



Felipe Addor.

Carioca e latino-americano, admirador de samba e Mercedes Sosa, pai de Ernesto e Vinicius, é um apaixonado pela América Latina, sua cultura, seu povo, sua política. Engenheiro de Produção com doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ. Professor do Núcleo Interdisciplinar para o Desenvolvimento Social (Nides/UFRJ). Docente do Mestrado Profissional em Tecnologia para o Desenvolvimento Social na UFRJ. Coordenador Geral do Núcleo de Solidariedade Técnica (Soltec/UFRJ). Organizador do livro *Tecnologia e desenvolvimento social e solidário* (Editora UFRGS, 2005) e da *Coleção Pesquisa, Ação e Tecnologia*, composta pelos livros: *Percursos na Extensão Universitárias; Extensão e Políticas Públicas; Tecnologia, Participação e Território* (Editora UFRJ, 2015).

Este livro, desdobramento de uma pesquisa de doutorado, apresenta uma importante reflexão sobre a teoria e a prática democráticas no contexto latino-americano, tendo como foco a temática da democracia participativa. Embora a América Latina seja hoje considerada um dos principais laboratórios políticos do mundo, desenvolvendo variadas e inovadoras práticas políticas inclusivas, ainda é incipiente o desenvolvimento de uma teoria democrática que aborde as especificidades dessa região.

Felipe Addor desenvolve, neste livro, uma reflexão sobre as lacunas que a atual teoria democrática apresenta ao lidar com a realidade latino-americana. A partir de uma revisão de autores clássicos e estruturando sua argumentação centralmente em autores da América Latina, destaca a necessidade de avançarmos na construção de uma nova teoria que contribua em reflexões concretas sobre o contexto político atual dessa região.

Fazendo uma minuciosa e completa análise de duas experiências de intensa participação popular no Equador e na Venezuela, Addor traz sua contribuição para pensarmos a estruturação das práticas democráticas alternativas, com base nos conceitos de agência e esfera pública, considerando as singularidades dessa região. A articulação de um novo referencial teórico de análise com o estudo aprofundado dessas experiências permitiu elencar, de forma sucinta e estruturada, os desafios com os quais hoje nos deparamos para o aprofundamento democrático e para a disseminação do poder popular na América Latina.



Felipe Addor

Teoria Democrática e Poder Popular na América Latina



Felipe Addor

Teoria Democrática e Poder Popular na América Latina

Prefácio por **Rafael Enciso**

EDITORA  INSULAR

Lugar comum declarar a crise da democracia. Que democracia está em crise? Existe só um formato de democracia? Democracia e eleições são as mesmas coisas?

Mafalda, personagem do cartunista Quino, cai na risada com a definição que democracia é o governo em que o povo exerce a soberania. O riso da Mafalda é o riso irônico de muitos. Riso dos movimentos populares que sabem que sua vontade pouco conta neste jogo, onde a soberania popular não tem lugar. Riso das elites, nada democráticas, que a vivem como instrumento de perpetuação no poder e de seus privilégios.

A ideia de participação, junto com a igualdade e liberdade, como elemento fundamental e constituinte do espaço público foi abandonada pelo potencial desestabilizador das estruturas de dominação. Assim a democracia passa a ser apenas o método de escolha dos representantes por meio de eleições.

Na América Latina, esta concepção de democracia e participação política limitada, aliada a uma igualdade formal, esconde uma estrutura de dominação e opressão construída historicamente.

Felipe Addor neste instigante livro coloca luzes, lentes, racionalidade, crítica e muita emoção nas experiências de Torres, na Venezuela, e Cotacachi, no Equador. Universaliza questões para a construção da democracia como ideal utópico. Não a democracia instrumental das elites, mas a democracia que se constrói no cotidiano do projeto popular.

José Antonio Moroni





Teoria Democrática e Poder Popular na América Latina



Felipe Addor

Teoria Democrática e Poder Popular na América Latina

Contribuições a partir das experiências
de Cotacachi/Equador e Torres/Venezuela

Florianópolis

EDITORA  INSULAR

2018

Editora Insular
**Teoria Democrática e Poder Popular
na América Latina**

Felipe Addor

Conselho editorial

Amilcar Davyt – Universidad de la República – Uruguai
Hernan Thomas – Universidad Nacional de Quilmes – Argentina
Irlan von Lisingen – Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil
Maria Lucia Maciel – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Noela Invernizzi – Universidade Federal do Paraná, Brasil
Rafael Dias – Universidade Estadual de Campinas, Brasil
Renato Dagnino – Universidade Estadual de Campinas, Brasil
Ricardo Neder – Universidade Nacional de Brasília, Brasil
Silvio Caccia Bava – Instituto Pólis, Brasil

Editor

Nelson Rolim de Moura

Revisão

Sonja Cavalcanti, Carlos Neto

Projeto gráfico

Carlos Serrao

A227t Addor, Felipe

Teoria democrática e poder popular na América Latina:
contribuições a partir das experiências de Cotacachi/Equador
e Torres/Venezuela. Florianópolis : Insular, 2018.

506 p. : Il.

ISBN 978-85-7474-883-2

1. América Latina. 2. Equador. 3. Venezuela. 4. Teoria
democrática. 5. Poder popular. I. Título.

CDD-300

EDITORIA INSULAR

(48) 3232-9591
editora@insular.com.br
twitter.com/EditoraInsular
www.insular.com.br
facebook.com/EditoraInsular

INSULAR LIVROS

Rua Antonio Carlos Ferreira, 537
Bairro Agrônômica
Florianópolis/SC – CEP 88025-210
Fone: (48) 3334-2729
insularlivros@gmail.com

A gestação do novo, na história,
dá-se, frequentemente, de modo quase
imperceptível para os contemporâneos,
já que suas sementes começam a
se impor quando ainda o velho é
quantitativamente predominante.

Milton Santos

A urgência impõe que a utopia
inscreva-se no imediato.

Ana Clara Torres Ribeiro

Si quieres cambio verdadero ...
pues camina distinto.

Calle 13

A Ana Clara Torres Ribeiro, pelo carinho
e aprendizado.

A Tito e Vino, pelo amor e aprendizado.

“Ya definitivamente lo que hemos llamado el viejo continente no tiene nada que decirnos ni nada que aportar. Más bien yo diría que deberíamos empezar a solicitar desmontar todas las iglesias, desde el Vaticano para abajo, pa’ que nos regresen todo el oro y toda la plata que nos quitaron, ¿Verdad? Porque no hay forma, porque si los alemanes están pagando los seis millones de judíos que se rasparon en la segunda guerra mundial, aquí se rasparon noventa millones de indígenas, ¿Quién nos paga eso? ¿Cuándo les vamos a reclamar a los europeos que siguen en la misma concepción, en la misma forma de vernos, que nos siguen viendo como indios, para explotarnos? Regrésennos lo que es nuestro.”

Víctor García, 2011 – Torres, Venezuela

“(…) a mi me duele que me traten de indios, porque nosotros no somos indios, porque nosotros somos los propios americanos, los propios nativos de aquí. La palabra indio, cuando llegaron los españoles a conquistar la América, pensaron que llegaron al país India. Allá iban ellos. Pero llegaron a América, donde nos trataron indios. Yo no estoy de acuerdo. Siempre discuto que jamás soy indio. Yo no me siento orgulloso de ser indio, yo soy propio americano, un nativo americano. Claro que hoy a los gringos les dicen americanos. Pero tampoco ellos no son americanos; son europeos, son ingleses. Vinieron a invadir a nuestros países.”

Carlos Henrique Sánchez, 2011 – Cotacachi, Ecuador



Lista de abreviaturas e siglas

AD – *Acción Democrática*

AN – *Asamblea Nacional*

AP – *Alianza País – Alianza Patria Altiva y Soberana*

AUCC – *Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi*

CC – *Consejos Comunales*

CDG – *Comité de Desarrollo y Gestión*

CEPAL – *Comissão Econômica para América Latina e Caribe*

CLPP – *Consejos Locales de Planificación Pública*

CODENPE – *Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador*

COICE – *Confederación de Organizaciones Indígenas de la Costa Ecuatoriana*

CMS – *Coordinadora de Movimientos Sociales*

CONACNIE – *Consejo de Coordinación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador*

CONAIE – *Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador*

CONFENIAE – *Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana*

Copei – *Comité de Organización Política Electoral Independiente*

COPRE – *Comisión para la Reforma del Estado*

CRBV – *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*

CTU – *Comités de Tierra Urbanos*

DECOIN – *Defensa y Conservación Ecológica de Intag*

ECUARUNARI – *Ecuador Runacunapac Richarimui*

FADI – *Frente Amplio de Izquierda*

FEI – *Federación Ecuatoriana de Indios*

FEINE – *Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas de Ecuador*

FENOCIN – *Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras*

IDH – *Índice de Desarrollo Humano*

LCR – *La Causa R - La Causa Radical*

MAS – *Movimiento al Socialismo*

MBR-200 – *Movimiento Bolivariano Revolucionario*

MIE – *Movimiento Indígena Ecuatoriano*

MIR – *Movimiento de Izquierda Revolucionaria*

MTA – *Mesas Técnicas de Agua*

MUPP-NP – *Movimiento por la Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País*

MVR – *Movimiento Quinta República*

OCA – *Organización Comunitaria Autogestionaria*

ORVE – *Movimiento Organización Venezolana*

PCV – *Partido Comunista da Venezuela*

PDVSA – *Petróleos de Venezuela S.A.*

PP – *Presupuesto Participativo*

PPT – *Patria para Todos*

UCV – *Universidad Central de Venezuela*

UNE – *Unión Nacional de Estudiantes*

UNORCAC – *Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi*

URD – *Unión Republicana Democrática*

Sumário

PREFÁCIO por <i>Rafael Enciso</i>	17
---	----

I

INTRODUÇÃO.....	31
1.1 A Questão Democrática.....	36
1.2 A compreensão da democracia na América Latina.....	45
1.3 Experiências estudadas.....	46
1.4 O trabalho de campo.....	50
1.5 O livro em capítulos.....	54

II

TEORIA DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO POPULAR	57
2.1. Os Caminhos da Democracia	59
2.1.1. Democracia e Governo Representativo.....	59
2.1.2 Democratização quantitativa: sufrágio universal	66
2.1.3 Democratização qualitativa: democracia participativa	84
2.2 A Participação na Teoria Democrática	94

III

A AMÉRICA LATINA E AS CONDIÇÕES PARA A DEMOCRACIA	113
3.1 Condições para a Democracia na Teoria Democrática	116
3.2 História Recente da Construção da Democracia na América Latina	131
3.2.1 Capitalismo neoliberal e a nova concepção de democracia	134
3.2.2 Redemocratização	136
3.2.3 Projetos Políticos pós-Ditadura.....	140
3.2.4 Renovação da construção democrática	147
3.3 A Teoria Democrática e o Contexto Latino-americano.....	151
3.3.1 Adequações necessárias à Teoria Democrática para a América Latina.....	151
3.3.2 A limitação da proposta democrática implantada na América Latina	157
3.3.3 A democracia participativa na América Latina.....	160
3.4 Ferramentas de Análise: Agência e Esfera Pública	163
3.4.1 O conceito <i>agência</i>	165
3.4.2 O conceito <i>esfera pública</i>	167

IV

REVOLUÇÃO BOLIVARIANA EM TORRES, VENEZUELA.....	173
4.1 História política recente da Venezuela.....	175
4.1.1 Primeiro período do século XX (1899-1958): ditaduras e instabilidade.....	176
4.1.2 Segundo período do século XX: <i>Pacto de Punto Fijo</i>	181
4.2 A Vitória Eleitoral de Hugo Rafael Chávez Frías.....	194
4.2.1 Primeiro governo Chávez e instabilidade política (1999-2005).....	195
4.2.2 Segundo governo Chávez e estabilidade de um projeto redistributivo.....	198
4.3 A Proposta de Democracia Participativa e Protagônica.....	205
4.3.1 Democracia Participativa pré-Chávez.....	207
4.3.2 Primeiros espaços de participação com Chávez.....	209
4.3.3 Nova geometria do poder.....	216
4.3.4 Análise da democracia participativa e protagônica no governo Chávez.....	226
4.4 Antecedentes da Democracia Participativa em Torres.....	236
4.4.1 Caracterização e história de luta.....	237
4.4.2 Impacto da vitória de Hugo Chávez.....	247
4.4.3 A vitória de Julio Chávez.....	251
4.5 Poder Popular em Ação.....	256
4.5.1 A Constituinte Municipal.....	256
4.5.2 O Orçamento Participativo.....	260
4.5.3 Os <i>Consejos Comunales</i>	265
4.5.4 As <i>Comunas</i>	268
4.5.5 Formação para a transformação.....	270
4.5.6 Relação entre estrutura democrática tradicional e democracia participativa.....	272
4.5.7 Articulação nacional e internacional.....	275
4.6 Avanços e Desafios da Democracia em Torres.....	278
4.7 Identificação de Fatores Importantes para a Consolidação da Experiência.....	288
4.7.1 Cultura Política – <i>agência</i>	288
4.7.2 Estrutura Política: <i>esfera pública</i>	291
4.8 Considerações Finais sobre a Experiência.....	295

V

RETORNO AOS BONS TEMPOS EM COTACACHI, EQUADOR	299
5.1 O Movimento Indígena Equatoriano (MIE) como Movimento Social	301
5.1.1 Origens do MIE	302
5.1.2 Consolidação do MIE.....	306
5.1.3 O <i>Levantamiento Nacional Indígena</i> de 1990.....	312
5.2 O MIE como Movimento Político-Eleitoral Pachakutik	315
5.2.1 Resultados Eleitorais	318
5.2.2 Nascimento do <i>Alianza País</i>	321
5.2.3 Governos locais participativos indígenas.....	325
5.3 Contexto Atual e o Movimento Indígena Equatoriano.....	327
5.3.1 O futuro do MIE.....	327
5.3.2 Síntese analítica da construção do MIE	335
5.4 Antecedentes da Democracia Participativa em Cotacachi.....	337
5.4.1 História sociopolítica de Cotacachi.....	338
5.4.2 Construção do movimento indígena local	343
5.4.3 Entrada dos indígenas no governo: a eleição de Auki Tituaña.....	348
5.5 O Poder Popular em Ação	351
5.5.1 Estrutura de Participação	351
5.5.1.1 <i>Asamblea de Unidad Cantonal</i> e <i>Plan Participativo de Desarrollo Cantonal</i>	351
5.5.1.2 <i>Presupuesto Participativo</i>	357
5.5.3 Qualidade da participação	360
5.5.2 A relação com o MIE.....	367
5.5.3 A formação das lideranças.....	370
5.5.4 A atuação da <i>alcaldía</i>	379
5.5.5 Articulação nacional e internacional	383
5.5.6 Influência da cultura indígena	393
5.5.7 Interação entre a estrutura democrática tradicional e os espaços participativos.....	398
5.6 Avanços e Desafios da Democracia em Cotacachi.....	405
5.6.1 Avanços democráticos da experiência de Cotacachi	405

5.6.2 Análise sobre o enfraquecimento da participação	410
5.6.3 Sistema participativo na atualidade.....	421
5.7 Identificação de Fatores Importantes para a Consolidação da Experiência	426
5.7.1 Cultura política – <i>agência</i>	426
5.7.2 Estrutura política – <i>esfera pública</i>	429
5.8 Considerações Finais sobre a Experiência.....	431

VI

CONSIDERAÇÕES FINAIS: REFLEXÕES E APRENDIZADOS A PARTIR DA EXPERIÊNCIA LATINO-AMERICANA	435
6.1 Habilitação da Agência: direitos em uníssono.....	439
6.2 Esferas Públicas: diversidade e articulação entre Estado e Sociedade	447
6.3 Considerações Finais sobre a Construção Democrática na América Latina Contemporânea	456
Referências	467
APÊNDICE A – VENEZUELA	489
I – Lista de entrevistados	489
II – Fotos dos entrevistados.....	490
III – Fotos da visita à Venezuela e Torres	491
APÊNDICE B – EQUADOR.....	495
I – Lista de entrevistados	495
II – Foto dos entrevistados	496
III – Fotos da visita a Equador e Cotacachi.....	498

PREFÁCIO

Rafael Enciso¹

A democracia representativa na América Latina, controlada por oligarquias subordinadas ao capital financeiro internacional e às empresas transnacionais, não serve, atualmente, para satisfazer as necessidades ou as aspirações dos seus povos. É muito provável que este fato não ocorra apenas na América Latina, mas em todos os países que assumiram o modelo ocidental hegemônico da democracia. A transição da democracia representativa existente no período da globalização capitalista ou neoliberal a uma nova forma de organização e governo baseada na democracia participativa é uma necessidade vital da espécie humana, porque sem ela sua sobrevivência não será possível, e nem, provavelmente, a do próprio planeta que habitamos e do qual viemos: a *Pacha Mama*, a *madre tierra*.

Em seu livro, *Teoria democrática e poder popular na América Latina*, Felipe Addor realiza uma exaustiva revisão da teoria democrática e da relação Estado-Sociedade, analisando suas consistências e suas contradições em seu processo histórico de conformação e desenvolvimento na Europa, com seus efeitos na configuração dos estados e nos sistemas políticos republicanos da América Latina a partir do século XIX, destacando conceitos e abordagens relevantes. Esta obra representa um aporte significativo para a formação teórica e para a compreensão da

1 Economista, ex-integrante do quadro político do Partido Comunista Colombiano. Participou dos movimentos sociais venezuelanos: *Red Nacional de Comuneros y Comuneras por el Estado Comunal* e *Movimiento por el Control Obrero y los Consejos de Trabajadores y Trabajadoras*. Simultaneamente, trabalhou como assessor dos Ministérios do *Poder Popular para la Economía Comunal* (2006), *Industria Ligera y Comercio* (2007 y 2008), *Planificación y Desarrollo* (2009), e da *Presidencia de la República* (2009), do *Instituto de Ingeniería para Investigación y Desarrollo Tecnológico* (2010 y 2011), do *Consejo Federal de Gobierno* (2012 y 2013), e do *Ministerio del Trabajo* (2014 y 2015).

nossa conjuntura política por parte de lideranças, políticos populares, intelectuais e acadêmicos que tenham interesse em contribuir para a superação da democracia representativa apenas baseada no voto. Este sistema serve para entregar a poucos o poder de decidir sobre tudo aquilo que afeta a vida em sociedade – a formulação de políticas públicas, a elaboração de orçamentos, planos, programas e projetos – e é utilizado para concentrar o poder e a riqueza em suas mãos e na das elites economicamente dominantes.

Neste trabalho de pesquisa, é dada ênfase à necessidade de substituir o sistema político em que vivemos por meio de uma construção progressiva de uma verdadeira democracia participativa, como um meio efetivo de transformação da realidade, o que deve ser realizado nos espaços e territórios específicos habitados por populações que tenham características, necessidades e aspirações também específicas, interconectando-se entre si e com os processos e movimentos sociais e políticos transformadores e democratizantes em escala regional, nacional e internacional.

Addor cita o caso de experiências anteriores em que houve tentativas de um aprofundamento da interferências popular nos espaços públicos de tomada de decisão, como na Revolução Francesa e o caso dos *soviets* (conselhos de trabalhadores, camponeses e soldados), no contexto da Revolução Bolchevique visando a construção da sociedade socialista. É importante destacar que nos dois casos, assim como na Comuna de Paris, e de todas as outras revoluções que existiram até hoje, como a Revolução Chinesa, os dirigentes que defendiam a igualdade substantiva e a democracia participativa foram tirados do poder e/ou liquidados de maneira violenta por seus inimigos de classe, que se negaram a ser deslocados do controle do Estado, ou por grupos ou classes sociais emergentes de dentro das próprias revoluções (como o caso do Stalinismo), para dar espaço a formas de democracia representativa ou ditatorial.

Essas experiências, indistintamente do discurso e da propaganda política, capitalista ou socialista, mantiveram e aprofundaram, com certas especificidades, os elementos essenciais de todo o sistema de exploração de uns seres humanos por outros, a saber:

a) A divisão social entre trabalho material e trabalho intelectual, assim como sua estrutura hierárquica, com alguns poucos tomando as decisões fundamentais no Estado sobre os processos de produção e reprodução da vida, em particular o processo social de trabalho, que abarca, necessariamente, as políticas públicas, os planos, os orçamentos, a execução e os sistemas de controle;

b) A alienação social, que leva os trabalhadores a perderem por completo o controle e a compreensão de suas condições de existência;

c) A apropriação e/ou controle por parte das elites dominantes de uma parte ou a totalidade do excedente ou da mais-valia resultante do trabalho social; e

d) A propriedade privada ou o controle excludente dos meios fundamentais de produção por parte de uma elite dominante. Tudo isso garantido por meio da força coercitiva do Estado e do sistema cultural, também controlado pelas elites.

A identificação desses elementos comuns a todas as sociedades de classes foi resultado da análise por mim realizada sobre a sociedade soviética entre os anos de 1987 e 1988 no Instituto de Ciências Sociais (Escola Superior de Quadros do Partido Comunista da União Soviética), quando já a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas rumava à sua implosão total, em 1991, e estavam em desenvolvimento as estratégias políticas da Perestroika (reestructuración) e Glasnot (transparência). Por meios dessas políticas se buscou (sem êxito, ao final) democratizar a sociedade e construir um Estado Socialista de Direito para salvar do desastre o primeiro e mais importante experimento de superação do sistema do capital e de construção do socialismo realizado no século XX no planeta.

Essa conclusão foi corroborada e complementada com estudos realizados sobre a Revolução Bolivariana e o chamado Socialismo do Século XXI na Venezuela, na interação com importantes movimentos sociais e instituições estratégicas do Estado. Se, por um lado, na história venezuelana recente, conseguiu-se: inserir o conceito de *Democracia Participativa y Protagónica* na Constituição; aprovar os planos de desenvolvimento

econômico e social da nação para os anos 2007-2012 e 2013-2019, por meio dos quais se pretendia promover a transição do capitalismo ao socialismo; promulgar as onze leis do *Poder Popular*; e constituir mais de 40 mil *Consejos Comunales* e mais de 1.400 *Comunas* no país. Por outro, a burocracia do Estado, em todos seus níveis (nacional, estadual, municipal), com poucas exceções (como o caso dos prefeitos Julio Chávez e Edgar Carrasco, no município Torres), articulada com personificações do sistema do capital e com a burocracia das organizações populares, esmagou as tentativas e as organizações populares que tentaram atuar com independência do Estado como poder constituído, buscando tornar real a democracia participativa e construir o poder popular como poder constituinte, em direção à consolidação do Estado Comunal e do Socialismo Bolivariano. Em outras palavras, a maioria dessas organizações seguem estando subordinadas às estruturas do Estado representativo, que segue tomando as decisões fundamentais.

A nova burocracia com capacidade de decisão, inclusive a proveniente das Forças Armadas, surgida na Revolução Bolivariana sob a liderança do presidente Hugo Chávez, assumiu o controle da renda petroleira, excluindo deste controle as incipientes organizações de base do Poder Popular e suas articulações com os movimentos sociais de âmbito local, regional e nacional. As políticas sociais de distribuição da renda petroleira por meio das *Misiones Sociales*, que indubitavelmente permitiram melhorar de maneira substancial as condições de vida da população, foram aplicadas, em grande parte, sem a participação dos trabalhadores e das comunidades conscientes e organizadas em sua elaboração, execução e controle dos orçamentos.

Esse fato confirma uma das conclusões encontradas neste trabalho, que alerta sobre a possibilidade de ocorrência desse tipo de situação, destacando que não importa o nome que recebam as novas institucionalidades políticas, mas sim as características de como e quem toma as decisões. Felipe Addor afirma:

Em suma, pode-se afirmar que a luta pela democratização na América Latina não se restringe à agenda dos direitos políticos. Ela está intrínseca

e inexoravelmente ligada à luta pela garantia dos direitos civis e sociais a todos os cidadãos. Sem isso, incorre-se no provável erro de construção de novas estruturas democráticas que continuarão sendo controladas e manuseadas por uma pequena elite política que seguirá falando em substituição ao povo; en vez nuestro. A consolidação de novas estruturas democráticas participativas não será garantida por regras ou leis que criem novas institucionalidades, mas pela existências de cidadãos que tenham capacidade de dar-lhes vida, que possuam a cultura política necessária para mudar o meio político.

A relação entre as organizações do chamado *poder popular* e as instituições do velho Estado explica, em boa medida, o porquê da opacidade no manejo dos recursos públicos, do burocratismo e da corrupção, levando à falta de respostas oportunas às necessidades da população. Essas dificuldades foram crescendo progressivamente, rompendo todos os diques com a doença e morte do Comandante Presidente Hugo Chávez, em março de 2013, quando se agudizou a crise econômica e social, que explodiu com a queda internacional do preço do petróleo em 2014.

Essa conjuntura se agrava ao somar-se ao plano de governo dos Estados Unidos, que promulgou um decreto, em 9 de março de 2015, declarando a Venezuela como uma ameaça incomum e extraordinária para sua segurança nacional e sua política exterior, com o claro objetivo de derrubar o governo e destruir a Revolução Bolivariana, para: impedir o desenvolvimento (o perigo de desenvolvimento de uma verdadeira democracia participativa atuante em todos os espaços sociais, que pudesse tornar-se um exemplo para os demais povos da América Latina; apoderar-se da maior reserva petrolífera do mundo; e minar sua influência no processo de integração dos países latino-americanos e caribenhos. Este plano inclui o boicote econômico à produção e distribuição de bens, a guerra psicológica e midiática, a sabotagem à gestão pública, a inflação induzida, o açambarcamento (estoque) e especulação de produtos finais, e as ações terroristas contrarrevolucionárias.

Com essa estratégia, as forças coordenadas do sistema de capital (incluindo a burocracia do Estado com capacidade de decisão) criaram

condições favoráveis para que, com uma progressiva perda de apoio popular pelo Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV) e pelo governo bolivariano, a direito, organizada em uma coalizão denominada *Mesa de la Unidad Democrática* (MUD), ganhasse, em dezembro de 2015, a maioria absoluta na *Asamblea Nacional*, a partir de quando se aprofunda a crise política, econômica e social. O imperialismo e a oligarquia intensificam seus esforços para derrubar por todos os meios o governo bolivariano, incluindo o golpe de Estado, o roubo dos recursos petrolíferos, mineiros, energéticos, hídricos e de outros recursos naturais, e para destruir as conquistas sociais e jurídicas alcançadas com a Revolução bolivariana, ainda em meio a múltiplas contradições e obstáculos à construção real do *poder popular*, da *democracia participativa*. Indubitavelmente, um dos objetivos principais desse movimento será a modificação da Constituição venezuelana e a supressão do conceito de *Democracia Participativa y Protagónica*.

Portanto, como se pode perceber a partir dessa experiência, a construção do poder popular com democracia participativa como concretização do autogoverno dos povos e das comunidades é um anseio difícil de alcançar e, ainda mais, de consolidar.

A pesquisa aqui publicada foi realizada em 2012 e não inclui, portanto, o contexto venezuelano posterior. Devemos estar atentos para ver se a construção do poder popular com democracia participativa em Torres resiste às mudanças que podem vir em um futuro próximo caso haja uma virada para um governo de direita. Ou, caso a Revolução Bolivariana resista e se aprofunde, se a experiência se consolida e se expande a outros municípios, convertendo-se em um poder popular de influência nacional.

O trabalho realizado por Felipe Addor, ativista internacional da luta pelo poder popular e democracia participativa e um dos principais organizadores do primeiro Seminário Internacional Poder Popular na América Latina (Sippal), realizado em novembro de 2014 no Rio de Janeiro, tem um valor extraordinário e grande utilidade para as comunidades, trabalhadores, movimentos sociais e suas lideranças que lutam persis-

tentemente e de forma diversa, em todos países de *Nuestra América*, para abrir espaços de participação e decisão e para avançar a construção progressiva do poder popular nos territórios onde atuam.

Neste livro, Felipe produz novos conhecimentos sobre os fatores comuns determinantes para o avanço na construção e consolidação de uma democracia participativa em escala local, nos processos de construção de poder popular e democracia participativa em Cotacachi, Equador, e Torres, Venezuela. Estas são sociedades com características muito diferentes como os leitores poderão apreciar na leitura do trabalho, que inclui uma descrição bastante exaustiva dos territórios e de seus habitantes, assim como dos contextos locais, regionais, nacionais e internacional em que foram construídos os processos de organização, de desenvolvimento das lutas sociais e de avanço nos níveis de consciência social e política das comunidades e movimentos sociais. Estes grupos foram se articulando para avançar na implantação progressiva de espaços de participação e de construção do poder popular, com importantes conquistas quanto à participação ampla das comunidades e das forças populares nas tomadas de decisão fundamentais no âmbito local.

Este processo incluiu a realização de uma Constituinte Municipal e a elaboração do Orçamento Participativo, assim como programas, planos e projetos no município Torres, Venezuela, e algo similar em Cotacachi, Equador, onde todas as decisões fundamentais foram tomadas em *Asambleas Generales* com a participação da maioria da população. Sem embargo, temos que destacar que em Cotacachi vem ocorrendo um retrocesso há alguns anos, cujas causas são explorados pelo autor. Este trabalho também pode contribuir para que erros similares não se repitam em outros processos de construção do poder popular na América Latina.

Este livro também traz contribuição quanto à diversidade das *metodologias utilizadas* para estruturar a pesquisa sobre os processos de transformação das relações políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais nos territórios, com um enfoque sistêmico, histórico e geopolítico em toda sua complexidade. Estando sempre presentes as mais

diversas contradições, como as étnicas e culturais e as diferentes formas de expressão da luta de classes, em particular na economia.

Felipe Addor aproveitou profundamente a teoria sobre a democracia elaborada até agora e a bibliografia disponível para realizar o trabalho de campo, procurando a maior imparcialidade possível na percepção da realidade, por meio de entrevistas pessoais feitas aos mais variados sujeitos sociais vinculados, de uma ou outra forma, ao processo social de construção de novos espaços de participação e de tomada de decisões. Esses atores são possuidores de mentalidades, culturas e interesses em alguns casos complementares, e em outros contraditórios.

Exatamente por ter conseguido encontrar nesta pesquisa fatores comuns determinantes em processos de construção do poder popular realizados em territórios e populações com características tão diferentes é que a metodologia utilizada e os fatores identificados poderiam servir de referência para pesquisas e processos de transformação política com democracia participativa em outros territórios e com outras comunidades da *Latinoamérica* e provavelmente também do Caribe. Uma análise similar sobre os fatores pode servir para qualificar a reflexão trazida por Addor, ou para estimular o impulso a esses fatores, de maneira consciente e planejada, no caso de haver atores sociais, interessados ou empenhados no desenvolvimento do poder popular, que creiam ser necessários ou úteis tais fatores.

Isso não significa, como bem destaca o livro, que os fatores comuns encontrados nos casos estudados sejam indispensáveis em toda parte. Porém, a meu modo de ver, tampouco significa que não poderia existir outros fatores determinantes para o processo de construção da democracia participativa, não destacados neste trabalho, e que poderiam ser identificados no futuro.

Os processos de povoamento do território americano, iniciados há mais de 16 mil anos, em lugares extraordinariamente diversos quanto a suas características naturais e aos meios desenvolvidos para reproduzir a vida em sociedade, assim como os impactos e consequências da invasão europeia na América e as diversas economias constituídas e as lutas

de classes levadas a cabo desde então, lançaram uma grande diversidade de características culturais, étnicas, sociais e econômicas que atualmente formam nosso ser social latino-americano. Essa trajetória moldou, no povo desse território, enormes afinidades mas também importantes diferenças que devem ser consideradas quando se deseja criar, de maneira consciente, consensos e complementaridades nos territórios onde se pretende construir o poder popular com democracia participativa.

As relações e estruturas políticas, econômicas, sociais e culturais impostas, a partir do século XVI, pelos invasores europeus aos países que hoje formam a América Latina, com estados coloniais que estabeleceram, por meio da guerra, a violência extrema, a escravização e o extermínio quase total de todos que resistiram, tiveram como objetivo facilitar e garantir o roubo dos recursos naturais e a exploração da força de trabalho para obter o máximo ganho e acumulação de riqueza. Os povos originários e os africanos escravizados, importados com o objetivo de substituir a mão de obra indígena aniquilada, assim como seus descendentes que lutaram até onde foi possível, foram expropriados, pelos invasores europeus, do controle de seus territórios, condição de existência e reprodução social, de sua liberdade, seu acesso aos recursos naturais, suas culturas, costumes e crenças. Foi destruída sua possibilidade de tomar decisões sobre todos os aspectos fundamentais de suas vidas e, em particular, do processo social de trabalho e seus resultados.

Esse processo de subjugação havia se iniciado anteriormente na América, mas foi interrompido como processo endógeno e acelerado como processo exógeno com a invasão europeia. Os povos originários e afrodescendentes, e as etnias que formavam, se encontravam em níveis muito diversos de desenvolvimento de suas culturas e de sua organização social em territórios com características naturais muito variadas, motivo pelo qual se formaram geo-regiões, que logo seriam incorporadas, com suas particularidades, aos estados coloniais. Esses povos possuíam capacidade muito diferenciadas de produção e reprodução de suas condições de vida: desde povos e comunidades nômades de recolectores-pescadores-caçadores, que ainda não conheciam a agricultura

e viviam em condições de igualdade substantiva como muitos povos amazônicos e do Orinoco; outros grupos que, organizados em torno de caciques ou em forma de proto-Estados, com diversos níveis de diferenciação classista, já praticavam a agricultura (a mandioca e o milho, entre outros), com variadas tecnologias como a construção de *terrazas* e o manejo de zonas inundáveis pelos *zenués* no norte da Colômbia, além da criação de animais como a lhama e o guanaco; até impérios como o Azteca, na América do Norte, e o Inca, na cordilheira dos Andes, com culturas avançadas, sociedades de classes e Estados desenvolvidos. Estes últimos, derrotaram e subordinaram outros povos para obrigá-los a pagar tributos em alimentos e artesanato, confiscando uma parte dos excedentes produzidos, assim como escravos. No Brasil, com suas matrizes tupi, lusitana e africana, como bem descreve o grande sociólogo Darcy Ribeiro em sua obra *O Povo Brasileiro*, também há essa imensa diversidade de povos e comunidades, com suas diferenças étnicas e culturais, que, com o passar dos séculos, se misturaram em diversas proporções com os africanos escravizados, muitos dos quais vindos de culturas muito desenvolvidas, e os brancos colonizadores e seus descendentes empobrecidos.

Assim, estando historicamente submetidos a relações de exploração, esses povos e comunidades desenvolveram diversas formas de luta para manter ou recuperar o controle de seus territórios, conservar sua identidade e sua cultura, contra a discriminação racial e social, contra a opressão e a exploração. É por isso que, apesar de tudo isso, podemos ver como as culturas, os costumes e a tradições dos povos originários, afrodescendentes e mestiços se projetam com força até nossos dias, logrando ganhar cada vez mais espaço quanto à conquista de direitos e ao acesso a políticas públicas. Um exemplo dessa força são os povos indígenas de Cotacachi aqui apresentados. Esses povos conseguiram formar características e particularidades étnicas e culturais que ainda hoje (mesmo considerando os intensos e violentos processos de aculturação e homogeneização econômica e cultural capitalista impostas a partir dos séculos XIX e XX) estão presentes em diferentes formas nas

comunidades, populações e grupos de trabalhadores dos territórios específicos da *Latinoamérica*, nas relações estabelecidas entre elas e também nas peculiaridades dos Estados e suas instituições.

Essa resistência, no entanto, está cada vez mais ameaçada pela dinâmica da globalização neoliberal, impulsionada pelo capital financeiro, as transnacionais e os governos dos países industrializados, que resulta em um contexto de desigualdade e exploração nunca antes visto, levando, como exemplo, ao fato, destacado por Eduardo Galeano e Yan Zigler no vídeo *El orden criminal del mundo*, de que as 500 maiores transnacionais controlam mais da metade de toda a riqueza do planeta.

É necessário estar muito atentos a todos esses processos e peculiaridade, para compreender da melhor maneira a realidade atual dos povos e comunidades em todas suas dimensões: política, cultural, econômica, social, ambiental, territorial, histórica e internacional. E em suas diversas escalas de inter-relação local, regional, nacional e internacional, para construir estratégias, propostas, métodos e procedimentos que lhes permitam superar as dificuldades e contradições, avançar de maneira progressiva rumo à organização dos diferentes grupos que constituem as comunidades e à formação de consensos e acordos entre diversos grupos sociais com interesses afins ou complementares. A partir disso, pode-se buscar converter-se de maneira conjunta em *força social governante*, em autogoverno do povo, em poder popular que exerce a democracia participativa, que toma de maneira conjunta e consciente as decisões fundamentais sobre tudo aquilo que afeta sua vida.

Nos resultados finais de seu trabalho, Felipe Addor afirma que encontrou sete fatores comuns determinantes para a construção do poder popular nos municípios de Torres, Venezuela, e Cotacachi, Equador. Esses fatores, cuja descrição detalhada pode ser lida na parte final do livro, são: I – Politização da sociedade; II – Transformação da realidade; III – Permissão da utopia; IV – Organização das bases; V – Intercâmbio com respeito ao lugar; VI – Comprometimento do Estado; VII – Formalização do compromisso político. A sistematização desses elementos traz uma abordagem ampla e complexa, porém completa, sobre as mui-

tas variáveis que envolvem a construção de um processo participativo de transformação política que pode culminar em experiências de poder popular, nos fornecendo uma relevante ferramenta de análise de casos similares.

Na parte final, em que traz reflexões sobre a construção democrática na América Latina, Felipe afirma:

“Em um cenário em que a maioria dos países latino-americanos não parece disposta a promover alterações significativas na sua estrutura democrática tradicional, a articulação do governo local com o projeto democrático participativo parece ser um caminho para a implementação de processos transformadores que articulem Estado e sociedade em uma mesma direção. Como ocorreu nos casos estudados neste trabalho, o desenvolvimento de experiências de inovação democrática no contexto local pode trazer importantes ensinamentos e levar a promissores impactos no contexto político nacional. Nesse sentido, gostaria de trazer à reflexão *cinco pontos relevantes no caminhar das lutas democráticas, que estão direta ou indiretamente ligados aos fatores destacados na seção anterior deste capítulo.*”

Esses cinco pontos são chaves para orientar as lutas dos povos e comunidades com a maior capacidade transformadora possível. Abaixo os relaciono, com o propósito de fazer uma análise a partir da leitura completa do livro, para que as comunidades e suas organizações possam incorporá-los nas estratégias de luta pela democracia participativa em seus territórios: primeiro, a defesa da retomada da discussão sobre a democracia, incorporando definitivamente a reflexão crítica em torno dos limites do atual sistema de poder, “é necessário democratizar a democracia”; em segundo lugar, maior aproximação entre sistema político e sociedade por meio de uma territorialização da democracia, que valorize a prática e vivência cotidianas, recusando uma padronização e alistamento de territórios; terceiro, a necessidade de transformar o Estado, levando as lutas populares para seu interior, como um espaço estratégico para o impulso do projeto democrático-participativo; em quarto, rever a interação entre democracia e capitalismo, desmercantilizando

o campo político, “toda luta democrática é uma luta antineoliberal”; por último, articular um projeto participativo-democrático de âmbito latino-americano, uma proposta de consolidação do poder popular na região, que alimente a perspectiva utópica, de transformação da sociedade, por meio, principalmente, da disseminação e articulação dessas experiências de transformação política.

A partir de uma equipe de pesquisadores originada na Venezuela se desenvolve o projeto de pesquisa *Tres grandes épocas e dois grandes transiciones em la historia de las sociedades*. Nessa perspectiva, afirmamos que a primeira grande época abarca cerca de 140 mil anos, desde o surgimento da espécie humana a partir do *homo sapiens*, há aproximadamente 150 mil anos, com formas de vida e produção comunitárias e sem classes sociais, até o descobrimento da agricultura, a produção de excedentes acumuláveis, a aparição das classes sociais e do Estado há cerca de oito mil anos. A segunda grande época é a do sistema do capital, que abrange todas as sociedades de classes e diversos modos de produção que incluem, pelo menos, o modo de produção asiático ou tributário, o escravocrata, o feudal e o capitalista vigente até hoje, com um curtíssimo período de existência do modo de produção soviético.

A terceira grande época, que ainda não se iniciou mas à qual pretendemos e necessitamos avançar imperiosamente, caracteriza-se por uma sociedade sem classes, onde os trabalhadores e as comunidades tomam, de maneira consciente e conjunta, as decisões fundamentais sobre tudo aquilo que afeta sua vida, a essência da democracia participativa, que permitirá superar o burocratismo e a corrupção e aproveitar todos os recursos disponíveis para o desenvolvimento humano integral e para a satisfação das necessidades materiais e culturais dos povos que habitam o planeta.

Entre cada grande época, necessariamente existe um período de transição cuja duração é bastante prolongada (vários milênios no caso da primeira à segunda grande época) e imprescindível. As características do sistema metabólico social do capital e suas personificações vem impedindo sistematicamente que a humanidade possa avançar na tran-

sição para a terceira grande época. Todas as tentativas realizadas até agora, desde a Comuna de Paris até hoje, sucumbiram à violência ou às deformações dos elementos fundamentais presentes em todo sistema de exploração.

Como podemos ver, as conclusões da pesquisa apresentadas neste livro são de grande utilidade prática para compreender melhor a realidade atual e para impulsionar os processos que a transformem, rumo à construção de uma verdadeira democracia na América Latina. O trabalho realizado pelo engenheiro, professor e militante Felipe Addor deve ser ainda mais valorizado quando se tem em conta que o processo de construção do poder popular com democracia participativa nos territórios específicos, articulados de maneira progressiva aos movimentos nacionais e internacionais, é, essencialmente, o caminho para avançar na Segunda Grande Transição. Considerando a aceleração da destruição dos ecossistemas produzida pelas mudanças climáticas, impulsionada pela voracidade insaciável do sistema do capital e suas personificações, e o perigo crescente de uma guerra termonuclear, podemos ter a certeza de que sem a superação do sistema do capital, mais tarde ao longo do século XXI, não será possível a sobrevivência da espécie humana e do planeta. A transição para a Terceira Grande Época da história das sociedades é imperativa.

A meu ver, os aportes lançados pelo trabalho de Felipe Addor contribuirão para acelerar e impulsionar a transição da segunda grande época na história das sociedades, caracterizada pelo predomínio do sistema do capital (que não é só do capitalismo, em termos de Mészáros), com classes antagônicas e, por tanto, com a exploração de alguns seres humanos sobre outros (atualmente, uma minoria sobre uma imensa maioria), à terceira grande época na história humana. Não é pouca coisa; é algo de transcendência histórica, realmente importante e meritório.

Bogotá, D.C., 4 junho de 2016

I

INTRODUÇÃO

En nuestros países, la rebelión del coro viene pugnando fragmentariamente romper este silencio aquí y ahora, sin esperar ‘el gran cambio revolucionario’ para pedir la palabra. Es natural que los sectores dominantes se la nieguen o se la concedan bajo condiciones que la invalidan. Lo que sería lamentable es que la izquierda persistiese en hacer lo mismo, instalada en la certeza de su discurso verdadero

José Nun – La rebelión del coro

El fundamento de los sujetos políticos está en su capacidad de transformarse en proyecto, de modo que la utopía se convierte en historia.

Alejandra Santillana



O autor norte-americano Immanuel Wallerstein, analisando o contexto da democracia no mundo moderno, repete a resposta de Mahatma Gandhi quando questionado sobre a civilização Ocidental: “eu acho que seria uma boa ideia” (WALLERSTEIN, 2001, p. 9).

A construção de sistemas políticos efetivamente democráticos é um desafio que mobiliza intelectuais e ativistas, apresentando uma ampla discussão e prática que se originou há séculos e que certamente nos preocupará por muitos outros. Há pouco mais de duzentos anos, iniciou-se o mais importante movimento de transformação dos sistemas políticos modernos. Vindos de sistemas monárquicos e/ou eclesiais, a organização dos países começou a nutrir-se de uma proposta mais inclusiva que diminuiu a importância dos direitos de prestígio das elites anteriores, baseados na regra monárquica ou religiosa, e iniciou um processo de “equanimização” da população. Marcadamente, esse processo tem seu pontapé inicial nas revoluções Francesa e estadunidense do final do século XVIII.

Durante os séculos XIX e XX, ocorreram verdadeiras batalhas em torno da democracia nos países centrais. Saindo de uma realidade caracterizada pela concentração de poder em mãos de imperadores, reis, czares, experimentou-se a reformulação do modelo político, de forma a que a população tivesse maior capacidade de interferir nos caminhos de desenvolvimento econômico e político do seu país. No entanto, ao longo do tempo, o ideal democrático foi perdendo sua chama e o modelo hegemônico de consolidação da democracia, principalmente no mundo ocidental, restringiu-se à realização do sufrágio universal, que em lugar de ser consolidado como uma forma de exercício da democracia, assumiu o significado da própria democracia.

A incapacidade do modelo democrático hegemônico de enfrentar os conflitos e de atender as necessidades reais de grande parte das populações fez com que ganhasse força o argumento de que o modelo de democracia representativa baseada apenas no voto não é suficiente para dar conta das complexas demandas sociais que se apresentam com es-

peculiaridades socioterritoriais. O modelo hegemônico de democracia distancia os cidadãos da administração dos interesses coletivos e gera desinteresse pela política, afastamento com relação à construção da democracia, esvaziamento das instituições políticas (como partidos e órgãos do governo representativo: câmara dos deputados, senado) e falta de sentimento público.

Diante dessa realidade, proliferam movimentos que buscam consolidar experiências de participação popular e governos democráticos, como indicam a criação de conselhos, conferências e os orçamentos participativos. Essas práticas tentam trazer o cidadão para a reflexão e a intervenção nas políticas públicas, inserindo-o no processo de tomada de decisão.

A ampliação da presença da participação popular nas práticas e nos discursos é, sem dúvida, uma importante conquista. No entanto, sua compreensão e avaliação exigem rigor na escolha de conceitos e práticas, pois é grande o risco de iniciativas que não possuem um viés transformador e que não são efetivamente democráticas tomarem para si os discursos participativos, desvirtuando o objetivo original de transformação do sistema político. É necessário aprofundar o debate sobre as práticas participativas visando maior compreensão sobre seu potencial transformador e sobre como podem representar um processo amplo de formação de cidadãos e de efetiva transformação das relações sociais.

Diversos organismos internacionais, como FMI e Banco Mundial, já assumiram a participação como condição para o financiamento de políticas e projetos. Questiona-se, entretanto, se o tipo de participação praticado corresponde ao que é defendido na base dos movimentos orientados pela defesa da participação política.

Nesse sentido, torna-se especialmente relevante o aprofundamento da reflexão metodológica sobre a participação política. Deve-se lutar contra o esvaziamento do conceito *participação* enquanto prática política, como ocorreu com o conceito de democracia. Para que a disseminação da participação nas práticas, discursos, políticas tenha um impacto transformador, é necessário adotar definições e princípios metodológi-

cos e políticos que permitam distinguir entre a participação outorgada, orientada, manipulada, e a que possibilita a conquista de cidadania.

Procuro analisar, neste trabalho, os elementos que contribuíram para a emergência e consolidação de experiências inovadoras, relevantes, profundas, de reconfiguração da democracia representativa tradicional em direção a dinâmicas mais inclusivas. De forma geral, o objetivo é refletir sobre os fatores históricos, políticos, culturais, econômicos que contribuem para o surgimento e fortalecimento de experiências capazes de promover uma participação mais qualificada e efetiva, entendendo por participação qualificada e efetiva a existência de espaços: que permitam uma real interferência no processo de tomada de decisão; onde os atores possuam a informação necessária para posicionar-se, com participação ampla e aberta aos diversos grupos que compõem a população interessada; em que os direitos de voz e votos sejam acertados coletivamente, sem privilégios por condições políticas, econômicas, culturais ou sociais; onde as decisões coletivas tomadas sejam plenamente respeitadas; capazes de estimular um envolvimento cada vez maior e de promover uma formação cidadã e política.

A opção por pesquisar a temática da democracia participativa está baseada também na crença de que esta pode representar um meio de transformação real da sociedade. Diante de diversas experiências que buscam um mundo melhor, mais justo e menos miserável, acredito que é através de práticas coletivas de tomada de decisão, de construção de políticas públicas, de definição de uso dos recursos comuns que podem ocorrer os maiores impactos efetivos na sociedade; impactos que começam no interior das pessoas, para depois serem projetados na prática, no cotidiano de cada localidade, em cada país.

Dessa forma, gostaria de destacar, desde agora, que a análise aqui desenvolvida parte do pressuposto de que os casos estudados são experiências relevantes e exitosas na consolidação de um sistema democrático diferente do tradicional, ou seja, são experiências que conseguiram alcançar níveis importantes de participação popular, de mobilização organizacional, de democratização na gestão local. Não pretendo rea-

lizar uma comparação entre a efetividade das experiências de democracia participativa e a de práticas da democracia representativa tradicional. Serão destacados avanços e dificuldades de cada caso estudado, mas como exercício de análise e crítica e não tentando comparar com as experiências democráticas representativas. Portanto, a relevância do estudo dessas experiências transformadoras baseava-se pelas conclusões de que: o modelo de democracia representativa liberal vigente não é suficiente para atender às complexas demandas sociais que hoje se apresentam nos países da América Latina; o aumento da participação nos espaços públicos de tomada de decisão é indispensável à conquista da cidadania e à consolidação de sistemas efetivamente democráticos nos países latino-americanos.

Portanto, o estudo das experiências que será apresentado mais a frente possui um caráter qualitativo, tendo como foco a compreensão de sua gênese e dos fatores que contribuíram para sua continuidade.

As semelhanças da trajetória política histórica dos países da América Latina possibilitam uma análise regional, supranacional, da construção dos sistemas democráticos nacionais, contribuindo para uma compreensão de maior amplitude de obstáculos e conquistas no que concerne à participação política. Por conseguinte, o recorte territorial de análise teórica feito neste livro (América Latina) segue a linha de diversas publicações sobre a construção democrática que tomam os países latino-americanos como referência, de forma que a experiência de cada país contribui para ampliar a capacidade analítica dos outros casos.

1.1 A Questão Democrática

A busca pela construção de um outro sistema democrático que permita maior aproximação entre Sociedade e Estado é um dos grandes desafios da política contemporânea, principalmente considerando a complexidade do mundo atual: Estados com grandes territórios, por vezes ultramarinos, com populações de centenas de milhões de pessoas; grupos com diferentes origens étnicas, geográficas e culturais que dividem o mesmo território político; presença de empresas privadas multinacionais

que interferem direta e descontroladamente na economia, na cultura e na política; conflitos de interesse entre população, elites políticas locais, regionais, nacionais, elites econômicas e políticas mundiais; embate entre as perspectivas desenvolvimentistas e a frente defensora da preservação da natureza. Conforme já defendia Habermas, há vinte anos:

Nas atuais sociedades ocidentais, a política perde sua autoconsciência e a orientação perante o desafio iminente de uma delimitação ecológica iminente do crescimento econômico e da disparidade crescente entre as condições de vida no Norte e no Sul; perante a tarefa historicamente peculiar da reorganização de sociedades onde imperava o socialismo de Estado; perante a pressão das correntes migratórias oriundas das regiões empobrecidas do Sul e do Oriente; perante os riscos de novas guerras étnicas, nacionais e religiosas, de chantagens atômicas e de lutas internacionais de partilha. Aquém dos floreios retóricos, predomina a pusilanimidade. Nas próprias democracias estabelecidas, as instituições existentes da liberdade não são mais inatacáveis, mesmo que a democracia aparentemente continue sendo o ideal das populações. Suponho, todavia, que a inquietação possui uma razão mais profunda: ela deriva do pressentimento de que, numa época de política inteiramente secularizada, não se pode ter nem manter um Estado de direito sem democracia radical (HABERMAS, 1997a:13).

Nesse cenário complexo e de descontentamento, é possível identificar uma série de tentativas legítimas de construção de espaços de participação popular que lutam por uma mudança no sistema político. Não obstante, também são encontradas práticas que se apresentam como democratizantes, mas que se aproveitam do discurso da participação para conquistar força política, recursos, sem realmente promover mudanças estruturais que amenizem a crise do modelo representativo atual.

Neste trabalho, proponho o aprofundamento da reflexão sobre processos participativos, buscando desenvolver, apoiado no debate da teoria democrática e inspirado pelos estudos de caso, uma análise da *práxis* da democracia participativa na América Latina, identificando as possibilidades reais de democratização trazidas pela participação. Não pretendo construir instrumentos analíticos que definam se um pro-

cesso é participativo ou não, pois acredito que os diferentes contextos histórico-políticos e realidades socioeconômicas e culturais invalidam qualquer tentativa de padronização e criação de modelos, sobretudo em se tratando de processos que contam com intensa interferência das populações locais. Sem embargo, é inevitável avançarmos no debate sobre que princípios estamos defendendo quando trabalhamos com a questão da participação.

Para tanto, é importante fazer uma análise das experiências recentes que compõem o movimento de democratização do Estado através da participação. É necessário criar categorias de análise que permitam identificar em que sentido os processos participativos têm representado uma mudança real no sistema político vigente. Se a luta por espaços democráticos participativos encampa uma série de mudanças profundas na esfera política, faz-se mister aprofundar a reflexão de qual projeto político democrático está sendo defendido, para que não se afirme a percepção vazia e superficial do conceito de participação e nem se apague seu ímpeto transformador inicial, como ocorreu com o conceito de democracia.

Immanuel Wallerstein (2001, p. 6) questiona como a democracia transformou-se de uma “aspiração revolucionária” no século XIX a um lugar-comum adotado universalmente (“*universal platitudo*”) no século XX. Milton Santos (2006) denota que mudanças ocorridas ao longo do tempo levaram a um esvaziamento do significado da palavra: “A questão é que a gente esvaziou a palavra democracia de conteúdo. A gente continua falando de democracia, sem saber muito bem do que está falando. Nós utilizamos uma série de conceitos que vem de um outro tempo, e que se tornaram vazios porque o tempo mudou”. Como diria o argentino José Nun (2001, p. 9):

Todos estamos decididamente a favor de la libertad, sólo que no siempre pensamos lo mismo cuando la palabra sale de nuestros labios (...) Es una experiencia que hoy se repite puntualmente en América Latina con la palabra democracia. Más todavía: si algo llama la atención es la facilidad con que, a pesar de ello, ha pasado a ser uno de esos lugares comunes que se discuten cada vez menos.

Wallerstein faz uma análise histórica da transformação do conceito de democracia, mostrando como os grupos dominantes do mundo, que temiam esse conceito na primeira metade do século XIX, passaram a adotá-lo no final do mesmo século e o estavam utilizando como sua “música tema” na segunda metade do século XX¹ (WALLERSTEIN, 2001, p. 7). Sem embargo, muitos autores ressaltam como os processos de transformação do sistema político em direção a uma proposta mais inclusiva e democrática é fruto exclusivo da luta das populações excluídas por direitos. A cessão das elites políticas e econômicas não se deu por sua boa vontade, mas por pressões sociais que as fizeram ceder às demandas populares com o intuito de amenizar os conflitos e evitar um dano maior que poderia resultar da perda de controle sobre os atos e atores subversivos. A transformação do sistema democrático não se deu sem uma profunda luta dos grupos desfavorecidos. O’Donnell dá esse destaque para a construção democrática nos países centrais e Francisco de Oliveira fala do Brasil, mas retratando um contexto que poderia ser expandido para a América Latina.

Esta historia fue escrita por múltiples conflictos a cuyo término, tras haber aceptado morir masivamente en la guerra en defensa de sus respectivos países y trocar la revolución por el estado de bienestar, las *clases dangereux* fueron finalmente admitidas como participantes de la apuesta democratica – obtuvieron la ciudadanía política (O’DONNELL, 2000:546).

1 “At this point, democracy was no longer being used as a term to express the demands of the understrata in a national class struggle but rather as a term that was justifying the policies of the dominant forces in a world struggle between the so-called civilized and the non-civilized, between the West and the rest. Thus, because the resonance of the concept of democracy had changed, the very groups which dreaded the word in the first half of the nineteenth century came to adopt it by the end of the century and were using it as their theme song by the second half of the twentieth century. At this point, the concept of democracy became primarily a symbol of, a consequence of, a proof of civilization. The West is democratic; the rest are not. The hegemonic forces in the world-economy proclaim themselves thereby the moral leaders. Their hegemony is the basis of progress throughout the world. They offer democracy as a Holy Grail. They therefore incarnate virtue” (WALLERSTEIN, 2001:7).

Todo esforço de democratização, de criação de uma esfera pública, de fazer política, enfim, no Brasil, decorreu, quase por inteiro, da ação das classes dominadas (OLIVEIRA, 1999, p. 60).

Similarmente, é preciso resistir ao perigo de a participação popular no Estado se transformar de uma *aspiração revolucionária* no século XX em um *slogan* universal e inócuo no século XXI.

Alguns estudos buscam promover uma análise articulada de experiências de democracia participativa na América Latina e no mundo. Boaventura de Souza Santos, no livro *Democratizar a Democracia*, apresenta variados casos em diversos países. Relatadas por diferentes autores, as experiências trazem alguma luz sobre possibilidades de práticas democráticas, embora haja, entre elas, algumas que, na percepção dos próprios autores, não lograram consolidar-se como uma prática de formação emancipadora, de consolidação de novas relações políticas, principalmente por excesso de condução do Estado ou por basear-se na filantropia de empresas privadas (SANTOS, 2005).

Benjamin Goldfrank também aproxima-se dessa abordagem quando, a partir de uma mesma base analítica, compara casos diferentes de participação. O autor utiliza três experiências em sua análise: Montevideú, Caracas e Porto Alegre. Definindo uma série de critérios de sucesso para as experiências participativas, busca identificar quais experiências são mais ou menos exitosas, tentando analisar os seus impactos políticos. O objetivo de Goldfrank é fazer uma avaliação dos impactos dessas experiências, mais do que tentar compreender o contexto que possibilitou sua concretização e continuidade (GOLDFRANK, 1998).

Evelina Dagnino, Alberto Olvera e Aldo Panfichi (2006) apresentam algumas experiências de participação e de articulação entre Estado e sociedade. Sua tônica é identificar em que tipo de projeto político está baseada cada experiência, destacando que a identificação de cada um desses projetos contribui para que não se deixe levar por uma *confluência perversa*, que pode amenizar a proposta de transformação estrutural e despolitizar conceitos-chave para a renovação democrática, como participação, cidadania.

Sem o objetivo de afirmar a existência de modelos ideais de democracia participativa, meu desejo maior é estudar experiências em diferentes contextos para tentar identificar características que facilitaram ou dificultaram sua concretização, analisando essas práticas de forma a encontrar os elementos que foram fundamentais para sua gênese e continuidade. Não há um modelo a ser seguido para a construção de uma sociedade mais justa. Tanto o modelo de democracia a ser implantado, como o caminho a ser seguido serão diferentes de acordo com as realidades históricas, políticas e culturais de cada país ou localidade, como afirmou José Nun (1989, p. 19):

(...) nunca hubo un modelo de revolución burguesa, desde que el desarrollo del capitalismo ha tomado formas marcadamente diferentes según los países. Y si no ha habido uniformidad en los modos de dominación, tampoco ha podido haberla en la manera en que se fueron configurando en cada sitio los múltiples niveles de lucha contra esa dominación.

O economista Joseph Schumpeter (1961), apesar de defender uma teoria democrática que enfoca muito mais a questão do método, destaca a importância da compreensão do contexto e de como este tem grande interferência na viabilização ou não de um regime democrático. Ele usa, no capítulo *Condições para o êxito do método democrático*, do livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, o exemplo da física para denotar esse fato: “Se um físico observa que um mesmo mecanismo funciona de maneira diferente em diferentes ocasiões e lugares, ele conclui que seu funcionamento depende de circunstâncias estranhas ao mecanismo. Não podemos evitar a mesma conclusão [para o sistema democrático]” (SCHUMPETER, 1961, p. 345). Ou seja, se buscamos obter resultados parecidos, um sistema político inclusivo que garanta a igualdade de participação a todos seus integrantes, em diferentes contextos “hay que cambiar las condiciones o hay que cambiar el mecanismo” (NUN, 2001, p. 156).

Para a realização de uma análise articulada dos fenômenos, torna-se fundamental a compreensão dos contextos históricos, geográficos, políticos, econômicos, culturais. A análise dos casos desenvolvida neste

trabalho não busca, igualmente, assumir como modelo qualquer caso ou processo. No entanto, há o objetivo de valorizar as experiências enquanto possibilidades reais de transformação. Por vezes, há uma tendência de setores de esquerda em desqualificar quaisquer tentativas de mudança que, em algum momento ou em algum aspecto, não sejam a construção abstrata ideal de um processo de transformação. Como se diz na linguagem popular, é o perigo de *jogar a criança com a água da bacia*. A concepção deste trabalho é oposta. Mesmo sabendo que há problemas, idiosincrasias, contradições, obstáculos, acredito ser importante estudar, analisar, compreender os caminhos alternativos que se tem tentado construir para que sejam alcançadas propostas de transformação da realidade.

A pesquisa desenvolvida tem como princípio valorizar experiências de democracia participativa que ora são desenvolvidas na América Latina. Parto do pressuposto de que há elementos importantes a serem destacados nesses fenômenos para que se possa construir a compreensão ampla sobre o movimento de democratização que vem ocorrendo na região e para definirmos melhor em que se baseiam os conceitos de participação e democracia participativa encampados pelo projeto democrático participativo.

Apoio-me, para tanto, na defesa da Sociologia das Emergências, destacada por Boaventura de Sousa Santos, que sugere uma *ampliação do presente*, através da abertura para a inclusão de mais experiências em nossas utopias, visando à conformação de :

(...) utopías realistas, suficientemente utópicas para desafiar a la realidad que existe, pero realistas para no ser descartadas fácilmente. Intentaremos ver cuáles son los señales, pistas, latencias, posibilidades que existen en el presente que son señales del futuro, que son posibilidades emergentes y que son ‘descredibilizadas’ porque son embriones, porque son cosas no muy visibles. No se trata de un futuro abstracto, es un futuro del cual tenemos pistas y señales; tenemos gente involucrada, dedicando su vida – muriendo muchas veces – por esas iniciativas. La Sociología de las Emergencias es la que nos permite abandonar esa idea de un futuro sin límites y reemplazarla

por la de un futuro concreto, basado en estas emergencias: por ahí vamos construyendo el futuro (SANTOS, 2006:30).

Ou em Habermas, que defende que “uma sociologia reconstrutiva da democracia tem que escolher seus conceitos básicos de tal modo que estes permitam identificar nas práticas políticas fragmentos e partículas de uma ‘razão existente’, mesmo que distorcida” (HABERMAS, 1997b, p. 9).

Faz-se necessário um amadurecimento teórico que apoie o movimento de transformação democrática em curso na América Latina. A articulação entre teoria e prática será fundamental para a superação do modelo econômico-político predominante na região. A construção de alternativas a esse modelo deverá ser baseada nos ensinamentos das diferentes práticas emancipatórias em desenvolvimento, na diversidade de luta que os povos vem travando em vários países latino-americanos, como identificou Emir Sader (2010, p. 29)

Captar seus itinerários, as novas formas que assume, suas novas dinâmicas, é condição essencial para sermos contemporâneos do nosso presente. Se a história avança mascarada, o papel da teoria é decifrar as novas expressões das contradições que articulam os sistemas de exploração, de dominação e de alienação, para apontar as formas de acumulação de forças e de construção da força econômica, social, política e ideológica que permita atualizar os processos de transformação revolucionária da nossa realidade.

Nesse sentido, também deve-se rever outra prática comum nas correntes de esquerda: o descaso com experiências de âmbito local e setorial, que não representam prontamente uma mudança estrutural da sociedade. Nun (1989, p. 55) criticou o que denomina de *etapismo imobilizador*, uma postura de pessoas que aspiram chegar ao socialismo mas pensam que a consolidação de um sistema democrático, em oposição ao regime autoritário militar anterior, exige que se adie *sine die* essa aspiração. Para o autor argentino, o processo de redemocratização por que passaram ou passam os países latino-americanos já conforma um campo fértil para iniciar a inserção da *lógica democrática socialista* nas práticas sociais.

Nun afirma que não se pode esperar acontecer “el gran cambio revolucionario” para que se comece a construir outra sociedade, outra democracia. Para ele, inclusive, muitos movimentos dos países do sul já estão rompendo o violento silêncio imposto pelas elites dominantes e “pedindo a palavra” (*idem*, p. 22). Sua posição é que, mesmo que haja contradições e imperfeições nas experiências democráticas alternativas, é a partir da prática que se caminha para uma mudança no sistema político vigente:

(...) es indudable que los actuales esfuerzos democratizantes se ensamblan con elementos autoritarios que redefinen su significado; pero sería tan ingenuo empeñarse en idealizar estos procesos de transición como prematuro sostener que las únicas alternativas actualmente disponibles para estos países son la dictadura o la revolución violenta (*idem*, p. 104).

Compreendo que o patamar de cidadania em que se encontram tais fenômenos de democracia participativa é, principalmente, resultado, e não origem, de processos históricos longos. Os maiores níveis de igualdade política que podem ser encontrados em algumas regiões ou países não são ponto de partida para um sistema democrático mais igualitário, mas frutos de profundos movimentos de luta histórica que permitiram chegar a essa condição (RAVENTÓS, 2008, p. 16). Portanto, torna-se necessário compreender a sociedade em que estes processos estão ocorrendo, os atores políticos que contribuiram para sua construção, a cultura política que serviu de base a essas práticas.

Ademais, a experiência dos espaços participativos, mesmo que, por vezes, não garanta uma efetiva transformação da realidade, é valiosa no sentido de formação da consciência política, que é a base central para a consolidação de uma sociedade mais justa (NUN, 1989, p. 13). Portanto, além da própria efetividade prática dos processos participativos, torna-se importante a análise da formação política dos participantes, isto é, o impacto que essas experiências tiveram na prática cotidiana das pessoas, na sua compreensão de mundo, na sua capacidade de análise crítica

da sua própria realidade, no seu potencial mobilizador para a luta por seus direitos.

1.2 A compreensão da democracia na América Latina

O estudo de experiências de democracia participativa na América Latina tem como objetivo de fundo sua valorização enquanto ingredientes que subsidiam a construção de propostas alternativas de sistema democrático. Portanto, mais do que querer validar teorias com o estudo dos casos, pretendo, com base em referências analíticas da bibliografia, analisar os valores encontrados em cada um dos casos apresentados e como eles podem contribuir para o movimento de transformação da realidade da democracia latino-americana. Espero que o melhor conhecimento desses fenômenos contribua para o aprofundamento da discussão sobre alternativas políticas, que podem servir para uma reconfiguração da relação Sociedade-Estado e para a formação de cidadãos mais críticos, questionadores e com maior capacidade de interferir nos caminhos da sua sociedade.

Dessa forma, busco neste livro refletir sobre as experiências de democracia participativa na América Latina, a partir de estudos de casos na Venezuela e Equador, buscando identificar características de configuração política, social, econômica e histórica que tornaram possível a emergência e consolidação dessas experiências, visando contribuir para a discussão mais geral sobre as possibilidades e limites da incorporação popular na democracia representativa e os desafios para “democratizar a democracia”.

Ademais, a partir dos casos estudados, pretendo contribuir para a compreensão do processo político de construção da democracia participativa na América Latina. O objetivo maior não é fazer uma avaliação das experiências ou destacar o quanto se avançou no sistema democrático com elas. Não pretendemos avaliar em que nível está a participação em cada um dos casos ou dizer qual caso foi mais revolucionário ou conseguiu avançar mais no aprofundamento da democracia. O estudo sobre as melhorias efetivas nas condições de vida da população trazidas

pela mudança no sistema democrático não é um fator fundamental neste trabalho. Embora essa análise esteja presente na descrição dos casos, seja baseada nas entrevistas de campo, seja na bibliografia consultada, nenhuma análise quantitativa e profunda será realizada sobre esses impactos.

O que pretendo verificar é se existem elementos fundamentais para a concretização de processos efetivamente participativos, inclusivos, deliberativos que podem ser identificados nas diferentes experiências estudadas. Ou seja, apesar das diferenças históricas, culturais, sociais, econômicas, políticas presentes em cada localidade, é possível identificar fatores passíveis de generalização na construção/reinvenção da democracia participativa na América Latina?

1.3 Experiências estudadas

São apresentadas, neste livro, duas experiências de democracia participativa em dois países latino-americanos: Venezuela e Equador. Estando inseridas no contexto amplo descrito, cada uma possui suas peculiaridades históricas e processos sociopolíticos distintos que propiciaram sua emergência. Dentre as diversas experiências em desenvolvimento na região, a opção por essas duas se deu por representarem importantes referências, em seus países e internacionalmente, de práticas democráticas, com certa continuidade, tendo sido base para a construção das políticas nacionais de estímulo à democracia participativa.

Na Venezuela, as inovações participativas começaram a ganhar corpo ainda no início da década de 1990, em nível local e regional, por iniciativa de alguns governos de esquerda, como resposta à crise do sistema político e ao estado de deterioração dos serviços públicos nas áreas urbanas do país (LÓPEZ MAYA, 2008). Práticas participativas em âmbito local começaram a ser experimentadas, tendo importante destaque no contexto político nacional e servindo de referência para as propostas de democracia participativa que estavam por vir.

A valorização da participação ganhou maior intensidade a partir da eleição de Hugo Chávez, em 1998. Primeiro, com as difundidas *misiones sociales*, que estimulavam a mobilização popular através de organiza-

ções sociais locais como estratégia para solucionar diversas carências das comunidades. Mais recentemente, houve a consolidação de espaços da democracia participativa, com destaque para os *consejos comunales*, com os quais se pretende estimular a participação em decisões políticas acerca do uso dos recursos públicos destinados a cada localidade. A decisão por uma reestruturação do sistema democrático venezuelano a partir de uma proposta de *democracia participativa y protagónica* deslanchou um amplo e profundo processo de mudanças na dinâmica política do país nos níveis local, regional e nacional.

Nesse contexto, analiso a experiência do município Torres, Estado Lara, onde, em 2004, a vitória nas eleições municipais de uma articulação de movimentos sociais locais permitiu iniciar um intenso processo de transformação política, com uma proposta participativa e inclusiva. O combustível dado ao processo, pelas diversas propostas participativas do governo federal, permitiu uma forte difusão dos espaços democráticos e uma intensa participação política por parte de uma população historicamente isolada dos espaços públicos decisórios e submetida às regras definidas pelas autoridades do poder privado.

No Equador, os primeiros espasmos de democracia participativa nascem de um movimento mais amplo de reivindicação dos direitos civis e políticos da população indígena e de ampliação da presença indígena na esfera política. Constituindo o maior movimento social do país, os indígenas conseguiram tornar-se, em 1996, uma importante força político-eleitoral, com o partido *Pachakutik*, dando novo alento ao falido sistema democrático político equatoriano. Apesar de nacionalmente o movimento ter perdido sua legitimidade em função de estratégias equivocadas de articulação, as experiências de governos locais indígenas foram relevantes, pois possibilitaram a transposição das práticas comunitárias indígenas para o âmbito do poder público local.

Como um dos expoentes desse movimento, destaca-se a experiência de democracia participativa no *cantón* Cotacachi, no norte do país, iniciada em 1996 com a eleição de Auki Tituaña para prefeito. Tendo sido reconhecida internacionalmente, a experiência de democracia

participativa de Cotacachi conseguiu manter, por um período significativo (até 2008), um processo de participação popular, fortalecendo a cultura organizativa do município, consolidando sua identidade e elevando-o a um patamar de referência nacional de democracia participativa.

Cotacachi conseguiu ainda fortalecer um movimento de luta pela valorização da identidade indígena e de respeito às suas populações. Sendo liderado por um prefeito indígena e tendo uma organização indígena como o principal ator no movimento social local, o município experimentou relevantes avanços em relação à convivência étnica. As mudanças políticas ocorridas no país desde a chegada do movimento *Alianza País* e da eleição de Rafael Corrêa interferiram fortemente na dinâmica participativa *cotacacheña*, representando sérios riscos à sua continuidade. Entretanto, não tiram o mérito de mais de uma década de estruturação de um sistema democrático inovador que possibilitou uma importante mudança na consciência política de sua população.

Vale ressaltar que os processos políticos de fortalecimento da democracia participativa ocorridos nesses países não estão deslocados do debate e da prática democrática que vem sendo desenvolvida no Brasil nas últimas décadas. Os espaços de democracia participativa começaram a ganhar força neste país a partir da Constituição de 1988, quando são criados diversos conselhos para auxiliarem na definição das políticas públicas: educação, saúde, criança e adolescente. Uma das experiências mais estudadas e referenciadas é a dos orçamentos participativos, particularmente o caso de Porto Alegre. Potencializada a partir do governo do Partido dos Trabalhadores, a experiência constituiu-se como caso exemplar de participação efetiva da população na definição de parte do orçamento público, e foi modelo para diversas tentativas similares no país e no exterior (inclusive para as duas apresentadas aqui). A consolidação de espaços de participação deu um salto de intensidade com o governo Lula, que promoveu um grande número de conferências, nas mais diversas temáticas, para debate, definição e aprovação de políti-

cas públicas². Portanto, entendemos que a compreensão aprofundada desses casos na Venezuela e Equador permite produzir elementos para uma análise mais qualificada dos avanços brasileiros e podem contribuir para novas propostas de transformação da nossa estrutura democrática.

As diferentes histórias de construção de cada uma das experiências de democracia participativa exigem a recusa de análises orientadas apenas por critérios de quantificação de seus resultados. A compreensão das origens, obstáculos e resultados de cada um dos casos separadamente pode contribuir para uma reflexão mais consolidada acerca da gênese dessas experiências, de seu potencial de transformação de realidades locais e de renovação das culturas políticas. Sendo a América Latina um dos principais laboratórios democráticos do mundo na busca pela construção de novas formas de sistemas políticos efetivamente inclusivos, é preciso entender as experiências em curso como um movimento de questionamento do modelo atualmente existente, cujos princípios e valores questionados, revistos e/ou atualizados. Desta forma, resiste-se a olhar os fenômenos políticos participativos como ações localizadas e isoladas e contribui-se para sua consolidação e difusão.

Orientado pela preocupação metodológica de não criar modelos ou colocar amarras nas experiências de democracia participativa, lutamos pela consolidação de uma visão articulada das experiências de democracia participativa da região, fornecendo subsídios para enfrentar uma questão recorrentemente apresentada pelos estudiosos: a falta de uma teoria da participação e da democracia participativa (AVRITZER, 2009). A construção de uma teoria democrática latino-americana, baseada na compreensão da nossa construção histórica e no reconhecimento das práticas emancipatórias em curso, é um desafio que precisa ser enfrentado imediatamente para subsidiar a luta democrática na região. Como afirmou Sader (2010, p. 93)

2 Uma avaliação profunda e atualizada foi feita pelo Instituto POLIS (www.polis.org.br) e pela Plataforma de Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político do Brasil (<http://www.reformapolitica.org.br>) em Souto; Paz, 2012.

Apesar de uma rica capacidade analítica, de significativos processos de transformação e de dirigentes revolucionários tão emblemáticos, o continente não produziu ainda a teoria de sua própria prática. (...) não contamos com grandes sínteses estratégicas que nos permitam usar balanços de cada uma dessas estratégias e um conjunto de reflexões que favoreçam a formulação de novas propostas.

Acredito que a consolidação de uma perspectiva mais ampla do movimento pela participação popular na política e a construção de uma teoria, construída a partir da prática, da democracia participativa e da participação são os próximos passos a serem dados para o aprofundamento da democracia, de forma sólida e disseminada, na América Latina.

1.4 O trabalho de campo

Cada experiência de transformação democrática ocorrida recentemente na América Latina, tem sua história, suas origens, seu contexto, seus valores, sua capacidade de mudança no cotidiano das pessoas envolvidas. Por entender que a descrição descontextualizada dos fenômenos aqui apresentados pode levar a interpretações equivocadas e distorcidas, procurei apresentar o contexto histórico de luta em que se inserem essas experiências, tentando destacar a dinâmica de forças, os obstáculos e os avanços obtidos nos dois casos estudados, estando de acordo, assim, com a orientação de Guillermo O'Donnell (2000, p. 521): “Una teoría adecuada de la democracia debe especificar las condiciones históricas de surgimiento de los distintos tipos de casos, o, lo que es lo mismo, debe incluir una sociología política históricamente orientada”.

As diferentes origens histórico-políticas dos movimentos sociais que geraram as experiências estudadas resultaram em abordagens diferentes para o estudo do contexto histórico. Na Venezuela, o estopim da experiência em Torres foi a chegada de Hugo Chávez no poder. Assim, a análise histórica baseia-se no contexto de luta política nacional, nas sucessões presidenciais e nos conflitos democrático nacionais que levaram à consolidação do movimento bolivariano liderado por Chávez.

No Equador, a proposta participativa nasceu do movimento indígena equatoriano. Dessa forma, o foco do estudo histórico foi o contexto político dos indígenas, sua relação com o Estado e o ambiente em que foi se estruturando esse movimento social.

A análise contemporânea das experiências não se restringiu à estrutura participativa construída, aos espaços públicos de tomada de decisão. Procurei desvendar o contexto sociopolítico local em que se desenvolveram as novas dinâmicas políticas, seguindo novamente O'Donnell, que afirma que “la democracia no solo debe ser analizada en el plano del régimen, sino también en el plano del estado – sobre todo del estado como sistema legal – y de ciertos aspectos del contexto social general” (*ibidem*).

O aprofundamento da compreensão das experiências de democracia participativa na América Latina é uma condição inexorável para a construção de uma teoria democrática mais relacionada com a realidade de nossos povos, de nossas culturas, de nossas práticas, como afirmou Emir Sader (2010, p. 103):

Esse trabalho teórico é indispensável e só pode ser feito a partir das realidades concretas de cada país, articuladas com a reflexão sobre as interpretações teóricas e as experiências históricas acumuladas pelo movimento popular ao longo do tempo. A realidade é implacável com os erros teóricos. A América Latina do século XXI requer e merece uma teoria à altura dos desafios presentes.

Há um vínculo intrínseco entre a reflexão de uma nova democracia e a igualdade nos países da região; igualdade social, igualdade econômica, igualdade política. Conforme convocou José Nun (2001, p. 173-174), faz-se necessário empreender a missão de melhor estudar, interpretar, compreender o que vem sendo construído no âmbito do poder popular na *latinoamérica*:

Pero esto exige que la lucha contra la desigualdad sea asumida como primordial y que inventemos entre todas nuevas formas institucionales que complementen, transformen y amplíen a las existentes, pues de lo contrario la experiencia enseña que éstas son un plano

inclinado que leva al mantenimientos del *status quo* o a algo peor. Reitero que elaborar un catálogo de esas formas sería un ejercicio tan fácil como inútil puesto que, por definición, deben respetar las diferencias y poseer rasgos propios según las características de cada lugar. Alcanza con saber que son posibles; que ya hay muchas que están en pie y deben ser profundizadas, articuladas y difundidas; y que sería bueno que los intelectuales latinoamericanos que todavía no lo hayan hecho aceptasen como una de sus misiones más significativas la de interpretar fortalecer, traducir y comunicar esas experiencias.

A seleção dos casos a serem estudados foi realizada a partir de pesquisa bibliográfica. Busquei identificar experiências em que foram conseguidos avanços em direção a novas propostas de funcionamento do sistema democrático. Encontrei algumas práticas relevantes principalmente em países como Bolívia, Equador, Peru e Venezuela, além do Brasil. Para a seleção final, considerei alguns aspectos como: profundidade da transformação, envolvimento da população, mudança na estrutura democrática, continuidade da experiência, relevância no contexto político nacional. Por fim, foram escolhidas as experiências de Cotacachi, no Equador, e Torres, na Venezuela.

O estudo dos fenômenos baseou-se na proposta metodológica do *estudo de caso* (YIN, 2001). Distancia-se da proposta de uma análise de base quantitativa, valorizando, portanto, métodos que permitem uma abordagem qualitativa. A preparação para o trabalho de campo foi realizada em cinco etapas que foram repetidas em ambos os casos.

Primeiro, foi realizada uma revisão bibliográfica que serviu para a compreensão do contexto histórico nacional e local que levou à consolidação de movimentos com propostas democráticas participativas. Em seguida, foi feito um levantamento de referências sobre a experiência a ser estudada, analisando seu funcionamento, os atores envolvidos, as transformações empreendidas, os conflitos presentes. Foram utilizados uma série de documentos como livros, relatórios técnicos de pesquisa, atas de reuniões dos processos participativos, revistas e outras publicações locais.

Esse trabalho possibilitou a terceira etapa: a elaboração de um conjunto de micro-hipóteses de análise da experiência, ou seja, hipóteses formuladas a partir da revisão bibliográfica divididas em temas chaves. Essas hipóteses foram base para a construção de um questionário que orientou a fase seguinte de entrevistas com informantes-chave. Estes foram, em geral, intelectuais que haviam estudado ou assessorado o caso e que tinham um conhecimento sistematizado sobre a experiência. Contribuíam, também, com uma análise que dialogava com o contexto mais amplo em que o caso foi desenvolvido.

Por fim, a quinta etapa constituiu-se nas entrevistas com os atores participantes do processo participativo. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com base em um questionário com perguntas divididas em temas e que refletiam as hipóteses elaboradas a partir da revisão bibliográfica e revisadas com base na análise dos informantes-chave.

Em campo, três métodos de análise foram utilizados. Primeiro, o levantamento de documentos produzidos nos processos participativos, como relatórios, planejamentos, documentos de prestação de contas. Segundo, as entrevistas com atores locais que estavam envolvidos direta ou indiretamente nas experiências participativas; estas foram a principal fonte de informação da pesquisa. Terceiro, a observação direta. Este último método teve limitações em função dos curtos períodos de trabalho de campo. Entretanto, foi possível sentir o ambiente do sistema político nas duas localidades com a participação em alguns eventos relevantes, como a reunião anual de prestação de contas da prefeitura de Cotacachi e a observação de reuniões de conselhos comunais e de uma comuna em comunidades rurais de Torres. A experiência de Cotacachi tem maior bibliografia disponível, o que permitiu que as entrevistas mantivessem, de forma geral, um caráter mais analítico. No caso de Torres, com poucas referências que descrevam a experiência, tive que fazer entrevistas que combinavam perguntas descritivas, que buscavam recompor a história, e analíticas.

Após o trabalho de campo, foi elaborada uma planilha de análise e sistematização das entrevistas. Esta planilha continha as perguntas na

primeira coluna e o nome dos entrevistados na primeira linha. A partir da audição das entrevistas ou da leitura de sua transcrição, foram sendo extraídas as colocações de cada entrevistado em relação a cada pergunta. Dessa forma, após sistematizadas todas as entrevistas, era possível analisar em uma mesma linha da planilha o posicionamento de todos em relação a uma pergunta/tópico específico. Como as perguntas refletiam as hipóteses iniciais, essa ferramenta de análise das entrevistas permitiu construir uma percepção sobre a validade de cada hipótese de acordo com a resposta dos entrevistados. Na última linha, foi aberto um espaço para o registro de outros fatores que não estavam em nenhum dos grandes temas definidos anteriormente. Além disso, na planilha havia uma coluna que somava a quantidade de entrevistados que haviam mencionado aquele assunto. Com isso, era possível perceber quais temas estavam mais presentes na visão dos diferentes atores.

1.5 O livro em capítulos

Ao longo deste estudo, procurei fazer um trabalho de articulação entre a teoria democrática e a análise de experiências de democracia participativa.

Inicialmente, no Capítulo 2, é feita uma revisão bibliográfica que permite uma compreensão mais ampla do debate contemporâneo na teoria democrática. Analiso como o conceito de participação foi trabalhado pelos principais autores e correntes da teoria democrática. Começando por Jean-Jacques Rousseau e chegando aos atuais, destaco as diferentes percepções sobre a importância da participação e dos espaços participativos na construção dos sistemas democráticos, trazendo à luz desde as visões mais conservadoras em relação à inclusão da população, que veem nisso um risco à estabilidade do sistema, até os argumentos que defendem uma plena participação, sem a qual um sistema não poderia ser caracterizado como democrático. O estudo de autores com diferentes pontos de vista possibilitou identificar algumas questões que ainda possuem grande relevância nesse campo.

No Capítulo 3, aprofundo a revisão bibliográfica através de um recorte territorial, buscando a compreensão de como se acha a discussão no âmbito da realidade latino-americana. O fato de parte considerável dos textos clássicos sobre democracia terem como objeto central de estudo os países do norte (ou desenvolvidos, ou originários, como prefere O'Donnell) exige uma adequação da teoria para a nossa realidade. Portanto, procuro desenvolver a reflexão a partir de autores que trazem para nosso contexto a discussão democrática, como José Nun, Guillermo O'Donnell, Evelina Dagnino, Maria do Carmo Albuquerque, Emir Sader.

A partir da revisão, destaco dois conceitos que serviram como pilares para a análise das experiências de democracia participativa estudadas: *agência*, com base na definição de O'Donnell (2000, 2004), e *esfera pública*, segundo apresentado por Habermas (1997a; 1997b). Os conceitos de *agência* e de *esfera pública* compreendem, na minha percepção, as principais questões que devem ser consideradas na análise do contexto democrático latino-americano contemporâneo e servem, do mesmo modo, para qualificar o estudo de experiências de inovação democrática, contribuindo para dar destaque aos fatores que efetivamente representam uma transformação do sistema político.

No Capítulo 4, é apresentada a primeira experiência: o município Torres, na Venezuela. Inicialmente, discorro sobre o contexto político nacional recente do país, bem como o processo de construção da proposta de democracia participativa, que vem desde antes do governo Chávez, dando destaque à política dos *Consejos Comunales* (principal referência da democracia participativa e protagônica no país) e a diferentes experiências locais de gestão participativa. Detalho a experiência participativa de Torres, descrevendo o processo, os aspectos relevantes nessa construção e uma análise dos avanços e obstáculos. Para concluir, realizo uma análise do caso venezuelano com base no referencial teórico destacado anteriormente.

No capítulo seguinte, é exposto o caso de Cotacachi, no Equador. Similarmente, desenvolvo um resgate histórico, mas, dessa vez, com foco na construção do Movimento Indígena Equatoriano, que foi o principal

bastião das práticas participativas equatorianas nas últimas décadas. Discorro sobre a conformação e o fortalecimento do movimento, com destaque para sua entrada no jogo político-eleitoral, que representou avanços e conflitos. Em seguida, apresento a experiência de Cotacachi, sua estrutura democrática participativa e os aspectos relevantes em sua consolidação. Termino com uma reflexão sobre os motivos para seu enfraquecimento, bem como sobre os avanços conseguidos nesse período, concluindo o capítulo com a análise baseada no referencial teórico definido.

Finalmente, no Capítulo 6, analiso as experiências de forma conjunta. A partir da análise dos casos, baseada no referencial teórico, identificamos os principais fatores coincidentes que tiveram relevância nas experiências estudadas. Assim, retomando os pilares da *agência* e da *esfera pública*, analiso conjuntamente de que formas esses aspectos foram desenvolvidos nas duas experiências, tentando chegar a um rol de elementos que talvez possam contribuir para a reflexão sobre a construção da democracia participativa na América Latina.

Termino o capítulo e o livro discorrendo sobre alguns pontos cujo debate é pertinente para a consolidação de um movimento articulado de transformação dos sistemas democráticos na América Latina. A partir do aprendizado obtido tanto com as leituras quanto com a análise e convivência com experiências de prática democrática participativa, procuro trazer algumas reflexões que visam contribuir para essa proposta de transformação e para um maior diálogo entre os espaços de reflexão teórica sobre a democracia e os ambientes de construção prática de um sistema efetivamente democrático na América Latina.

II

TEORIA DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

(...) de resto, as palavras não mudam em nada as coisas, e quando o povo está sujeito a chefes que governam em seu lugar, tenham o nome que tiverem esses chefes, constituem sempre uma aristocracia... no instante em que um povo se dá representantes, deixa de ser livre, cessa de ser povo.

Jean-Jacques Rousseau
– Do Contrato Social



Neste capítulo, será desenvolvida uma revisão bibliográfica sobre a questão da participação popular no sistema democrático. Início com uma análise sobre as diferentes origens dos conceitos de Democracia e Governo Representativo que, embora hoje sejam entendidos como indissociáveis, nasceram em diferentes tempos e contextos. Apresento dois movimentos de democratização do sistema político nos países ocidentais: o primeiro, eleitoral, visando ampliar o alcance do sufrágio; e o segundo, participacionista, defendendo novas formas de inclusão política da sociedade. Em seguida, recorro a alguns autores para analisar como a participação aparece na teoria democrática, apoiando-me neles para defender um aprofundamento da reflexão sobre as formas de participação.

2.1. Os Caminhos da Democracia

Para a compreensão do movimento contemporâneo que busca maior democratização do Estado é importante perceber as origens da proposta democrática e do sistema de governo representativo, que possuem passados e histórias diferentes. Foi na tentativa de articulação desses dois que começou a consolidar-se o sistema democrático hegemônico no mundo, que hoje passa por uma crise e busca se reinventar para não perder completamente sua legitimidade.

2.1.1. Democracia e Governo Representativo

A história de consolidação do governo representativo foi sendo construída a partir do modelo estatal de cada época e das demandas e pressões sociais desdobradas na relação entre Estado e sociedade. Ao contrário do que se pode supor pela realidade contemporânea, sistema representativo e democracia são conceitos que nasceram em lugares e épocas diferentes, não tendo, inicialmente, qualquer relação.

Hanna Pitkin destacou as diferentes origens históricas desses conceitos. *Democracia*, apesar de a prática ser anterior, foi cunhado como conceito pela primeira vez pelos gregos, com base na democracia ateniense, conquistada por luta popular, e que era “direta e participativa a um nível

surpreendente”, não havendo nenhuma relação com representação, para o que sequer existia uma palavra em sua língua (PITKIN, 2004, p. 337; tradução livre).

Segundo a autora, *representação*, enquanto prática política, vem de um período mais moderno, não estando ligada a experiências de governo democrático. Pitkin dá o exemplo da Inglaterra, onde o rei precisava de delegados em cada localidade para garantir o recolhimento de impostos, ou seja, as instâncias locais de governo eram postos de controle implantados pelo governo central. Foi com o tempo que os representantes começaram a se sentir parte das populações locais, passando a intermediar sua relação com a realeza, colocando condições e negociando; a função de delegado foi deixando de ser um cargo, um ônus, para ser um direito da população (PITKIN, 2004, p. 337).

Bernard Manin reforça a análise de Pitkin afirmando que: “what we call representative democracy has its origins in a system of institutions (...) that was in no way initially perceived as a form of democracy or of government by the people”³ (MANIN, 1997, p. 1). Segundo Manin, no contexto de consolidação dos governos representativos não havia qualquer viés democratizante, inclusive, que buscasse um caminho de maior distribuição de poder à população. O autor defende que houve uma mudança de percepção em relação ao modelo de governo representativo, que só mais tarde começou a vincular-se a uma proposta democrática: “In the late eighteenth century, then, a government organized along representative lines was seen as differing radically from democracy, whereas today it passes for a form thereof”⁴ (*idem*, p. 4).

Similarmente, o filósofo francês Jean-Jacques Rousseau, afirmava em seu livro *Do Contrato Social*, escrito em 1762, que a representação era uma ideia moderna vinda do governo feudal. Grande estudioso

3 “O que chamamos de democracia representativa tem sua origem em um sistema de instituições (...) que de forma alguma era percebido, inicialmente, como uma forma de democracia ou de governo pelo povo” – tradução livre (TL).

4 “No final do século XVIII, um governo organizado através de formas representativas era visto radicalmente diferente de democracia, enquanto hoje é visto como uma forma de democracia” – TL.

e defensor das práticas democráticas na República de Roma, o autor (ROUSSEAU, 2002, p. 46) afirma:

Nas antigas repúblicas, e inclusive nas monarquias, jamais o povo teve representantes: não se conhecia sequer esse nome. É bastante singular o fato de, em Roma, onde os tribunos eram tão sagrados, sequer se haver imaginado pudessem eles usurpar as funções do povo, e, em meio de uma tão grande multidão, nunca terem tentado passar um só decreto oriundo de sua própria cabeça.

Portanto, das disputas entre reis e parlamentos no século XVII nasceram a guerra civil na Inglaterra e as subsequentes revoluções democráticas do final do século XVIII, que deram origem à aproximação entre democracia e representação, ou o que é conhecido por democracia ocidental (PITKIN, 2004; BOBBIO, 1986). O movimento democrata desafiou duas assunções medievais: que Deus destinava a cada pessoa seu lugar na hierarquia sagrada e que o reino era um território cujo domínio pertencia ao rei e à aristocracia fundiária (PITKIN, 2004, p. 337-8).

As revoluções buscavam enfrentar uma histórica construção divina/imperial dos governos existente desde a Idade Média, trazendo um ideal democrático em que a população teria o poder de construir o Estado para servi-la. No entanto, seja por dificuldades de colocar em prática o novo ideário, seja pelas pesadas heranças do sistema anterior, o aprofundamento da democracia, isto é, da interferência popular no governo, foi cerceado por obstáculos.

Segundo Pitkin (2004, p. 338), o ressurgimento da democracia ocorreu em grandes Estados-Nações onde a prática não democrática da representação já estava consolidada, o que impediu que um processo profundo de democratização fosse levado a cabo. Havia a crença de que a ampliação do direito de voto a uma maior parte da população seria suficiente para provocar uma profunda democratização dentro do sistema previamente existente: “Extend the suffrage, and democracy would be enabled by representation”⁵ (PITKIN, 2004, p. 338). Entretanto, não foi o que ocorreu.

5 “Amplie-se o sufrágio, e a democracia seria viabilizada pela representação” – TL.

Em função da solidez daquele modelo político de funcionamento, a inserção de novos votantes não representou, efetivamente, uma capacidade de direcionamento do Estado pela população. A autora (PITKIN, 2004, p. 339) conclui que a representação, ao invés de ter sido articulada à democracia, foi utilizada como instrumento para conter o ímpeto democrático e para controlar as classes mais baixas:

Despite repeated efforts to democratize the representative system, the predominant result has been that representation has supplanted democracy instead of serving it. Our governors have become self-perpetuating elite that rules – or rather, administers – passive or privatized masses of people. The representatives act not as agents of the people but simply instead of them⁶.

Outro fator importante, destacado por diversos autores, é o despreparo da população para a atuação na política democrática. Acostumadas a governos autoritários, centralizadores, monárquicos, não se poderia esperar que as pessoas, antes servos obedientes, se tornassem automaticamente cidadãos ativos e conscientes de seu papel frente ao Estado e na construção de um governo democrático. O processo de construção de um sistema democrático exige uma compreensão da população, uma mudança de cultura, uma formação política capaz de viabilizá-lo. Não significa dizer que a população é culpada pela falta de democratização nos novos sistemas políticos, mas destacar que seria ingênuo crer que a mudança de um sistema, feita de cima para baixo, levasse, natural e imediatamente, a uma mudança de postura dos cidadãos e a uma nova cultura política.

Dewey (1954, p. 204) criticou os autores que atribuem à população a responsabilidade pela falta de empenho na democratização da experiência política, defendendo que isso dependeria de um processo de formação:

6 “Apesar dos repetidos esforços para democratizar o sistema representativo, o resultado predominante foi que a representação suplantou a democracia ao invés de servi-la. Nossos governantes tornaram-se elites autoperpetuadoras que comandam – ou melhor, administram – massas populares passivas ou privatizadas. Os representantes agem não como agentes do povo mas em seu lugar” – TL.

(...) it is absurd to convert this legal liberation into dogma which alleges that release from old oppressions confers upon those emancipated the intellectual and moral qualities which fit them for sharing in regulation of affairs of state. The essential fallacy of the democratic creed, it is urged, is the notion that a historic movement which effected an important and desirable release from restrictions is either a source or a proof of capacity in those thus emancipated to rule, when in fact there is no factor common in the two things⁷.

Entretanto, entra aí uma questão: será que havia o interesse real numa participação efetiva da população? Era desejada pelas elites governantes da época uma tomada de poder por todos os cidadãos? Robert Dahl (1997) analisa as diferentes sequências históricas de construção dos regimes democráticos atuais e argumenta que no modelo mais comum há, primeiro, uma consolidação de um sistema competitivo entre as elites, para uma posterior inclusão de parcela maior da população. Essa sequência, segundo o autor, permitiria uma participação dos ex-excluídos mais controlada pelas elites:

A sequência mais comum entre as poliarquias mais antigas e mais estáveis tem sido alguma aproximação do primeiro caminho, isto é, a política competitiva precede a expansão da participação. Em consequência, as regras, as práticas e a cultura da política competitiva desenvolveram-se primeiramente entre uma pequena elite, e a transição crítica da política não partidária para a competição partidária também ocorreu inicialmente dentro do grupo restrito. Apesar de esta transição raramente ter sido fácil, e de os conflitos partidários serem frequentemente ásperos e duros, a severidade do conflito era restringida pelos laços de amizade, família, interesse, classe e ideologia que permeavam

7 “(...) é um absurdo converter essa liberação legal em um dogma que alega que a liberdade de antigas opressões garante aos emancipados as qualidades morais e intelectuais necessárias para o compartilhamento das decisões de âmbito estatal. A falácia essencial da crença democrática é a noção de que um movimento histórico que permitiu uma emancipação importante e desejável representa uma fonte ou prova de capacidade de governar dos emancipados, quando, na verdade, não há fator comum entre as duas coisas” – TL.

o grupo restrito de notáveis que dominava a vida política do país. Mais tarde, na medida em que novas camadas sociais eram admitidas na política, elas eram mais facilmente socializadas nas normas e práticas da política competitiva já desenvolvida entre as elites, e geralmente aceitavam muitas, se não todas, as garantias mútuas evoluídas no curso de muitas gerações. Conseqüentemente, nem o estratos mais novos, nem os governantes, que estavam ameaçados de perder seus cargos, sentiam que os custos da tolerância fossem altos o suficiente para suplantar os custos da repressão, particularmente porque a repressão provocaria a destruição de um sistema bem desenvolvido de segurança mútua (DAHL, 1997, p. 53-54).⁸

Como destaca o politólogo argentino Guillermo O'Donnell, a concessão de novos direitos políticos a grupos populacionais antes excluídos não foi, na maioria dos países, algo pacífico e consensual. O processo de inclusão deu-se através de muita luta e diante de uma enorme resistência por parte das elites, que recebavam uma abertura descontrolada:

La historia de los países originarios estuvo signada por anticipaciones catastróficas y a veces por la resistencia violenta, de sectores privilegiados que se oponían a la extensión de los derechos políticos a otros en los que “no se podía confiar” o eran “indignos” de esos derechos. En otras latitudes, por medios con frecuencia aun mas violentos y excluyentes, esa misma extensión fue resistida en reiteradas oportunidades (O'DONNELL, 2000:541).⁹

8 Como será visto mais à frente, Dahl prefere o uso do termo *poliarquia*, por não acreditar que haja atualmente no mundo qualquer sistema realmente democrático. Além disso, trabalha a relação de um governo com sua oposição a partir dos conceitos de custos de tolerância (deixar a oposição participar da competição democrática) e custos de repressão (eliminar a oposição). Segundo ele, “quanto mais os custos da supressão [repressão] excederem os custos da tolerância, tanto maior a possibilidade de um regime competitivo” (Dahl, 1997:37).

9 No original em inglês O'Donnell usa o termo “originating countries”. Embora pareça similar, também poderia ser traduzido como “países originantes”, ou seja, que originaram a democracia. O autor esclarece em nota de rodapé: “Utilizo esta expresión para referirme sinteticamente a los países de democratización temprana situados en el cuadrante Noroeste del mundo, más Australia y Nueva Zelandia” (2000:523).

Segundo O'Donnell, as elites políticas argumentavam que esses grupos “carecían de autonomía y de responsabilidad” e não possuíam a “capacidad moral e intelectual necesaria para participar en la vida política”. Enquanto, em outros locais, vanguardas revolucionários ou juntas militares implantaram regimes autoritários, nos “países originarios” os grupos privilegiados consolidaram, na maioria dos casos, “democracias oligárquicas (es decir, no incluyentes) para ellos y exclusión política para el resto” (O'DONNELL, 2000, p. 541).

Portanto, a democratização do sistema político deu-se apesar da grande resistência das elites em ceder o poder e através de um processo controlado e restringido por elas, como afirmou o argentino José Nun (2001:89): “*la burguesía nunca fue espontáneamente un agente central de democratización*; cuando mucho, y al verse obligada a ello, procuró preservar su dominación dando curso a algunas de las presiones y demandas que habitualmente surgieron desde abajo, activadas por los trabajadores y por sus organizaciones sindicales y políticas”. O autor (NUN, 2001, p. 146) reforça essa visão de um certo controle pela elite da democratização do sistema político, destacando que, ainda que a participação política tenha se ampliado na maioria dos países prósperos do Ocidente a partir do século XIX,

(...) si quienes luchaban por esta ampliación lo hacían cada vez mas en nombre de la democracia, las preocupaciones centrales de quienes les fueron concediendo el voto eran, ante todo, el mantenimiento y la viabilidad de las instituciones vigentes y la protección de intereses individuales definidos conforme a la lógica de un capitalismo en ascenso. De ahí la conocida paradoja que resume el politólogo francés Bernard Manin: ‘los gobiernos democráticos contemporáneos han evolucionado a partir de un sistema político que fue concebido por sus fundadores en oposición a la democracia.’ Y ello ha tenido y tiene efectos importantes.

É a partir de uma compreensão parecida do fenômeno democratizante que Hannah Pitkin conclui que o governo representativo (a democracia representativa) tornou-se, na realidade, um substituto do

autogoverno popular e não seu *ativador*, havendo corroborado para a consolidação de um governo oligárquico (PITKIN, 2004, p. 340). A autora deixa claro que não se opõe, *per se*, à representação, mas acredita que a forma como se gerou o sistema representativo atual impede a efetivação de um sistema democrático. Pitkin baseia-se em Hannah Arendt para destacar que é a democracia direta local que sustenta uma real democracia representativa na escala nacional: “Genuinely democratic representation is possible, she held, where centralized, large-scale, necessarily abstract representative system is based in a lively, participatory, concrete direct democracy at local level”¹⁰ (PITKIN, 2004, p. 340).

2.1.2 Democratização quantitativa: sufrágio universal

Em suma, os movimentos democratizantes iniciados no século XVIII, embora tivessem uma agenda mais ampla e transformadora, acabaram, ao longo do tempo, convergindo para uma frente principal de luta democrática, em uma primeira onda de transformação: o movimento democrático por via eleitoral. O caminho traçado desde então, em vistas à democratização do Estado, teve como eixo principal o sufrágio universal como método único de participação ampla. Assim, a luta democrática até poucas décadas atrás esteve atrelada à ampliação do universo de votantes, a partir da conquista do direito ao voto para os pobres, mulheres, analfabetos.

Como afirmou: o filósofo italiano Norberto Bobbio (1986, p. 19): “Quando se diz que no século passado ocorreu em alguns países um contínuo processo de democratização quer-se dizer que o número dos indivíduos com direito ao voto sofreu um progressivo alargamento”; e o cientista político francês Bernard Manin (1997, p. 132):

During the nineteenth and early twentieth centuries, one trend dominated the development of representative institutions: the extension

10 “Representação genuinamente democrática é possível, ela argumenta, onde o sistema representativo centralizado, de grande escala, necessariamente abstrato, é baseado em uma democracia direta viva, participativa, concreta no nível local” – TL.

of the right to vote, which eventually culminated in universal suffrage. Another transformation also took place: wealth requirements for representatives disappeared. These two changes gave rise to the belief that representation was progressing toward popular government.¹¹

No entanto, é importante destacar o quão recente é a conquista de uma democracia eleitoral efetivamente ampla, incluindo toda a população sem restrições de gênero, raça ou educação. Embora pareça uma ideia trivial e consolidada, foi apenas ao longo do século XX que se foi consolidando regimes políticos que realmente permitiam o voto a toda sua população adulta. O cientista político estadunidense Mark Warren é mais um autor que corrobora com a compreensão de que, atualmente, democracia tornou-se sinônimo de eleições competitivas: “Articulated most clearly by realist and elite theorists of democracy such as Joseph Schumpeter, ..., democracy became identified with *de facto* existence of competitive elections”¹² (*idem*, p. 678). Warren ressalta o quão contemporâneas são as conquistas democráticas, mesmo quando nos restringimos ao ato de votar. O autor fez um levantamento de Estados democráticos existentes no mundo, considerando que democráticos são os sistemas onde há: (1) sufrágio universal; (2) sistema político de competição multipartidária; e (3) movimento de oposição com chances legítimas de ganhar ou participar do poder. Considerando apenas esses três critérios, o autor conclui que: em 1900 não havia realmente nenhuma democracia no mundo; esse número sobe para 22 de um total de 154 países em 1950; e 119 de um total de 192 países em 2000 (WARREN, 2002, p. 677).

-
- 11 “Durante os séculos XIX e início do XX, uma tendência dominava o desenvolvimento das instituições representativas: a extensão do direito de votar, que eventualmente culminava no sufrágio universal. Outra transformação também ocorreu: desapareceram as exigências econômicas para representantes. Essas duas mudanças levaram à crença de que representação estava caminhando na direção de um governo popular” – TL.
- 12 “Articulado mais claramente por teóricos da democracia realistas e elitistas como Joseph Schumpeter, ..., democracia tornou-se identificada com a existência *de facto* de eleições competitivas” – TL

Essa importante ressalva é corroborada por outros autores. Outro cientista político dos Estados Unidos, Robert Alan Dahl, destaca que “dos 140 países nominalmente independentes existentes em 1969, cerca de duas dúzias eram fortemente inclusivos e possuíam sistemas de contestação pública”; e que aproximavam-se dessas condições “uma outra dúzia ou menos” (DAHL, 1997:33). O argentino José Nun confirma o tímido alcance da democracia no mundo: “En cuanto a los casos paradigmáticos, de entre unas doscientas naciones independientes que existen en el mundo, se tiende a designar hoy como democracias representativas estables apenas a una treintena” (NUN, 2001:16). Nun (2001:130) mostra como a história democrática é extremamente curta e que ainda hoje seria algo alheio a cerca de 80% da população mundial:

(...) aun sumando los casi dos siglos de democracia ateniense y los escasos dos siglos de democracia occidental (cálculo éste que peca notoriamente por exceso), en 2.600 años de historia el fenómeno democrático sólo se ha manifestado en algunos pocos lugares de la tierra durante bastante menos de 400 años; y todavía hoy le resulta ajeno caso por completo a uns 4/5 partes de la humanidad. Más aún: en el último medio siglo, han existido regímenes constitucionales continuadamente democráticos en apenas una veintena de países que, por añadidura, presentan abundantes diferencias entre sí.

O cientista político brasileiro Wanderley Guilherme dos Santos também destaca a lentidão do processo de construção democrática e o quão recentes são os intentos de sua universalização. Registrou que a Nova Zelândia, em 1893, e a Austrália, em 1901, foram os países onde “pela primeira vez na história das organizações políticas consagrou-se a ideia de que todos os membros de uma comunidade são iguais perante as leis, entre as quais as leis eleitorais não figuram como exceção” (2007, p. 13). O autor faz uma análise do avanço democrático no Brasil e afirma que na Primeira República (1891-1930), “o comparecimento às urnas foi, durante todo o período, inferior a 4% da população, exceto na eleição de 1930, quando atingiu o espantoso recorde de 5,6% dos habitantes, ainda abaixo dos 10% alcançados pelo Império, em meados do século XIX”

(SANTOS, W. G., 2007, p. 18). Pode-se afirmar que o país tornou-se plenamente democrático, no sentido da abrangência eleitoral, apenas em 1985, isto é, há menos de 30 anos, com a permissão de votos aos analfabetos (*idem*, p. 23).

Como dito anteriormente, o tímido e restrito processo de democratização política nos países centrais não possuía, em seu início, um vínculo com o conceito de democracia. A extensão do sufrágio começou a dar-se sem ter como direção, como horizonte, como meta de longo prazo, qualquer sistema de soberania popular. Vários autores ressaltam o caráter apaziguador de conflitos que revestia a inclusão de novos grupos nos espaços políticos de decisão e mostram como o conceito de democracia não tinha grande aceitação.

José Nun afirma que “por lo menos hasta 1830 en los Estados Unidos y hasta las revoluciones de 1848 en Europa, pocos se atrevían a proclamarse partidarios de la democracia” (NUN, 2001:20). E completa:

Leibniz, probablemente el más grande filósofo europeo del siglo XVII, escribía: ‘no existe hoy príncipe alguno que sea tan malo como para que no resulte mejor ser su súbdito que vivir en una democracia’. Como recordarían muchos años después Charles y Mary Beard refiriéndose a la Constitución norteamericana: ‘Cuando fue escrita la Constitución ninguna persona respetable se lamaba a sí misma democrática’ (*ibidem*).

O advogado e politólogo argentino afirma que “hasta el siglo XIX, varios de los principales teóricos y sostenedores del gobierno representativo (...) negaban abiertamente que éste se hallase relacionado con la idea de la democracia. No sólo era otra cosa sin que era otra cosa mejor”. O autor afirma que nos debates de Filadelfia, sobre a Constituição dos Estados Unidos¹³, vários políticos atacaram fortemente a democra-

13 José Nun (2001) utiliza várias vezes a Constituição dos Estados Unidos como exemplo do movimento democrático da época. Segundo ele, essa Constituição, que inspirou fortemente várias constituições latino-americanas, preocupa-se tanto ou mais com os direitos de propriedade do que com as liberdades políticas e mostra maior temor aos abusos de liberdade que os abusos de poder.

cia e “su loca propensión a la ‘turbulencia y los enfrentamientos’, ‘incompatibles con la seguridad personal o los derechos de propiedad’ y conducentes a regímenes de ‘vida corta y muerte violenta’”. Ele destaca que Madison, na obra *O Federalista*, escreve que “un gobierno representativo (que él llamaba ‘República’), a cargo de ciudadanos ‘sabios, patrióticos y justos’, puede hacer que ‘la voz pública, pronunciada por los representantes del pueblo, resulte más acorde con el bien público que si fuera pronunciada por el pueblo mismo, reunido a estos fines’” (NUN, 2001:145-146)

Assim, diferente do que se pode supor, a instauração de sistemas democráticos não se deu na base dos sistemas políticos atuais. É muito mais próxima do real a ideia de que foram sendo formados regimes representativos de governo que, aos poucos, foram absorvendo as demandas democratizadoras dos setores populares, na busca pela amenização de conflitos e, em algum momento não determinado, passou-se a valorizar o conceito de democracia e aplicá-lo aos modos de funcionamento dos países centrais. É por isso que Nun (2001, p. 146-147) acredita ser mais correto chamar esses sistemas de liberalismos democráticos:

(...) el liberalismo (que de él se trata) se democratizó mediante la incorporación del sufragio universal como su casi único elemento democrático, pero manteniendo la mayor parte de los marcos institucionales que le eran propios. O sea que cuando hoy se habla de ‘democracias liberales’ se incurre deliberadamente en una exageración retórica que convierte lo adjetivo en sustantivo. Nos hallamos, en verdad, ante ‘liberalismos democráticos’, *en los cuales son escasas las expresiones concretas de la idea de una comunidad que se autogobierna pese a que ella funciona como su mayor encanto ideológico*. Para decirlo de otro modo, las democracias contemporáneas más exitosas no fueron inicialmente la puesta en práctica de esta idea, sino que se plegaron a ella mucho después y de manera muy parcial.

O autor argentino, portanto, vincula o conceito de democracia usado, atualmente, muito mais a uma definição com viés político do que a

uma definição precisa baseada em um conteúdo real dos sistemas políticos existentes. Em sua argumentação, destaca a grande diferença procedimental entre os sistemas políticos dos Estados Unidos e da Inglaterra, embora ambos sejam considerados exemplos de sistema democrático¹⁴. Sobre o conceito *democracia*, ele (NUN, 2001:15) afirma:

(...) hoy en día usamos esta palabra cuando hablamos de regímenes políticos particulares no tanto a causa de las propiedades comunes que poseen sino que, en verdad, acaban poseyendo estas propiedades comunes de resultas de la operación que los clasifica como democracias: *todo depende de los criterios que se convenga en considerar relevantes y del punto en que se acuerde dejar de hacer distinciones.*

Seu compatriota Guillermo O'Donnell (2000, p. 522) segue a mesma linha e destaca como a definição de democracia não é, ou não deve ser, uma preocupação meramente acadêmica:

Calificar un caso como “democrático”o no, no es solo un ejercicio academico: tiene consecuencias morales, en la medida que en la mayor parte del mundo contemporaneo hay consenso en cuanto a que la democracia, no importa lo que este concepto signifique para cada uno, es la forma de gobierno normativamente preferible. Essa calificación tiene tambien consecuencias practicas, pues en la actualidad el sistema internacional hace que el disfrute de beneficios bastante significativos dependa de que un país sea considerado democrático.

Mesmo o austríaco Joseph Schumpeter (1961, p. 292), que possui uma visão elitista da democracia (como veremos à frente), percebe o grande uso político que se faz do uso do conceito democracia, e defende que, longe de possuir uma definição fechada, um sistema será mais fa-

14 Nun afirma que enquanto alguns politólogos “no vacilan” em classificar os sistemas desses dois países como “democracias anglosaxãs”, outros questionam essa classificação porque contrastam os sistemas dos dois países, já que um é uma monarquia constitucional, parlamentarista, com um governo de índole unitária e um bipartidismo forte, e o outro é uma república, presidencialista, com um governo de índole federalista e um bipartidismo débil e amorfo (Nun, 2001:15).

cilmente identificado como democrático por alguém quando esta classificação lhe for interessante:

A lealdade racional à democracia, por isso mesmo, pressupõe não apenas um esquema de valores hiper-rationais, mas também certas condições da sociedade na qual a democracia pode operar de maneira que nos agrade. As afirmações sobre o funcionamento da democracia não têm sentido sem relação a determinados períodos, lugares e situações, e o mesmo ocorre naturalmente com os argumentos antidemocráticos.

Portanto, ao longo do tempo, cada vez mais o conceito e a prática de democracia, originados da participação política direta na política ateniense, foram se restringindo à dinâmica de eleições periódicas para definição dos representantes. Fazendo referência à etimologia da palavra (*demos* = povo; *cratos* = poder, Estado), é como se o poder do povo agora fosse definido como o direito de votar periodicamente¹⁵. Essa perspectiva, atrelada ao movimento homogeneizador típico da atual globalização capitalista, foi assumindo um aspecto universal e hegemônico.

Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer (2005, p. 71-72) trouxeram à tona o processo político que levou a essa homogeneização do modelo democrático:

Nos anos 60, se, por um lado, o modelo hegemônico de democracia, a democracia liberal, parecia destinado a ficar confinado, como prática democrática, a um pequeno recanto do mundo, por outro lado, fora da Europa ocidental e da América do Norte existiam outras práticas políticas que reivindicavam o *status* democrático e o faziam à luz de critérios autônomos e distintos dos que subjaziam à democracia liberal. Entretanto, à medida que essas práticas políticas

15 Uma pequena ressalva quanto ao significado da palavra tem que ser feita em função da informação dada por Nun sobre um possível duplo sentido: “Que la noción de democracia fue problemática desde un principio lo sugiere el propio doble significado original de *demos* en griego: por una parte, el término designaba al conjunto de los ciudadanos; pero, por la otra, nombraba a la multitud, a los pobres y a los malvados” (Nun, 2001:19). Mas neste livro será considerado o significado mais comumente referenciado, conforme citado no texto.

alternativas foram perdendo força e credibilidade, foi-se impondo o modelo de democracia liberal como modelo único e universal, e a sua consagração foi consumada pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional ao transformá-lo em condição política para a concessão de empréstimos e ajuda financeira.

Os mesmos autores destacaram que a concepção hegemônica de democracia “implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para formação de governos” (*idem*:39). Instaura-se, assim, um processo contínuo de perda da *demodiversidade*; “Por demodiversidade entendemos a coexistência pacífica ou conflituosa de diferentes modelos e práticas democráticas” (*idem*, p. 71). Ocorre um *reduccionismo* do conceito de democracia, como cunhou Emir Sader (2002, p. 652), cuja compreensão torna-se restrita ao modelo de democracia liberal: “Esse reduccionismo ganhou ares de universalidade constituindo-se em uma canonização consagrada e multiplicada por várias instâncias, praticamente sem qualquer tipo de contestação”.

Santos e Avritzer (*idem*, p. 41) enfatizaram que os principais elementos da concepção hegemônica de democracia são: contradição entre mobilização e institucionalização, valorização da apatia política, concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais, o pluralismo como forma de incorporação partidária e competição entre elites, e “a solução minimalista para o problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade”.

Mais recentemente, no entanto, dissemina-se o argumento de que o modelo de democracia representativa baseado apenas no voto (que alguns autores denominam de *democracia eleitoral*) não é suficiente para dar conta das complexas demandas sociais que se apresentam com diversas especificidades regionais/locais: origem étnica, habilidades profissionais, prioridades coletivas, construção histórica da cidadania.

Como afirmaram Santos e Avritzer (2005, p. 48):

(...) torna-se cada vez mais claro que as burocracias centralizadas não têm condição de agregar ou lidar com o conjunto das infor-

mações necessárias para a execução de políticas complexas nas áreas social, ambiental ou cultural (Sabel et al., 1999). Aí residiria o motivo da re-inserção no debate democrático dos assim chamados ‘arranjos participativos’.

Mais do que isso, muitos autores são taxativos em afirmar que o modelo hegemônico de democracia na atualidade, ao invés de aproximar, distancia os cidadãos do Estado. Wanderley Guilherme dos Santos (2007, p. 34), com base em diversas pesquisas, traz à tona sua preocupação com o enfraquecimento do compromisso político dos cidadãos frente ao atual sistema:

Recente volume trazendo contribuições de diversos especialistas, depois de avaliar os resultados das investigações sobre o eleitorado e seu comportamento dos anos 50 aos anos 90 do século passado, lista certas conclusões preocupantes. Estariam em declínio a identificação com os partidos, a capacidade destes em mobilizar o eleitorado, a coerência do voto ao longo do tempo, a taxa de comparecimento às eleições, o interesse da sociedade pela política, manifestada pela redução sistemática do número de candidatos aos postos eletivos, além de algumas outras tendências de menor relevância – participação na vida partidária, em campanhas eleitorais e, não sem alguma relevância, grau de informação política. Apropriadamente, definem o momento histórico como o de partidos sem partidários, referindo-se, os especialistas, ao que designam por democracias industriais avançadas.

Nessa mesma linha, Carole Pateman, baseada em resultados de pesquisas empíricas realizadas em vários países ocidentais sobre atitude e comportamento político nos últimos vinte ou trinta anos, afirma que uma das principais características dos cidadãos, principalmente os grupos populacionais mais pobres e marginalizados, “é uma falta de interesse generalizada em política e por atividades políticas” (PATEMAN, 1992, p. 11).

Santos e Avritzer classificam a crise da *democracia liberal* como uma dupla patologia: “a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do absenteísmo; e a patologia da representação, o

fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram” (2005, p. 42).

Constata-se a existência de um processo de distanciamento da população frente às discussões políticas do Estado, o que acentua a concentração do poder nas mãos de um pequeno grupo que manda e desmanda no governo. É o que Benjamin Bishin (2009) denomina “tirania da minoria”. Segundo o autor, a falta de interesse da grande maioria da população fomenta uma tirania em que as minorias, que detêm as características valorizadas no sistema político vigente, tomam decisões em nome de toda a população. O autor afirmou, criticando o modelo de governo atual: “Democracy is characterized by its emphasis on the values of popular sovereignty, the idea that the majority should rule, liberalism, the idea that all people are equal, and liberty. A system in which minorities prevail over majorities appears inconsistent with these values”¹⁶ (BISHIN, 2009, p. 4).

O que levanta Bishin é uma ameaça recorrente destacada por diversos autores. Percebe-se um funcionamento do regime político que estimula a criação de uma *classe política*, de um grupo de pessoas que percebe a política, o sistema político, não como meio de governar um país, mas como um fim em si mesmo. O objetivo deixa de ser administrar o país, ou uma cidade ou um estado, com o intuito de gerar melhores condições de vida para a maioria da população, e passa a ser o simples *estar no poder*. O desejo maior da maioria dos políticos atuais, antes de eleitos, é chegar ao poder; quando se elegem, passa a ser manter-se no poder. Ser político, hoje em dia, é uma carreira profissional, que, como outras, exige um investimento inicial, passa de pai para filho e demanda uma formação que, em lugar de ter como base a compreensão de Estado e o estudo da relação Estado-Sociedade e da construção da democracia, é centralmente fundamentada na capacidade discursiva e nos cuidados

16 “Democracia é caracterizada pela sua ênfase nos valores da soberania popular, a ideia de que a maioria deveria governar, liberalismo, a ideia de que todos são iguais, e liberdade. Um sistema em que minorias prevalecem sobre maiorias parece inconsistente com esses valores” – TL.

com a imagem. José Nun (2001, p. 27) destaca essa profissionalização dos dirigentes políticos:

En cuanto a los dirigentes, necesariamente se profesionalizan, se transforman en especialistas en la cosa pública y en el trato de los hombres' y – tal como ya advirtiera Weber – además de vivir *para* la política se dedican también a vivir *de* la política. Como en el caso de cualquier otra profesión, quienes la practican desarrollan entonces sus propios intereses, el principal de los cuales consiste en seguir ejerciéndola y mantenerse en el poder una vez que llegan a él.

Mesmo Schumpeter (1961, p. 335), que defende uma democracia com políticos profissionais, reconhece que, de forma geral, não há político que comece a atuar nesse campo sem ter o objetivo profissional de fazer carreira a partir dos votos dos eleitores:

Um homem pode ter convicções tão fortes a respeito de determinados problemas que deseja entrar na arena pública simplesmente para vê-los resolvidos à sua maneira e sem qualquer desejo de iniciar uma carreira política normal. Esta posição, no entanto, é tão fora do comum que dificilmente encontraremos dela um exemplo de primeira importância.

O distanciamento entre o corpo político e a sociedade tem sério efeito na legitimidade dos partidos políticos. Essas organizações deveriam ser as representantes da população na política, deveriam ter como papel impulsionar a participação dos cidadãos nos espaços públicos, nas contendas políticas, clamando o povo para contribuir nos debates e nos processos de construção das políticas públicas. Sem embargo, tornam-se instituições amorfas, que desprendem-se cada vez mais de seus projetos políticos iniciais, dos princípios ideológicos que alimentaram sua criação. Cada vez mais as palavras “Socialista”, “Comunista”, “Nacionalista”, “Social-Democrata”, que compõem suas legendas partidárias, em nada interferem nas suas propostas políticas e na sua prática cotidiana. Os partidos políticos distanciam-se da sociedade e não conseguem apreender uma nova série de demandas que se apresentam no contexto político.

(...) fala-se hoje de uma profunda crise de representação dos partidos, tanto em escala internacional como especificamente na América Latina. Essa crise se refere ao fato de que os nexos dos partidos com os setores da sociedade se debilitaram no contexto de novas formas e condições da competição partidária. Lechner (1996), por exemplo, considera que está acontecendo 'o descentramento e a informalização' da própria política. Isso significa que a política como espaço de constituição do Estado e da própria economia, isto é, como produtora da ordem, se enfraquece e se converte em um subsistema cada vez mais auto-referente, incapaz de reconhecer e expressar em seu seio a enorme diversidade do social, da cultura e das opções políticas emergentes (DAGNINO et al., 2006:36-37).

As pessoas deixam de ter a referência dos partidos como principal instituição de intermediação entre o meio político e a sociedade. As pautas dos partidos não mais se articulam às demandas de movimentos sociais, de grupos excluídos. Diluem-se as identidades coletivas de luta, como ressaltou Lechner (1994, p. 21)

Como resultado de sua crescente burocratização (Offe, 1988) e, sobretudo pelas transformações em nível mundial (Paramio, 1993), os partidos políticos já não oferecem à cidadania códigos interpretativos que permitam estruturar seus interesses e valores, suas preferências e medos, nas identidades coletivas. Os partidos políticos ficam sem discurso e os cidadãos sem aquelas pautas interpretativas com as quais ordenavam os processos sociais e seus lugares nos mesmos.

Em função disso, a enorme distorção que ocorreu na compreensão da democracia, isto é, a grande distância entre o que seria o conceito de democracia e o que ocorre hoje nos países ocidentais levou à necessidade de atribuir ao conceito uma série de variações e complementações que acabaram por enfraquecer sua concepção original. O desejo de desenvolver uma conceitualização diferenciada de democracia, capaz de analisar as diferentes experiências democráticas em curso em vários países do mundo mas sem alargar demasiadamente o conceito, fez com que surgisse uma série de adjetivos que mais parecem levantar as fa-

lhas desses sistemas do que suas qualidades (COLLIER; LEVITSKY, 1996)¹⁷.

José Nun identifica que o pulular de adjetivos para a democracia é reflexo do mal-estar em que a mesma se encontra atualmente. Esses *epítetos*, com o autor os qualifica, remetem, na verdade, a “ausencias o deformaciones del objeto que describen”, e a noção de democracia se desfigurou a tal ponto que não há outro remédio que não “acudir a los epítetos (democracias *transicionales, incompletas, delegativas, de baja intensidad, relativas* o, incluso, en una significativa perversión del lenguaje, democracias *autoritarias*)” (NUN, 2001, p. 11-12).

Além disso, a ampliação do dogma democrático para além dos países centrais (ou países originários, como denomina O'Donnell) fez com que o sistema começasse a ser implantado em contextos e culturas completamente distintos daquele onde consolidou-se inicialmente. Desconsiderando as diferenças estruturais, poder-se-ia esperar que a transposição desse modelo para as novas democracias, como na América Latina, enfrentasse muitas barreiras e tivesse resultados muito distintos dos obtidos naqueles países. Conforme a referência ao dilema do físico feita por Schumpeter e já referenciada na introdução, se as condições/contexto são diferentes, torna-se necessário mudar o mecanismo.

Guillermo O'Donnell (2000, p. 522) é um dos autores que criticam a replicação dos modelos democráticos dos países originários para as *novas democracias*:

En su mayoría, estos calificativos se refieren a las democracias nuevas y sugieren las vacilaciones en que incurren los estudios comparativos, así como estudios nacionales y regionales, con respecto a los criterios según los cuales un caso dado puede rotularse como “democracia”. El principal motivo de tales vacilaciones es que muchas democracias nuevas y algunas antiguas, tanto en el Sur como en el Este, presentan características imprevistas o discordantes con

17 David Collier e Steven Levitsky, no texto *Democracy 'With Adjectives': Conceptual Innovation in Comparative Research* (1996), apresentam uma análise estruturada das diversas adjetivações dadas ao conceito de democracia vinculando-as com os autores que as apresentam.

aquellas que “deberia tener” una democracia de acuerdo con las expectativas de estudiosos que se basan en las corrientes principales de la teoria democratica contemporanea.

Em suma, o produto final das revoluções democráticas iniciadas no século XVIII é um governo representativo cujo cerne democratizante está na realização de eleições periódicas para seleção dos representantes do povo. Diversos autores questionam se o processo democrático atual de escolha de representantes possibilita que os cidadãos, com o aprendizado ao longo do tempo, possam cada vez mais escolher candidatos que realmente apresentem as melhores habilidades de governo e que atendam às demandas da sociedade como um todo. Norberto Bobbio concluiu que uma das promessas da democracia até hoje não cumpridas é a educação para a cidadania. Segundo o autor, o longo período de construção democrática não foi suficiente para que a população evoluísse nos critérios para a escolha de seus representantes, conforme muitos acreditavam. Pelo contrário:

Nos regimes democráticos, como o italiano, onde a porcentagem dos votantes é ainda muito alta (embora diminua a cada eleição), existem boas razões para se acreditar que esteja em diminuição o voto de opinião e em aumento o voto de permuta [*voto di scambio*], o voto, para usar a terminologia asséptica dos *political scientists*, orientado para os *output*, ou, para usar uma terminologia mais crua mas talvez menos mistificadora, o voto clientelar, fundado (frequentemente de maneira ilusória) sobre o do *ut des* (apoio político em troca de favores pessoais) (BOBBIO, 1986, p. 33).

Na lógica política contemporânea insere-se, de forma cada vez mais intensa e profunda, uma racionalidade econômica (LECHNER, 1994) que resulta na definição de outros fatores decisivos para a eleição dos representantes. Distanciando-se das discussões políticas e ideológicas, os temas das contendas eleitorais estão cada dia mais restritos e novos *diferenciais competitivos* surgem como pilares da luta política, com uma consagração de critérios comerciais típicos do mercado capitalista: “o dinheiro, a competência, o êxito individual. À semelhança do frio mun-

do dos negócios, a política tornou-se altamente competitiva e extremamente cara. Muda o estilo político e o *ethos* tradicional da política, como serviço público, tornam-se obsoletos” (LECHNER, 1994, p. 17). Como afirmou Lechner (*idem*:18), “o *look* do político pode transmitir maior credibilidade do que um bom argumento”. Não são as habilidades de governar ou de definir políticas que orientam a escolha dos representantes, mas uma série de outros fatores como o poder econômico, o acesso à mídia, como destaca Manin (1997, p. 193):

The public scene is increasingly dominated by media specialists, polling experts, and journalists, in which it is hard to see a typical reflection of society. Politicians generally attain power because of their media talents, not because they resemble their constituents socially or are close to them. The gap between government and society, between representatives and represented, appears to be widening¹⁸.

O historiador Marco Antonio Villa (2012), analisando as disputas eleitorais deste ano no Brasil, acusou essa transformação da política brasileira em um *palco*, onde os candidatos tornam-se atores, dirigidos por profissionais especializados em ganhar voto da plateia através da imagem e não das propostas:

O político de êxito virou um ator (meio canastrão, é verdade). Representa o papel orquestrado pelo marqueteiro (sempre pautado pelas pesquisas qualitativas). Não pensa, não reflete. Repete mecanicamente o que é ditado pelos seus assessores. Está preocupado com a aparência, com o corte de cabelo, com as roupas e o gestual. Nada nele é verdadeiro. Tudo é produto de uma construção. Ele não é mais ele. Ele é outro. É a persona construída para ganhar a eleição. No limite, nem ele sabe mais quem ele é. Passa a acreditar no que diz, mesmo sabendo que tudo aquilo não passa de um discurso vazio, falso. Fica tão encantado com o personagem que esquece quem ele é

18 “O cenário público é crescentemente dominado por especialistas da mídia, especialistas em eleições e jornalistas, nos quais dificilmente se identifica uma reflexão de sociedade. Políticos em geral obtêm poder por causa dos seus talentos midiáticos, não porque eles se assemelham ou são próximos aos seus eleitores. A lacuna entre governo e sociedade, entre representantes e representados, parece estar se ampliando” – TLN.

(ou era, melhor dizendo). Difícil crer que toda a heroica luta pelo estabelecimento da democracia, do regime de plenas liberdades, fosse redundar neste beco sem saída

Cristovam Buarque (2010, p. 7) critica a *privatização* da democracia por parte dos partidos políticos e outras organizações, que inutilizam os instrumentos democráticos e afastam o cidadão do espaços públicos:

Até a democracia vem perdendo o uso de seus instrumentos, pois ficou apropriada pelos partidos, pela mídia, por grupos de pressão. O melhor exemplo dessa privatização está no alto custo das campanhas políticas, e no seu financiamento por grupos econômicos. A prática democrática se fez por um emaranhado de interesses que levam, quase que necessariamente, à corrupção. O ritual da participação social fica restrito; o povo fica excluído; as decisões são tomadas por poucos; as informações são divulgadas por uma mídia apropriada por grupos econômicos e até pelos governos. Os partidos se apropriam da atividade política, a mídia escolhe os candidatos a serem prestigiados; mesmo os eleitores veem a democracia como meio de obter alguma vantagem pessoal. A participação cívica fica restrita às intermediações da mídia, dos partidos, das corporações que se apropriam dos meios de participação política. A política democrática apropriada deixa de ser usada para a orientação da sociedade e se limita à distribuição das propriedades.

É um processo de privatização do público, como destacou Francisco de Oliveira, em que “a privatização das empresas estatais é apenas a forma mais aparente”. O autor condena esse processo privatista, que foi realizado sem a “correspondente publicização do privado que foi a contrapartida, ou a contradição, que construiu o sistema do Estado do Bem-Estar” nos países europeus. Esse fenômeno, aliado a um movimento de retirada da voz dos movimentos populares, que o autor denomina por “exclusão da fala”, leva a um profundo e triste processo de “anulação da política” (OLIVEIRA, 1999, p. 81). As pessoas passam a ter uma capacidade pequena de “produzir política”, de levantar temas de luta, propostas. A definição da agenda política fica restrita ao Estado, à mídia.

Outro fator de grande relevância levantado pelos autores é o modo de funcionamento da economia mundial. A intensa globalização e in-

ternacionalização das empresas e das economias mina a capacidade de intervenção do Estado. O novo contexto econômico mundial é validado e reforçado por órgãos multilaterais, financeiros ou não, que interferem diretamente nas políticas de cada governo e cujo grande mote é a diminuição da participação do Estado na economia e a abertura irrestrita das economias nacionais (principalmente para os países em desenvolvimento, já que as regras são ligeiramente diferentes para os países centrais). Diante desse cenário, os Estados pouco poderiam fazer para alterar a real situação da população de seu país, pois estão amarrados a dívidas e diretrizes desses órgãos, e, nesse sentido, os votos e os partidos teriam perdido grande parte de seu potencial de transformação (NUN, 2001, p. 120). José Nun (2001, p. 153) critica fortemente os políticos que se submetem a essas condições e que as consideram como inexoráveis:

(...) se trata de políticos que, en general y so pretexto de las exigencias de la globalización o del temor a la fuga de capitales, aceptan sumisamente los pesados condicionantes que les imponen las fuerzas económicas dominantes. *No es extraño, entonces, que la democracia representativa que se presenta aquí como viable se está volviendo cada día menos atractiva para amplios sectores de la población.* Así, se es cierto que una mayoría de los latinoamericanos la sigue preferiendo a cualquier otro régimen (lo cual es fácil de entender dados el clima cultura de la época y la falta de alternativas), apenas uno de cada tres se dice satisfecho con el modo en que funciona³ (destaque do autor)

E conclui (NUN, 2001, p. 152):

(...) todo indica que la democracia representativa sólo está resultando viable dentro de límites muy estrechos que los políticos deben negociar continuamente con los grandes grupos económicos nacionales y extranjeros, para los cuales este régimen aparece por ahora como más confiable que tantas dictaduras militares que terminaron por reverlarse arbitrarias, inconsultas y defíciles de controlar.

Enfim, em função da falência do sistema democrático vigente em distribuir efetivamente o poder à população, isto é, de consolidar uma soberania do povo, as transformações dos sistemas pré-democráticos

para os democráticos não foram tão estruturais como se previa e se desejava inicialmente. O que se encontra no sistema “democrático” representativo atual refere-se a uma transição das elites dominantes; uma mudança de mãos da tomada de decisão, que desloca-se das mãos dos senhores feudais, das famílias reais, para os grandes empresários capitalistas. Como acusa Dewey (1954, p. 203-204):

The oligarchy which now dominates is that of an economic class. It claims to rule, not in virtue of birth and hereditary status, but in virtue of ability in management and of the burden of social responsibilities which it carries, in virtue of the position which superior abilities have conferred upon it. (...) It may be argued that the democratic movement was essentially transitional. It marked the passage from feudal institutions to industrialism, and was coincident with transfer of power from landed proprietors, allied to churchly authorities, to captains of industry...¹⁹

Ou seja, fazendo referência às origens do movimento democratizante, quando os reformistas lutavam por um governo do povo e os conservadores, as elites, temiam os impactos dessas mudanças, Hannah Pitkin conclui que “the repeated widening of the suffrage and the many technical improvements in systems of representation have brought about neither the property redistribution and social chaos the conservatives feared nor the effective democracy the reformers expected”²⁰ (PITKIN, 2004, p. 340).

19 “A oligarquia que agora domina é a da classe econômica. Ela reivindica governar, não em virtude de nascimento ou *status* hereditário, mas graças à habilidade de gerenciar e às responsabilidades sociais que carrega, em função da posição que habilidades superiores lhe conferiram (...) Pode ser afirmado que o movimento democrático foi essencialmente transitório. Marcou a passagem das instituições feudais para o industrialismo, e foi simultâneo com a transferência de poder dos proprietários de terra, aliados a autoridades eclesiásticas, a capitães de indústria...” – TL.

20 “A recorrente ampliação do sufrágio e as numerosas melhorias técnicas nos sistemas de representação não causaram nem a redistribuição da propriedade e o caos social que os conservadores temiam, nem a efetiva democracia que os reformadores esperavam” – TL.

2.1.3 Democratização qualitativa: democracia participativa

O sentimento de falta de legitimidade do modelo de governo representativo vem acompanhado de uma nova tendência de transformação: a tendência democrática participativa. Alastram-se movimentos que lutam por experiências que efetivamente busquem garantir e ampliar a participação popular em governos democráticos. Experiências de conselhos, conferências, orçamentos participativos, consultivos ou deliberativos, apresentam-se como uma nova forma de trazer o cidadão para a reflexão sobre as ações governamentais e de inseri-lo no processo de tomada de decisão.

Enquanto o primeiro movimento de aprofundamento democrático através do voto possuía um caráter quantitativo, de ampliar o número dos que interferem no Estado, o atual movimento defende uma bandeira mais qualitativa, dirigida ao aprimoramento das formas de influência da população na construção do Estado, na definição de políticas públicas, na priorização orçamentária. Procura-se criar espaços diferentes de participação efetiva e cotidiana na administração pública.

Busca-se, ainda, ampliar os espaços de debate e reflexão coletiva. Comprovou-se, empiricamente, a insuficiência do conhecimento detido por técnicos/especialistas para a correta definição das ações do governo. Deve-se, agora, ouvir as pessoas que vivem cada realidade, para que, a partir dos seus conhecimentos e de sua experiência somados aos conhecimentos científicos/técnicos, sejam reconhecidas as reais necessidades coletivas e as políticas dirigidas ao seu atendimento. Como afirmou Dewey: “The man who wears the shoe knows best that it pinches and where it pinches, even if the expert shoemaker is the best judge of how the trouble is to be remedied.”²¹ (DEWEY, 1954, p. 207)

Como ainda ressaltou Wanderley Guilherme dos Santos, o debate e a reflexão coletiva são as bases indispensáveis para um processo democrático efetivo: “O código de procedimentos democráticos se apoia

21 “O homem que usa o sapato sabe melhor se ele aperta e onde ele aperta, mesmo que o sapateiro seja o melhor juiz para dizer como o problema deve ser remediado” – TL.

em algumas crenças, entre elas a de que, inexistindo a onisciência humana, o método mais indicado para aumentar a probabilidade de que se adote uma boa política vem a ser o confronto de opiniões e de argumentos” (SANTOS, 2007, p. 8). O mesmo autor criticou a visão quantitativa da democracia, ou seja, de que o sufrágio universal seja suficiente para garantir um sistema democrático: “O senso comum compartilha com os ideólogos a ilusão de que o número assegura a qualidade de uma opinião, mas não há conexão necessária entre uma coisa e outra” (*ibidem*).

Embora a luta por diferentes formas de participação no governo tenha tido vários capítulos mais antigos e de grande relevância (como exemplos paradigmáticos poderíamos citar, entre outros, A Comuna de Paris e os *soviets* da URSS), são identificados alguns marcos do movimento mais recente de luta pela democracia participativa, isto é, de busca de transformação do sistema democrático representativo liberal, sem, no entanto, questioná-lo completamente.

O movimento recente de luta pela ampliação da participação política teve origem em duas frentes: “os chamados novos movimentos sociais na Europa e Estados Unidos...”; e “os movimentos durante a democratização do leste europeu e da América Latina” (AVRITZER, 2009, p. 6 – tradução livre). Nos dois casos, os debates ligados à cidadania e à interferência popular nas ações governamentais encontram-se presentes.

Nesse contexto, a maior participação popular vem sendo levantada como bandeira por muitos movimentos sociais, apresentando-se como uma batalha contra a qual torna-se difícil a resistência por parte dos setores conservadores. Afinal, qual argumento utilizar para dizer que o povo não pode participar do governo?

Não obstante, surgem falácias acionadas em direção à redução da intensidade da participação, tais como: o povo não tem competência para discutir questões públicas mais amplas, os processos participativos são caros e demorados, os representantes têm plena capacidade de identificar quais são as necessidades de seus representados, a complexi-

dade da sociedade contemporânea inviabiliza processos democráticos participativos.

Benjamin Goldfrank analisou alguns casos de experiências participativas na América Latina, e trouxe à tona a discussão sobre a validade e os benefícios da participação para os governos e a população. O autor criticou teóricos que alegam que maior participação popular criaria diversos obstáculos administrativos, levando à ineficiência, ingovernabilidade e frustração dos cidadãos. Para ele, “These thinkers believe that government should be the province of an educated elite, and that (...) a ‘surge of participatory democracy’ weakens government by overloading the system with demands and making it impossible to govern effectively”²² (GOLDFRANK, 1998, p. 16).

Goldfrank, buscando responder a argumentos dos antiparticipacionistas, fez uma análise sobre estudos de diferentes pesquisadores que analisaram os efeitos de experiências de participação local em diversos países e destacou que, em todos eles, a maior participação levou a uma maior responsividade, honestidade e legitimidade do governo (ou melhor percepção da população em relação a esses fatores) e a um maior senso de comunidade e tolerância entre os cidadãos, neutralizando, por vezes, conflitos entre diferentes grupos da cidade. Ademais, diferente da previsão de conservadores, não aumentou conflitos ou impasses na gestão, não introduziu vieses raciais ou econômicos na definição de políticas e nem gerou frustração ou desencantamento com o governo (*ibidem*).

Porém, cabe enfatizar que mesmo alguns defensores da democracia representativa se dedicam a diferenciar democracia representativa de *democracia eleitoral*, destacando que, no modelo representativo, devem ser diversos e variados os espaços de interferência da população no governo, não devendo a atuação cidadã estar limitada ao voto periódico. Como afirmou Peruzzotti, defensor do modelo representativo: “The

22 “Esses pensadores acreditam que o governo deveria ser a província de uma elite educada, e que uma ‘onda de democracia participativa’ enfraquece o governo por sobrecarregar o sistema com demandas e tornando impossível governar efetivamente” – TL.

idea of representation as a particular type of bond forces us to establish a conceptual link between participation and representation. Participation should not be thought of as a threat nor as an alternative to representation but rather as a prerequisite of good representative government”²³ (PERUZZOTTI, 2008, p. 16).

Alguns autores afirmam que o modelo de democracia participativa deve substituir a democracia representativa; outros afirmam que a democracia participativa deve complementar o modelo atual, que não dá conta das demandas sociais. Mas, independentemente da vertente considerada, discute-se hoje quais são as possibilidades de participação popular nos governos e quais são os benefícios para a resolução da crise do atual sistema político hegemônico.

Santos e Avritzer reconheceram duas formas de interação entre o atual modelo de democracia representativa e a crescente proposta democrática participativa: a coexistência, que implica a convivência em diversos níveis e formas, “a democracia representativa em nível nacional (...) coexiste com a democracia participativa em nível local, acentuando determinadas características participativas já existentes em algumas democracias dos países centrais” (2005, p. 75); e a complementaridade, numa articulação mais profunda, que “pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia” (*ibidem*).

Na prática, encontram-se as duas formas de articulação entre democracia representativa e democracia participativa, havendo, no entanto, predominância da *coexistência*, exatamente por esse tipo de relação representar uma menor transformação nas formas de reprodução do sis-

23 “A ideia de representação como uma forma particular de vínculo nos força a estabelecer uma ligação conceitual entre participação e representação. Participação não deveria ser pensada como uma ameaça ou uma alternativa à representação mas antes como um pré-requisito de um bom governo representativo” – TL.

tema político e, conseqüentemente, por ser mais facilmente aceito nos governos representativos tradicionais. Cabe, dessa forma, maior aprofundamento da reflexão sobre os instrumentos e os métodos de participação e sobre o papel que ela pode assumir na reformulação do atual sistema democrático hegemônico no mundo.

José Nun (2001, p. 172) já afirma que não existe, necessariamente, incompatibilidade entre democracia representativa e democracia direta:

En sociedades tan diferenciadas y complejas como las actuales, no es cuestión de que una reemplace a la otra, sino de que ambas se influyan y condicionen entre sí, distinguiendo cuales son los niveles de acción más apropiados para cada una. En este sentido, mi argumento no es un denuesto contra los políticos o contra la representación en general sino una crítica al modo en que tienden a operar los primeros y a las características que ha asumido la segunda.

Se esse ambiente de defesa da maior participação é, por um lado, propício para o surgimento de fenômenos inovadores e transformadores no seio do sistema democrático, por outro, abre espaço para uma utilização desvirtuada, descontextualizada e/ou despolitizada do conceito de participação. A disseminação acrítica do conceito traz à tona, portanto, a necessidade de um aprofundamento do debate em torno do que pode ser reconhecido como participação efetiva.

Quando a bandeira política da participação foi levantada por movimentos sociais que lutam pela transformação do modelo democrático vigente, a participação estava atrelada a um processo amplo de construção de um espaço para a formação de cidadãos. Os processos decisórios participativos teriam objetivos mais amplos do que a simples tomada de decisão acerca de uma política.

Héctor Poggiese (2009) afirmou que os processos participativos são como “obras multipropósito”, e devem ter como produtos: a consolidação de estratégias de participação cidadã; a geração e troca de conhecimento entre os participantes; a conformação de um tecido social que fortaleça a construção coletiva das políticas públicas, estabelecendo laços de amizade, confiança e solidariedade; a capacitação social dos par-

ticipantes, possibilitando a reprodução da cultura/lógica participativa; a solução de um ou mais problemas do grupo social envolvido.

Além disso, a participação efetiva da população exige precondições indispensáveis que, se não forem consideradas, representarão um entrave a qualquer tentativa democratizante, conforme afirmou Boaventura (2006, p. 79):

Por ejemplo, tres condiciones son fundamentales para poder participar: tienes que tener su supervivencia garantizada, porque si estás muriendo de hambre no vas a participar; tienes que tener un mínimo de libertad para que no haya una amenaza cuando vas a votar; y finalmente tienes que tener acceso a la información.

Portanto, para que as experiências de democracia participativa possam ter os efeitos esperados, deve haver uma reflexão prévia e rigorosa sobre o tipo de participação, diante da ampla gama de concepções possíveis. É preciso aprofundar o conceito *participação política*, ou seja, o tipo de participação necessário em um espaço público de tomada de decisão, na maioria das vezes governamental.

Com a disseminação do princípio da participação, há o risco cada vez maior de que o conceito seja utilizado como forma de legitimação de práticas não democráticas. Um exemplo disso são as audiências públicas feitas pelas empresas de petróleo na Bacia de Campos, RJ, onde a participação, na maioria das vezes, encontra-se limitada à escuta da exposição feita por técnicos/engenheiros, que apresentam gráficos, estatísticas, mapas. A população é motivada a participar em função dos lanches servidos e brindes distribuídos no evento.

Santos e Avritzer analisaram resultados obtidos em estudos de caso, realizados em diversos países, sobre possíveis espaços de democracia participativa, identificando, em muitos deles, como em Portugal, Moçambique ou Brasil, casos em que a bandeira da participação serve apenas para reforçar a dominação dos atores hegemônicos (SANTOS, 2005, p. 60).

Da mesma forma, diversos organismos internacionais assumiram a participação como condição para o financiamento de políticas e proje-

tos. FMI, Banco Mundial condicionam a aprovação de financiamentos à existência de participação popular. No entanto, questiona-se se o tipo de participação desenvolvido realmente corresponde ao que é defendido na base dos movimentos pró-participação. André Borges (2003, p. 133-134), em estudo sobre a agenda do Banco Mundial, destaca o uso desconfigurado da participação:

(...) vale ressaltar que a retórica do Banco Mundial sobre descentralização e participação se caracteriza pelo uso de metáforas de mercado e de conceitos econômicos. A descentralização é descrita como uma forma de “adequar a oferta de serviços às preferências individuais”, e o empowerment, como a habilitação dos cidadãos para “demandar e garantir a boa performance”. Essa abordagem restringe o significado e a amplitude da participação dos cidadãos nesta abordagem de modo a não afetar a racionalidade dos princípios de mercado introduzidos pelas reformas técnicas do Banco – ajuste fiscal, desregulamentação de mercados e privatização, uma vez que tais princípios são considerados tão inquestionáveis quanto a lei da gravidade.

Carole Pateman (1992, p. 9) também destaca o risco de perda dos princípios básicos de uma participação real:

O uso generalizado do termo nos meios de comunicação de massa parecia indicar que qualquer conteúdo preciso ou significativo praticamente desaparecera; ‘participação’ era empregada por diferentes pessoas para se referirem a uma grande variedade de situações.(...) .. a recente intensificação dos movimentos em prol de uma participação maior coloca uma questão crucial para a teoria política: qual o lugar da ‘participação’ numa teoria da democracia moderna e viável?

Nessa mesma direção, Avritzer (2009, p. 2-3) defendeu a necessidade de aprofundamento da reflexão sobre a participação, os espaços participativos e seus impactos reais:

(...) participation is being sponsored today by many actors with different purposes: for some of them participation means empowering social actors; for others it means sharing control over decision-making processes or implementing a new conception of democracy. A com-

mon thread, however, is that none of the actors has yet developed a way to evaluate whether participation leads to its presumed results²⁴.

O autor reforça, ainda, a necessidade da reflexão teórica da *participação*: “none of the authors provides a comprehensive theory of participation or proposes a theory of participatory institutions”²⁵ (AVRITZER, 2009, p. 3).

Na ausência de aprofundamento teórico, a utilização instrumental e não democrática da participação pode ser articulada a uma visão, como sugerido pelos autores que Pateman denominou de *teóricos contemporâneos da democracia*, de que a participação massiva da população na política seria capaz de gerar instabilidade na democracia vigente. Segundo esses autores, “a visão ‘clássica’ do homem democrático constitui uma ilusão sem fundamento e um aumento da participação política dos atuais não participantes poderia abalar a estabilidade do sistema democrático” (PATEMAN, 1992, p. 11); “em suma, a participação limitada e a apatia têm uma função positiva no conjunto do sistema ao amortecer o choque das discordâncias, dos ajustes, das mudanças” (*idem*, p. 16).

Também Bishin demonstra como o desinteresse e o distanciamento do cidadão comum do campo político possibilitam que uma minoria (intensa, como ele classifica) torne-se responsável pela tomada de decisão acerca das políticas públicas, inclusive, por vezes, selecionando opções contrárias ao desejo majoritário. O autor (BISHIN, 2009, p. 158) afirma

An intense minority, whether a special-interest or citizens’ group, can exploit the apathy and ignorance of the average citizen to pursue

-
- 24 “a participação vem sendo estimulada por vários atores com diferentes propósitos: para alguns, significa empoderamento para atores sociais; para outros, significa compartilhar o controle sobre processos de tomada de decisão ou implementar um novo conceito de democracia. Um ponto comum, entretanto, é que nenhum dos atores desenvolveu uma forma de avaliar se participação conduz aos resultados pretendidos” – TL.
- 25 “nenhum dos autores fornece uma teoria abrangente da participação ou propõe uma teoria de instituições participativas” – TL.

policy that is contrary to the majority's interest. Indeed, political scientists have documented how politicians have become expert at obscuring the nature of policy and its traceability to – and, hence, their responsibility for – policy that might have adverse consequences or be wildly unpopular²⁶.

Diante dessa complexidade, entendo que um aprofundamento da reflexão sobre as formas de participação, que aparecem como reais alternativas democráticas ao modelo de governo representativo ocidental tradicional, é condição *sine qua non* para a construção de um caminho para a real democratização do Estado. Destaco a importância do debate acerca da metodologia da participação. Como declarou John Dewey, em seu livro *The Public and its Problems*, “The essential need, in other words, is the improvement of the methods and conditions of debate, discussion and persuasion. That is *the* problem of the public”²⁷ (DEWEY, 1954, p. 208) [grifo do autor].

Nun defendeu a ampliação democrática como método para a formulação de políticas e a tomada de decisões no âmbito estatal, mas enfatiza a importância que deve ser atribuída à reflexão da democracia “como una forma de vida, como un modo cotidiano de relación entre hombres y mujeres que orienta y que regula al conjunto de las actividades de una comunidad” (1989, p. 61). O autor contrasta o que seria conhecido por democracia governada (“governada”) e democracia governante (“governante”):

En el primer caso, la participación popular tiene reservado un papel secundario y basicamente defensivo: de manera periódica, la ley convoca al pueblo para que decida cuál de las minorías potencial-

-
- 26 “Uma minoria intensa, quer seja um grupo de interesse especial ou de cidadãos, pode explorar a apatia e ignorância do cidadão comum para perseguir políticas contrárias ao interesse da maioria. De fato, cientistas políticos documentaram como políticos tornaram-se especialistas em obscurecer a natureza das políticas e sua trajetória para – e, conseqüentemente, sua responsabilidade por – políticas que podem ter conseqüências adversas ou ser extremamente impopulares.” – TL.
- 27 “A necessidade essencial, em outras palavras, é a melhoria dos métodos e condições de debate, discussão e persuasão. Esse é o problema do público” – TL.

mente dirigentes debe gobernarlo; y, una vez cumplido este acto, lo disuelve como tal (...) Diferente es el caso de la democracia gobernante, que busca maximizar la participación directa del pueblo en la formulación de políticas y en la toma de decisiones y no exclusivamente en la elección de quienes van a tener a su cargo estas tareas (*ibidem*).

Nun ainda se posiciona mais à frente quando esclarece que a busca por uma *democracia governante* pode evitar que uma “utopia concreta” se converta em uma “utopia abstrata”. Assim, seria preciso considerar que

(...) la educación democrática no puede ser un dato previo a la participación sino su consecuencia: sólo a través de una participación real, entendida en sentido amplio, es posible que el pueblo haga el aprendizaje efectivo de su autonomía, gane confianza en sus fuerzas y adquiera control sobre el curso de su vida y de las circunstancias que la condicionan (...) ... hay una relación directa entre la participación y el sentido de la propia eficacia política (NUN, 1989:61).

Independentemente da perspectiva teórica, parece ser uma conclusão quase unânime entre os defensores de estratégias democráticas alternativas que os processos que promovem a real participação da sociedade civil, com sua consequente formação e crescimento político, tendem a entrar diretamente em choque com a atual classe dominante nos países capitalistas.

Segundo Nun (1989, p. 129), há, no modelo de democracia hegemônico, um “confisco contínuo” dos possíveis espaços de participação, sendo eles utilizados para reforçar o poder das elites que já governam. O autor destaca a afirmação de Sartori que diz, sem rodeios (“sin ambages”), que “una vez establecido un sistema democrático es importante que el ideal democrático mismo se minimice; y ello porque, más allá del voto, la participación popular se vuelve una amenaza para la estabilidad del régimen” (*idem*, p. 107)

Portanto, defendemos aqui a necessidade de construir uma maior compreensão e de alargar a reflexão das transformações na experiência política, orientadas pelo ideário de democracia participativa na Améri-

ca Latina. Nesse contexto, parece importante uma revisão sobre como a questão da participação aparece nos principais autores da Teoria Democrática. Certamente, ela está presente desde os autores mais antigos que discutem a democracia, como Rousseau, aos atuais, como Nun; tanto nos que a colocam como o coração da democracia, como Habermas, quanto nos que a deixam em segundo plano, como Schumpeter.

2.2 A Participação na Teoria Democrática

Há muito tempo, a participação é uma questão em debate na teoria democrática. São muito diversas as opiniões sobre como deve ser a interferência popular no sistema democrático. Se, por um lado, encontramos teóricos completamente adeptos a sistemas participativos, que defendem a constante busca pela garantia da soberania popular como um direito da sociedade. Por outro, alguns autores expressam sua preocupação sobre a possibilidade de uma participação excessiva, o que poderia trazer sérias instabilidades ao sistema democrático.

Carole Pateman, em sua obra *Participação e Teoria Democrática* (1992), fez uma revisão de alguns autores que compõem o cerne da reflexão sobre a teoria democrática e analisa como eles tratam a participação. A autora inicia seu livro com uma análise da crítica de Joseph Schumpeter à denominada *teoria clássica da democracia*, formulada no livro *Capitalismo, socialismo e democracia* (1942). Segundo a autora, o ponto vital da teoria da democracia de Schumpeter é “a competição dos que potencialmente tomam as decisões pelo voto do povo”, sendo que a participação “não tem um papel especial ou central” (PATEMAN, 1992, p. 13-14).

A partir dessa análise, Pateman seleciona os trabalhos mais recentes de quatro autores (Bernard Berelson, Robert Dahl, Giovanni Sartori e Harry Eckstein) que têm Schumpeter como referência e estão inseridos no que denomina de *teoria contemporânea da democracia*, avaliando como consideram a participação popular na construção teórica de democracia²⁸.

28 Destaco que essa é a análise da autora sobre os teóricos. Apresentarei adiante a minha percepção da teoria de alguns desses autores, como Schumpeter e Rousseau.

Berelson (1912–1979) não confere à participação um lugar de destaque em sua teoria democrática acreditando que se pode “perceber que os altos níveis de participação e interesse são exigidos apenas de uma minoria de cidadãos e que, além disso, a apatia e o desinteresse da maioria cumprem papel importante na manutenção da estabilidade do sistema tomado como um todo” (*idem*, p. 17).

Robert Dahl (1915-) defende a ampliação do número de minorias que influenciam nas decisões políticas, como forma de aprofundar a democracia. No entanto, afirma que os grupos de “condição socioeconômica baixa” apresentam com maior frequência posturas autoritárias. Portanto, o aumento da participação política levaria esses grupos ao centro do processo e “o consenso a respeito das normas pode declinar”, isto é, “um aumento da taxa de participação, portanto, poderia representar um perigo para a estabilidade do sistema democrático” (*idem*, p. 20).

Com relação ao italiano Giovanni Sartori (1924-), Pateman afirma que: “O medo de que a participação ativa da população no processo político leve direto ao totalitarismo permeia todo o discurso de Sartori. O povo, diz ele, deve ‘reagir’, ele não ‘age’; isto é, deve reagir às iniciativas e políticas das elites rivais” (*idem*, p. 21).

Finalmente, analisando a concepção do alemão Harry Eckstein (1924-1999), a autora afirma que a “conclusão da teoria de Eckstein – que pode ser encarada como paradoxal, uma vez que se trata de uma teoria da democracia – é que, para um sistema democrático estável, a estrutura de autoridade do governo nacional não precisa ser, necessariamente, pelo menos ‘de modo puro’, democrática” (*idem*, p. 24).

Construindo uma visão desse conjunto de autores, Pateman (*idem*:24-25) busca sistematizar alguns elementos que compõem a *teoria contemporânea da democracia*:

Nessa teoria, a ‘democracia’ vincula-se a um método político ou uma série de arranjos institucionais a nível nacional. O elemento democrático característico do método é a competição entre os líderes (elite) pelos votos do povo, em eleições periódicas e livres. (...) A ‘igualdade política’, na teoria, refere-se ao sufrágio universal e à

existência de igualdade de oportunidades de acesso aos canais de influência sobre os líderes. Finalmente, ‘participação’, no que diz respeito à maioria, constitui a participação na escolha daqueles que tomam as decisões. (...) São necessárias certas condições para conservar a estabilidade do sistema. O nível de participação da maioria não deveria crescer acima do mínimo necessário a fim de manter o método democrático (máquina eleitoral) funcionando.

Em seguida, a autora analisou os teóricos que comporiam a denominada *teoria clássica da democracia*, cujos integrantes separa em dois grupos.

Primeiro, considera as obras do inglês Jeremy Bentham (1748-1832) e do escocês James Mill (1773-1836), que apresentam uma compreensão da participação como uma função de proteção dos cidadãos: “assegurava proteção aos interesses privados de cada cidadão (sendo o interesse universal uma mera soma de interesses individuais)” (*idem*:32). Defenderiam, assim, a participação popular através do voto e nos espaços de debate por postularem que as “classes numerosas” defendem o interesse universal, o que permite reconhecer o caráter democrático de suas teorias. No entanto, esses autores apresentam uma visão de participação próxima daquela dos teóricos da *teoria contemporânea da democracia*, destacando-a centralmente como um dispositivo de proteção.

Por outro lado, Pateman coloca em outra categoria John Stuart Mill (1806-1873), filho de James Mill, e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Para esses autores, a participação popular nos processos de tomada de decisão possui uma função mais abrangente, surgindo como prática fundamental para “o estabelecimento e manutenção do Estado democrático” (*idem*, p. 33).

A autora reconhece em Rousseau o “teórico por excelência da participação”, demonstrando que, em sua teoria, a participação não se limita a um papel protetor. Tem um potencial de transformação sobre as pessoas que participam, alimentando e fortalecendo o sistema democrático vigente e também garantindo uma “inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas” (*idem*, p. 35).

Na visão de Rousseau, a *participação* enquanto forma de garantir a democracia do Estado acontece na tomada de decisão, e também possui uma função de proteção. No entanto, “a função central da participação na teoria de Rousseau é educativa, considerando-se o termo ‘educação’ em seu sentido mais amplo” (*idem*, p. 38). Ainda, a participação nos espaços públicos tem outras duas funções importantes: contribui para a aceitação, pelos cidadãos, das decisões tomadas e promove uma sentimento de integração, de pertencimento a um grupo de pessoas (*idem*, p. 41). Entretanto, nenhuma dessas funções seria tão primordial e importante na consolidação do contrato social quanto a formação dos indivíduos para sua atuação enquanto cidadãos.

Seguindo a mesma linha de Pateman, Benjamin Goldfrank fez um voo sobre as diferentes formas contemporâneas de se ver a participação, identificando três correntes políticas. O autor articulou a questão da participação a um movimento recente de descentralização administrativa e identificou a existência de hipóteses em conflito na análise da relação entre esses dois aspectos. Foram identificadas as seguintes correntes: *Desenvolvimentistas*, *Democratizantes*, *Centralistas* (GOLDFRANK, 1998, p. 8).

Para o primeiro grupo, segundo o autor (*ibidem*), a participação está ligada a uma representação dos cidadãos como fornecedores de informações para que especialistas possam melhorar o desenho das políticas públicas. Não há, portanto, uma compreensão ou a defesa da participação popular enquanto forma de compartilhamento do processo de tomada de decisão ou enquanto possibilidade de dar maior poder de controle e interferência à população, mas sim a percepção de que os cidadãos podem contribuir fornecendo dados para o aprimoramento do diagnóstico da situação, para que a mesma minoria decida com base em uma análise mais próxima da realidade.

Por outro lado, estudiosos com abordagem democratizante reconhecem a descentralização administrativa como uma oportunidade de ampliar a participação popular no Estado. A leitura da participação não está restrita ao fornecimento de informações, mas é destacada principal-

mente como possibilidade de interferência direta na tomada de decisão, estando a população integrada ao processo de definição do desenho, da implementação e do controle das políticas. Defendem os espaços onde haja debates sobre as políticas governamentais e cidadãos não são apenas informantes, mas com poder de decisão (*idem*, p. 9).

Os centralistas, finalmente, não reconhecem benefícios democráticos na descentralização. Questionam o argumento de que os níveis inferiores de governo (prefeituras) estariam mais próximos da população e que, por isso, constituiriam esferas mais apropriadas ao encorajamento da participação ampla e efetiva. Na verdade, em sua opinião, a descentralização administrativa seria apenas uma ferramenta para aumentar ainda mais o poder das elites locais, que se aproveitariam de mais recursos e maior capacidade de decisão para aprofundar as práticas partrimonialistas e clientelistas mais comuns nas dinâmicas locais de poder (*ibidem*).

A obra *Do Contrato Social*²⁹, de 1762, de Jean-Jacques Rousseau, é uma das referências importantes na teoria democrática, sendo reconhecida pela sua valorização da participação dos cidadãos na tomada de decisão.

Na realidade, sua construção do *Contrato Social* baseia-se, fundamentalmente, na ideia de que um Estado é constituído a partir de interesses comuns de seus integrantes e, por conseguinte, seu governo deve ser dirigido unicamente em busca da *vontade geral*. A constituição de um Estado é a consolidação da *soberania* de uma população, e a *vontade geral* só poderá ser alcançada enquanto for respeitada essa *soberania*. Para o filósofo francês, o conjunto de regras a que se submete um grupo de pessoas deve respeitar sempre o *soberano*, que são os indivíduos unidos enquanto grupo, sociedade, corpo político. Independentemente do regime político em funcionamento, a população deve ter sempre o poder de mudar as leis que regem suas próprias vidas.

29 Também foi traduzido em algumas edições por *O Contrato Social*. O título original em francês é: “Du Contract Social, ou, Principes du droit politique”.

Se o povo, portanto, promete simplesmente obedecer, dissolve-se em consequência desse ato, perde sua qualidade de povo; no instante em que houver um senhor, não mais haverá soberano, e a partir de então o corpo político estará destruído. (...) Como a Natureza dá a cada homem um poder absoluto sobre todos os seus membros, dá o pacto social ao corpo político um poder absoluto sobre todos os seus, e é esse mesmo poder que, dirigido pela vontade geral, recebe, como eu disse, o nome de soberania (ROUSSEAU, 2002, p. 14-16).

Rousseau não é adverso à definição de um grupo, que denomina *governo*, *magistrado* ou *príncipe*³⁰, que se incumbirá de administrar o cotidiano daquela sociedade, pois percebe que não seria possível um governo feito por todos os indivíduos. Entretanto, destaca que toda ação empreendida por esse grupo deve basear-se na *vontade geral*, ou seja, para um funcionamento saudável do Estado, os magistrados ou governadores devem ter essa vontade como a diretriz de suas ações. Esses agentes não são mais que promotores do desejo de toda a população:

Necessita, pois, a força pública de um agente próprio que a reúna e a ponha em funcionamento segundo os rumos da vontade geral, que sirva à comunicação do Estado e do soberano, e faça de alguma forma na pessoa pública o que a união da alma e do corpo faz no homem. Eis em que consiste no Estado a razão do governo, enganosamente confundida com o soberano, da qual não é senão ministra (ROUSSEAU, 2002, p. 28).

Mas, faz-se mister colocar que, como não passam de “oficiais do soberano” que exercem o poder que lhes foi concedido, o *soberano* tem o direito de “limitar, modificar e retomar” este poder quando bem quiser, visto que a “alienação de um tal direito é incompatível com a natureza do corpo social e contrária ao fim da associação [do Estado]” (*ibidem*).

Os integrantes desse corpo que forem selecionados para compor o governo devem ser fiéis ao objetivo maior da busca da *vontade geral* e

30 O autor esclarece: “Chamo, pois, governo, ou suprema administração, ao exercício legítimo do poder executivo; e príncipe ou magistrado, ao homem ou ao corpo incumbido dessa administração” (Rousseau, 2002:28).

precisarão lutar contra o risco natural de se priorizar a vontade particular ou a vontade do corpo que governa, o que é uma das principais ameaças à estabilidade do *contrato social*. Chegaríamos ao esvaecimento do Estado e à dissolução do corpo político caso “acontecesse ter o príncipe uma vontade particular mais ativa que a do soberano para exigir obediência a essa vontade particular, fizesse uso da força pública que tem em mãos, de sorte a que houvesse, por assim dizer, dois soberanos, um de direito e outro de fato” (*idem*, p. 30).

Apesar desse *príncipe* que dirige a sociedade, Rousseau deixa claro a importância de haver assembleias populares frequentes onde toda a população está apta a participar em condições iguais e onde serão tratados os principais temas concernentes ao *contrato social* em vigor para aquele grupo.

Um importante destaque sobre a sua obra é que apesar de Rousseau ser um vigoroso defensor da democracia para pequenos Estados, não a considera a melhor forma de governo em qualquer condição. Ele argumenta que diferentes modelos de governo podem se adequar a diferentes características de Estados, e que a democracia é a mais adequada a pequenos Estados: “Se, nos diferentes Estados, o número de supremos magistrados deve estar constituído em razão inversa do número dos cidadãos, segue-se que, em geral, o governo democrático é o que mais convém aos pequenos Estados; o aristocrático aos Estados médios; e a monarquia aos grandes”³¹ (ROUSSEAU, 2002, p. 32). Por isso, na realidade, quando o autor aprofunda a questão procedimental da democracia e seus espaços, ele restringe sua abrangência a peque-

31 Rousseau apresenta no livro uma definição unicamente numérica da democracia: “O soberano pode, de início, confiar o depósito do governo ao povo em conjunto ou à maioria do povo, de modo a haver maior número de cidadãos magistrados que simples cidadãos particulares. Dá-se a essa forma de governo o nome de democracia. Ou pode então restringir o governo entre as mãos de um pequeno número, de sorte a haver maior número de cidadãos particulares que de magistrados, e esta forma de governo recebe o nome de aristocracia. Finalmente, pode o soberano concentrar todo o governo em mãos de um magistrado único, do qual todos os demais recebem o poder. Esta terceira forma é a mais comum de todas, e chama-se monarquia, ou governo real” (Rousseau, 2002:32).

nos “Estados”; uma de suas principais referências é Roma na época da República Romana³².

Nesses espaços, a atuação pública dos cidadãos é de extrema importância, pois garante que a vontade geral não seja subjugada à vontade particular dos que estão atuando no governo. Na seção em que trabalha a questão de “Como se mantém a autoridade soberana” (livro III, seção XII), o autor destaca a importância das assembleias populares, que devem ser fixas e periódicas, sem poder ser adiadas nem abolidas, “a fim de que, em dia marcado, seja o povo legitimamente convocado pela lei, sem que se faça preciso para tanto nenhuma outra convocação formal” (ROUSSEAU, 2002, p. 44). As *assembleias do povo*, como denomina o filósofo, são a “égide do corpo político e o freio do governo” e sempre foram consideradas o “horror dos chefes, os quais também jamais economizam cuidados, objeções, dificuldades ou promessas a fim de desanimarem os cidadãos” (*idem*, p. 45).

Como adiantado anteriormente, a teoria de Joseph Schumpeter é considerada como uma perspectiva elitista da democracia. Para o autor, o cerne do processo democrático é a competição entre elites, e a população deve participar apenas através da escolha dos seus representantes, que serão os responsáveis por discutir as coisas públicas, por fazer os diagnósticos e as políticas e, ao fim do mandato, serão avaliados pelos cidadãos, podendo ser aprovados, para um novo período como representante, ou reprovados, sendo excluído de cargos públicos.

Não acreditando na possibilidade de um *governo do povo*, Schumpeter sugere abandonarmos essa ideia em substituição a uma outra

32 Rousseau faz referência à República Romana, que é como se refere ao estado romano entre os anos de 509 B.C., quando cai o Reino de Roma, e 27 B.C., quando foi estabelecido o Império Romano. “Que dificuldade não haveria para reunir em assembleia o povo imenso dessa Capital e arredores? Entretanto, raramente passavam semanas sem que o povo romano se reunisse, inclusive várias vezes” (*idem*:43) “E o povo de Roma era verdadeiramente soberano de direito e de fato. (...) Roma foi a única a ter a honra de fornecer ao mundo esse belo exemplo, do qual jamais resultou qualquer abuso, e que não foi, portanto, imitado nunca” (*idem*:56). Em seu livro, o autor descreve os pormenores do processo político na capital da República Romana (Rousseau, 2002).

mais adequada e realista: *governo aprovado pelo povo*. Para o economista austríaco,

Numerosas afirmações que fazemos usualmente a propósito da democracia se aplicariam a todos os governos que contam com a lealdade da grande maioria do povo ou, melhor ainda, da grande maioria de todas as classes do povo. Isso se aplica particularmente às virtudes usualmente vinculadas ao método democrático: a dignidade humana, a satisfação de ver que, de maneira geral, os assuntos políticos se desenrolam de acordo com as expectativas da pessoa, a coordenação da política com a opinião pública, a confiança e a cooperação do cidadão com o governo, a dependência deste último do respeito e do apoio do homem das ruas — tudo isso e muito mais, que tantos de nós consideram a própria essência da democracia, é satisfatoriamente abrangido pela ideia do governo aprovada pelo povo. E uma vez que é evidente que, com exceção do caso da democracia direta, o povo, como povo, não pode jamais governar ou dirigir realmente, a justificativa desta definição parece completa (SCHUMPETER, 1961, p. 296).

Por conseguinte, o autor critica a teoria clássica da democracia que defende que o objetivo maior do sistema democrático é deixar na mão do eleitorado o poder de decisão, colocando em segundo plano a seleção de seus representantes. Ele propõe a inversão dessa prioridade, fixando como eixo central a escolha dos governantes, e estes se incumbirão de debater e tomar as decisões públicas em lugar de seus representados. Ou seja, o papel do povo é formar o governo, o que nos leva a sua célebre definição da democracia: “o método democrático é aquele arranjo institucional para a tomada de decisões políticas em que indivíduos adquirem o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelo voto do povo”³³ (SCHUMPETER, 2003:269 – TL).

Schumpeter dá grande importância ao papel da liderança, criticando novamente os teóricos clássicos que, segundo ele, não dariam a impor-

33 Por não achar adequada a tradução encontrada na versão a que tive acesso, optei por fazer uma tradução livre do texto original: “the democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people’s vote”.

tância devida a essa questão. Para o autor, a aceitação de líderes é um aspecto fundamental do funcionamento do sistema democrático e das relações políticas que o estruturam. Sendo assim, ignorar a questão da liderança seria um grande pecado de muitos teóricos da democracia: “As afirmações sobre o funcionamento e os resultados do método democrático que levam esse fato em conta serão infinitamente mais realistas do que as proposições que o ignoram” (SCHUMPETER, 1961, p. 322).

O economista austríaco, na base de sua proposta, compara a competição democrática entre partidos políticos a uma guerra, substituindo balas por palavras. Para ele, os partidos devem lutar para derrotar o inimigo, tendo como objetivo primeiro “derrotar os demais e assumir ou conservar o poder”, e os projetos políticos de cada um deles não seriam o fim de sua atuação, mas apenas o meio utilizado para chegar e se manter no poder: Da mesma maneira que a conquista do terreno ou da colina, a decisão dos assuntos políticos é, do ponto-de-vista do político, não o fim, mas apenas a matéria-prima da atividade parlamentar” (SCHUMPETER, 1961, p. 332).

Nessa lógica, os políticos seriam os grandes responsáveis pela definição dos temas públicos e pelas decisões acerca destes. Por isso, o autor afirma que um dos “aspectos dessa definição pode ser expressado se dizemos que a democracia é o governo dos políticos”. Com essa afirmação, Schumpeter busca contradizer os politólogos que criticam o contexto atual em que a política virou uma carreira, conforme discutido anteriormente. Para ele, pela própria estrutura da democracia, é natural e benéfico que haja um grupo de pessoas que se profissionalize na atuação política, tornando todo o processo mais eficiente e profissional:

Numerosos expoentes da doutrina democrática fizeram o possível para despir a atividade política de qualquer conotação profissional. Sustentaram veementemente, algumas vezes apaixonadamente, que a política não deve ser uma profissão e que a democracia degenera logo que se torna meio de vida. Mas isto é puro idealismo. (...) Se desejamos enfrentar os fatos honestamente, devemos reconhecer que, nas democracias modernas de todos os tipos, com exceção da suí-

ça, a política inevitavelmente será uma carreira. (...) Politicamente falando, está ainda no jardim-de-infância o homem que não compreendeu, para jamais se esquecer, as palavras atribuídas a um dos políticos mais bem sucedidos que já viveram. 'O que os homens de negócios não entendem é que, da mesma maneira que eles negociam em petróleo, eu negocio em votos' (SCHUMPETER, 1961:339-340).

Habermas destaca o viés elitista da teoria schumpeteriana, que distancia o Estado, ou a própria democracia, do povo e que se baseia na crença de que haverá um bom senso e uma boa vontade nos governantes de modo a orientar a política para o bem de toda a população:

Uma vez que os grupos de interesses são seletivos e sem muita influência sobre a política das associações, passa-se a pensar que a luta pelo poder se desenrola essencialmente entre as elites (...) De modo que restou uma teoria da elite, expurgada dos acréscimos pluralistas, e que reduz essencialmente o papel do processo democrático à escolha plebiscitária entre dirigentes, portanto uma seleção de condutores. (...) a única garantia de que as funções do Estado visam ao bem comum reside na *racionalidade* das elites capazes de decidir e desejosas de inovações. Nasce aqui a imagem de um sistema de administração relativamente independente da sociedade, que *consegue* a necessária lealdade das massas e determina, de forma mais ou menos própria, as funções e fins políticos (HABERMAS, 1997b, p. 60).

O sociólogo e filósofo alemão Jürgen Habermas (1929-) é uma importante referência na discussão sobre democracia e os espaços públicos de participação cidadã. Em seu livro, *Direito e Democracia: Entre facticidade e validade*, de 1992³⁴, o autor apresenta suas reflexões sobre o processo democrático, defendendo o que ele cunhou como *teoria do discurso*. Habermas utiliza como referências para sua análise as duas perspectivas que considera como estruturantes nesse debate: liberal e republicana.

34 O ano da publicação em português foi em 1997. O título original é: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*; e em inglês: *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*.

A perspectiva liberal apresenta um procedimento democrático que se estrutura em um certo compromisso de interesses entre os cidadãos e que estaria baseado numa série de “direitos fundamentais liberais”. Portanto, esse compromisso fundamenta-se em regras que devem “assegurar a equidade de resultados” do sistema democrático para todos os cidadãos, entre elas o direito igual e geral ao voto e a composição representativa das instituições parlamentares (HABERMAS, 1997b, p. 19). Nessa abordagem, o processo democrático não está vinculado, necessariamente, à construção de uma “cidadania eficaz em termos de coletividades”, isto é, ela não se orienta pelo *input*, ou seja, tem menor importância a estrutura política através das quais os cidadãos interferem no governo, inserem suas demandas. O que caracteriza a democracia de um sistema está em seu *output*, quer dizer, o que importa é a consolidação de uma exitosa gestão do Estado, dos seus recursos, das suas políticas, com o fim de gerar o bem-estar da população. Há, nessa abordagem, uma clara e estanque separação entre *Estado* e *Sociedade*. Como resumiu o autor:

Essa *compreensão da política, centrada no Estado*, pode prescindir da ideia aparentemente pouco realista de uma cidadania eficaz em termos de coletividade. (...) O nervo do modelo liberal não consiste na autodeterminação democrática das pessoas que deliberam, e sim, na normatização constitucional e democrática de uma sociedade econômica, a qual deve garantir um bem comum apolítico, através da satisfação das expectativas de felicidade de pessoas privadas em condições de produzir (HABERMAS, 1997b, p. 20).

Por outro lado, Habermas discorre sobre a abordagem republicana, que compreenderia como base fundamental do sistema democrático a ideia da *autodeterminação dos sujeitos privados*, a partir de um *auto-entendimento ético-político*. Na visão republicana, é através da formação democrática da vontade e da opinião, com a tomada de consciência da sociedade sobre si mesma, que se constrói a *vontade coletiva dos sujeitos privados*, permitindo caminhar para uma *auto-organização política da sociedade*; “a sociedade é por si mesma sociedade política – *societas civilis*”.

Disso resulta uma *compreensão de política dirigida* polemicamente *contra o aparelho do Estado*. (...) a esfera pública política deve ser revitalizada contra o privatismo de uma população despolitizada e contra a legitimação de partidos estatizados, para que uma cidadania regenerada possa (re)apropriar-se do poder burocrático do Estado, imprimindo-lhe formas de uma autoadministração descentralizada. Isso pode transformar a sociedade numa totalidade política (HABERMAS, 1997b, p. 19).

A partir dessa duas perspectivas, o filósofo apresenta sua proposta da *Teoria do discurso*, que buscaria apreender elementos de ambas abordagens, “compondo-os de modo novo”. Por um lado, adota a proposta republicana de compreender a formação democrática da opinião e da vontade como o centro do processo político. Mas, diferentemente dela, não coloca como secundária a constituição do Estado de direito, que seria o potencializador “das formas pretensiosas de comunicação” que alimentariam aquela:

Na teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal (HABERMAS, 1997b, p. 21).

Por outro lado, sua teoria, como no modelo liberal, respeita essa separação entre Estado e Sociedade, mas considera que a atuação desta, de sua “força social e integradora da solidariedade”, “deve desenvolver-se através de um amplo leque de esferas públicas autônomas e de processos de formação democrática da opinião e da vontade”, que implicam na imagem de uma “sociedade descentrada” (HABERMAS, 1997b, p. 21-22).

Na interpretação liberal, a formação democrática da vontade tem como função única a *legitimação* do exercício do poder político. (...) Na interpretação republicana, a formação democrática da vontade tem uma função muito mais importante, que é a de *constituir* a sociedade como uma comunidade política e manter viva, em cada

eleição, a recordação desse ato fundador. (...) A teoria do discurso coloca em jogo uma outra ideia: para ela processos e pressupostos comunicativos da formação democrática da opinião e da vontade funcionam como a comporta mais importante para a racionalização discursiva das decisões de um governo e de uma administração vinculados ao direito e à lei. *Racionalização* significa mais do que simples legitimação, porém menos do que a constituição do poder (HABERMAS, 1997b, p. 21-22).

Portanto, na teoria do discurso *habermasiana*, têm função primordial os espaços de comunicação entre os cidadãos, as *esferas públicas*³⁵, que constituem uma “rede ampla de sensores” que permitem à população ter a capacidade de reagir a situações indesejadas de pressão e, ao mesmo tempo, estruturar opiniões influentes que, se não chegam a dominar o poder administrativo, podem direcioná-lo. É nessas *esferas públicas*, nessas estruturas comunicativas, que se desenvolve o *agir comunicativo*.

A partir do momento em que entendemos a socialização intencional do modo como foi sugerido, ou seja, mediada através da comunicação, não contamos mais com seres inteligíveis, oniscientes, sem corpo e que agem fora de um contexto; porém com atores ligados a um corpo, socializados em formas de vida concretas, localizados no tempo histórico e no espaço social, envolvidos nas redes do agir comunicativo, os quais, ao interpretar provisoriamente a respectiva situação, têm que alimentar-se das fontes indisponíveis de seu mundo da vida. E nesse processo não se nega a contingência das tradições e formas de vida existentes, nem o pluralismo das atuais subculturas, cosmovisões e conjunções de interesses (HABERMAS, 1997b, p. 52).

Habermas destaca, no entanto, que a consolidação dessas *esferas públicas*, dessas bases do poder comunicativo, não deve buscar simplesmente uma superficial formação de opinião pública compartilhada entre os indivíduos, ou uma “produção de generalidade”. Seu desenvolvimento está calcado em sua capacidade de promover a reflexão e a for-

35 Mais à frente será melhor trabalhado o conceito de esfera pública de Habermas.

mação dos participantes, e seu sucesso pode ser medido “por critérios formais do surgimento de uma opinião pública qualificada” (HABERMAS, 1997b, p. 94).

O que alimenta as esferas públicas são as experiências de vida, os cotidianos, as necessidades que se apresentam na vida dos afetados pelas decisões tomadas pelo poder administrativo:

Para preencher sua função, que consiste em captar e tematizar os problemas da sociedade como um todo, a esfera pública política tem que se formar a partir dos contextos comunicacionais das *personas virtualmente atingidas*. (...) Os problemas tematizados na esfera pública política transparecem inicialmente na pressão social exercida pelo sofrimento que se reflete no espelho de experiências pessoais de vida. E, na medida em que essas experiências encontram sua expressão nas linguagens da religião, da arte e da literatura, a esfera pública ‘literária’, especializada na articulação e na descoberta do mundo, entrelaça-se com a política (HABERMAS, 1997b, p. 97).

O advogado e cientista político argentino José Nun (1936-) é um dos grandes críticos dos atuais sistemas democráticos, particularmente na América Latina. Em seu livro *Democracia: ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, de 2000, o autor analisa as origens da proposta democrática atual, tendo como referência as duas correntes que expõe no título da obra.

(...) importa diferenciar entre dos grandes interpretaciones de la participación de los ciudadanos en el espacio público, ambas de larga prosapia. Una es precisamente la de la democracia entendida como expresión efectiva de la voluntad general, es decir, como *gobierno del pueblo*. La otra, en cambio, concibe principalmente a la participación popular como soporte del *gobierno de los políticos* (NUN, 2001, p. 20).

Para Nun, duas experiências antigas de democracia podem servir de referência para buscar compreender o regime que hoje é hegemônico no mundo. A primeira é a de Atenas, onde, apesar de incluir um grupo restrito da população ateniense (não incluíam, por exemplo, mulheres, es-

cravos e metecos – estrangeiros residentes), baseava-se em um modelo extremamente democrático, em que todos tinham direito a voz e voto. Os membros das instituições representativas tinham mandato inferior a um ano e eram eleitos por sorteio, já que “los atenienses no consideraban democrático el voto pues, decían, era un método que favorecía inevitablemente a los ricos, a los de buena cuna y a los exitosos” (NUN, 2001, p. 21). Essa experiência seria a referência para o que o autor chamou de *gobierno del pueblo*.

Por outro lado, havia a experiência de Esparta, onde o poder estava nas mãos de uma elite e os candidatos ao conselho local desfilavam para seus “eleitores” que tinham que saudá-los segundo suas preferências. A decisão dos governantes dava-se, portanto, para os candidatos que haviam recebido as mais entusiastas saudações, em “un procedimiento que anticipaba en alguna medida lo que después sería la elección de representantes a través del sufragio en muchas democracias modernas” (NUN, 2001, p. 21). Essa seria a origem do *gobierno de los políticos*. Entretanto, Nun também identificou marcos mais recentes para as duas linhas.

Para esta última, o principal pilar de ideias e argumentos seria o livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, de Joseph Alois Schumpeter (1883-1950), de 1942, que “fija algunos de los argumentos más serios en los que se sustenta la visión ‘gobienos de los políticos’”³⁶ (NUN, 2001, p. 22). Para Nun, Schumpeter fornece uma definição elitista de democracia que em muito lembraria o modelo de Esparta. Uma proposta democrática onde o papel central da população seria definir seus representantes e estes seriam os responsáveis por discutir os problemas, definir as

36 José Nun destaca a relevância do contexto político mundial em que Schumpeter publica sua obra: “... si a algo invitaba una discusión sobre el tema en 1942, era a ejercer un realismo muy cauteloso: en 1920, había en el mundo treinta y cinco o más gobiernos de democracia representativa constitucionalmente elegidos; en 1938, la cifra se había reducido a menos de la mitad; y a comienzos de la década del cuarenta no quedaban más de doce. Como recuerda Hobsbawn, en esa época ‘nadie predijo ni esperaba que la democracia se revitalizaría después de la guerra’”(Nun, 2001:24).

prioridades, consolidar a agenda e decidir as ações a serem realizadas. Os cidadãos poderiam avaliar, a cada eleição, se a atuação de seu representante havia sido satisfatória ou não, dando-lhe a chance de um novo mandato, caso tenha uma avaliação positiva de sua atividade política, ou não o reelegendo, em caso de avaliação negativa. Segundo Nun (2001, p. 67), para Schumpeter,

(...) el denominado gobierno democrático era un asunto de las elites y la participación política desempeñaba un papel claramente secundario. De hecho, ni siquiera creía que en una democracia resultase indispensable el voto universal, pues podía bastar con el voto calificado; tampoco concedía demasiada importancia a la periodicidad de las elecciones; (...). Desde una perspectiva semejante, es lógico que el cometido de los ciudadanos se agotase en la intervención electoral. Según la mejor tradición liberal, la ley convoca cada tanto al pueblo para que la dote de funcionarios y no para regirse por su voluntad. En términos estrictamente lógicos, el pueblo no es, entonces, más que una construcción de la ley. Por eso, queda disuelto como tal en el mismo momento en que deposita su voto en las urnas. Antes y después de este momento, son los funcionarios quienes se encargan de los negocios públicos.

Por outro lado, Nun recorre a uma série de conferências dadas por Thomas Humphrey Marshall (1893-1981), em 1949, onde, um ano após a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, o sociólogo inglês apresentou solidamente um conceito de cidadania baseada em três tipos de direitos: civis, sociais e políticos. Para Nun, aquela exposição de Marshall, defendendo a estrutura de direitos que deveriam ser garantidos para todo e qualquer cidadão, seria o marco teórico que melhor embasaria uma proposta de *gobierno del pueblo* ou, nas palavras do autor, é onde se “perfila el tipo de ciudadano que exige actualmente cualquier propuesta de democracia inspirada en la idea del ‘gobierno del pueblo’” (NUN, 2001, p. 22).

José Nun, portanto, é defensor de uma democracia que permita efetivamente a soberania popular, com uma importante interferência em espaços públicos de tomada de decisão, no formato que ele identificou

como *gobierno del pueblo*. Entretanto, o autor mostra-se ciente da necessidade de articulação entre tais espaços públicos e as instituições representativas, onde parte das decisões será delegada a representantes, isto é, o *gobierno del pueblo* não prescinde do *gobierno de los políticos*:

(...) la visión *gobierno del pueblo* tiene a la asamblea popular como su manifestación más distintiva y también como su límite (...) O sea que, en los hechos, la asamblea – en cualquiera de sus formas – deberá convivir necesariamente con diversos mecanismos de representación; y lo mismo ocurre con el referéndum, con el mandato delegativo y con las demás modalidades de expresión directa de la voluntad de los ciudadanos. Por mas a raya que se la quiera mantener, la visión *gobierno de los políticos* se cuela por los intersticios (NUN, 2001, p. 29).

Na compreensão de Nun, não se poderia dizer que os modelos democráticos hegemônicos estariam baseados em apenas uma das duas correntes. Ele recorre aos diversos momentos de construção da proposta democrática atual para concluir que nos regimes vigentes no mundo contemporâneo, as duas correntes, “con dificultades y con tensiones”, se fundem em uma só, gerando um sistema que possui heranças do *gobierno del pueblo* e do *gobierno de los políticos*, mas com uma forte e clara predominância deste último (NUN, 2001, p. 68).

Diante da longa reflexão já construída acerca da participação popular, parece ser relevante, no atual período histórico, o aprofundamento metodológico dessa reflexão. Têm sido difundidas experiências que conclamam a participação popular e se autodenominam de democracia participativa. No entanto, considerando o movimento inicial de defesa da participação enquanto princípio democratizante, qual tipo de participação estamos defendendo? Quais são as condições que podem transformar um espaço participativo de tomada de decisão em um efetivo momento de aprofundamento da democracia, de fortalecimento da democracia?



III

A AMÉRICA LATINA E AS CONDIÇÕES PARA A DEMOCRACIA

A democracia é um luxo do Norte. Ao Sul é permitido o espetáculo, que não é negado a ninguém. E ninguém se incomoda muito, afinal, que a política seja democrática, desde que a economia não o seja. Quando as cortinas se fecham no palco, uma vez que os votos foram depositados nas urnas, a realidade impõe a lei do mais forte, que é a lei do dinheiro. Assim determina a ordem natural das coisas. No Sul do mundo, ensina o sistema, a violência e a fome não pertencem à história, mas à natureza, e a justiça e a liberdade foram condenadas a odiar-se entre si.

Eduardo Galeano



Em cada país da região, o processo de construção da democracia foi se desenvolvendo de acordo com suas especificidades históricas e suas características socioculturais. Resguardando as diferenças que há entre os diversos países, seja pelo seu conteúdo, seja pela sua temporalidade, pode-se concluir que na região da América Latina há um caminho comum da maioria dos países, que é o que leva muitos autores a fazer esse recorte territorial quando analisando fenômenos democráticos na região. As lutas pela independência, a formação das repúblicas, os períodos ditatoriais, os processos de redemocratização são, em geral, acontecimentos que aproximam as histórias desses países, fazendo com que uma análise que abranja as diferentes realidades permita uma percepção mais ampla de como se desenvolveu a história da construção democrática em cada país.

Portanto, a América Latina possui um contexto muito específico de formação das suas democracias. Embora a teoria democrática geral forneça subsídios para a compreensão da realidade também nessa região, faz-se mister o pressionamento dessa teoria através da sistematização da história e das práticas de forma a cada vez mais consolidarmos um referencial teórico que esteja mais adequado às características dos processos aqui desenvolvidos.

Neste capítulo, apresento, primeiro, uma sistematização da reflexão sobre as condições necessárias para a consolidação de regimes democráticos, que destaca a indissociabilidade entre democracia e direitos. Em seguida, busco aproximar essa reflexão do contexto latino-americano recuperando a história recente de construção democrática na região, procurando ressaltar os grandes movimentos que a caracterizaram, e destacando em que aspectos torna-se necessário um outro paradigma analítico para a compreensão dos sistemas democráticos latino-americanos e para o direcionamento de transformações que aprofundem a democracia nesses países. Por fim, destaco os conceitos de *agência* (*agency*) e *esfera pública* que serão os pilares utilizados para a análise dos casos estudados.

3.1 Condições para a Democracia na Teoria Democrática

Desejais dar consistência ao Estado? Aproximai os graus extremos tanto quanto possível; não tolereis nem homens opulentos nem mendigos. Esses dois tipos de cidadãos, naturalmente inseparáveis, são por igual funestos ao bem comum; de um se originam os fautores da tirania, e de outro os tiranos. É sempre entre eles que se faz o tráfico da liberdade pública; um a compra, e o outro a vende.

*Jean-Jacques Rousseau,
Do Contrato Social*

Os diferentes teóricos da democracia, independentemente da corrente a qual pertencem, são praticamente unânimes em uma questão: a democracia não se resume a um mero procedimento, isto é, não é a simples existência de uma conjunto de regras formais que garante que um país seja democrático. Mesmo autores que são mais realistas sobre a definição de democracia, ou seja, os que buscam construir uma definição baseada nos arranjos democráticos existentes, não ignoram que para um sistema político ser efetivamente democrático deve haver uma série de liberdades e garantias que permitam a atuação autônoma e responsável dos cidadãos. Identicamente, os autores geralmente classificados como procedimentalistas ou elitistas também argumentam que, para além do regime, faz-se necessária a garantia de um leque de liberdades, de direitos, sem os quais não é possível que um sistema seja democrático.

Vale destacar que o uso do adjetivo “realistas” aqui não possui um caráter valorativo. Entre os que teorizam sobre o conceito de democracia, há dois grupos: os intelectuais que buscam uma definição mais “utópica” ou etimológica, isto é, que partem da concepção de que a democracia baseia-se na ideia de soberania/governo do povo; e os autores “realistas”, que procuram definir o conceito a partir do que existe na sociedade. Embora as definições apresentadas pelos integrantes do pri-

meiro grupo possam se distanciar da realidade e induzir à conclusão de que não há países democráticos no mundo atual, elas são úteis como um horizonte, isto é, como um conjunto de princípios e regras para onde devemos caminhar. Caso contrário, uma visão que se limita a analisar o que existe aumenta o risco de nos satisfazermos com o pouco que há de democrático na sociedade atual e cairmos em uma tendência pouco exigente, *a la* Schumpeter, que afirma que as democracias “são como devem ser”. Destaco que a afirmação de que, no mundo hodierno, não existem democracias é encontrada na obra de vários importantes expoentes da teoria democrática (O’DONNELL, 2000; NUN, 2001; DAHL, 1997).

Para Guillermo O’Donnell, mesmo os autores que se autoproclamam procedimentalistas, minimalistas (como Schumpeter e seus seguidores), por terem, em princípio, uma definição de democracia mais vinculada ao conjunto de regras do regime democrático, destacam a condição inenunciável de uma série de liberdades e garantias que devem ser respeitadas, sem as quais torna-se inviável a democracia.

Algunas de estas definiciones se dicen minimalistas, al estilo de la de Schumpeter, pero en la medida en que deben presuponer, al menos implícitamente, ciertas libertades concomitantes, tal pretensión parece injustificada. (...) Repito: aunque estas definiciones no se superponen por completo, todas coinciden en incluir dos clases de elementos: elecciones limpias para los más altos cargos gubernamentales (...) y las ya mencionadas libertades o garantías (O’DONNELL, 2000, p. 527).

Defende-se, portanto, que para a existência de um sistema efetivamente democrático deve ser garantida uma condição de cidadania que forneça aos cidadãos direitos e oportunidades semelhantes, no sentido da sua participação no sistema político. Um conjunto de direito civis, sociais e políticos precisa ser promovido para que desigualdades decorrentes do contexto socioeconômico não interfiram no funcionamento

do sistema³⁷. Essa exigência leva muitos teóricos da democracia a negar a existência efetiva de democracias, no seu sentido etimológico (poder do povo), no mundo.

O'Donnell, por exemplo, tem uma clara preocupação normativa quanto à teoria da democracia e apresenta uma definição “realista y restringida (...) de la democracia política” (O'DONNELL, 2000, p. 534). Ele assim o faz por achar menos importante uma definição mais ampla sobre democracia, já que as da linha da “democracia etimológica”, que defendem que quem governa deve ser o povo ou a maioria da população, “enuncian características que no encuentran en ninguna democracia existente” (*idem*, p. 527). Em função disso, o autor se debruça sobre a definição do *regime democrático* ou da *democracia política* ou da *poliarquia* (considera os três como sinônimos), e previne que, se é aceito o uso do termo *democracia* para caracterizar os *regimes democráticos*, “debe recordarse que se trata de una metonimia”, pois o termo significa muito mais do que a simples existência de um regime democrático (*idem*, p. 536).

Robert Dahl baseia sua análise sobre democracia a partir de duas dimensões na democratização: permissão da oposição e amplitude da participação. Entretanto, em sua teoria o autor não usa o conceito de democracia, pois “como (no meu entender) nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democrático”, ele opta pelo conceito de *poliarquias*, que “podem ser pensadas então como regimes relativamen-

37 Nun resume essa divisão de direitos, baseando-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948: os civis, “se trata de libertades individuales (de palabra, de expresión, de pensamiento, de asociación, de reunión, etc.) que se afirman frente a cualquier pretensión del Estado de infringirlas”; os políticos, “la facultad de participar en el gobierno de la cosa pública”; e os sociais, “incluyen los de trabajar; recibir igual salario por igual trabajo; gozar de protección contra los efectos de la enfermedad, la vejez, la muerte, la incapacidad y el desempleo involuntario; percibir un ingreso que asegure una existencia conforme a la dignidad humana; disfrutar de un nivel de vida adecuado, que garantice la salud y el bienestar; disponer de descanso y de tiempo libre; y tener un amplio acceso a la educación y a la vida cultura de la comunidad” (Nun, 2001:44). Para Nun, as conferências dadas por Marshall em Cambridge, “establecieron el carácter multidimensional de la noción de ciudadanía, compuesta como mínimo por tres elementos: el *civil*, el *político* y el *social*.” Para mais detalhes de como foram se aprofundando os direitos em diferentes países europeus, ver Nun, 2001.

te (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública” (DAHL, 1997, p. 31).

Para Dahl, uma característica chave da democracia é a responsividade, isto é, a capacidade do Estado de responder às necessidades e preferências dos cidadãos. Por achar que entre os sistemas democráticos existentes no mundo não se encontra nenhum que tenha uma responsividade adequada a todos seus cidadãos, o autor, ao utilizar o termo *poliarquia*, explica: “Gostaria de reservar o termo ‘democracia’ para um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo aos seus cidadãos” (DAHL, 1997, p. 25)

José Nun tem a mesma compreensão sobre a inexistência de democracias reais e, para que isso não invalide sua análise, separa entre o mundo da *ideia* da democracia e as *manifestações históricas democráticas*:

(...) una cosa es la *idea* de la democracia como autogobierno colectiva (eso que llamo la convención básica) y otra, sus *manifestaciones históricas concretas*. Constituiría un paralogismo flagrante imaginar que estas últimas pueden ser encarnaciones directas y puras de esa idea. En cada lugar incorporan y combinan de manera desigual, a la vez que vehiculizan interpretaciones diversas acerca de la viabilidad práctica de aquella convención general. *De ahí que sea en relación a tales manifestaciones históricas concretas (...) a los cuales me refiero* (NUN, 2001, p. 20).

O autor argentino critica a abordagem de Schumpeter, que afirma que, se o objetivo é compreender e não filosofar sobre uma ideia, as “democracias são como devem ser”. Para Nun, assumindo essa postura corre-se um sério risco de o “é” tornar-se o “deve ser”, isto é, pode-se incorrer no erro de aceitar acriticamente os sistemas existentes e deixar em segundo plano o ideal democrático, que esteve presente em diversos momentos da história de construção dos Estados das nações ocidentais (NUN, 2001, p. 148).

Em suma, os sistemas democráticos que existem hoje no mundo são muito distantes da proposta democrática original, da ideia de poder ao povo, de soberania do povo. Por um lado, a aproximação desses sistemas de propostas efetivamente democráticas pode se dar através da inovação institucional, ou seja, da reconfiguração do conjunto de regras com o intuito de promover maior inclusão da população nas instituições políticas através de inovações: nos espaços de discussão e deliberação, nas formas de representação, nos métodos de identificação de necessidades e definição de prioridades. Entretanto, o *esqueleto* democrático não garante a consolidação de uma *cultura* democrática.

No caminho do aprofundamento da democracia torna-se necessário, por outro lado, garantir os direitos necessários para a atuação dos cidadãos no sistema e promover espaços de formação político-democrática, possibilitando que a população tenha capacidade de interferir na política, de tomar para si esse *esqueleto* democrático, não deixando que apenas uma pequena parcela da população, da elite, domine e se aproveite das regras e oportunidades abertas pela democracia.

Procurando entender melhor esse recorte, apresentarei, em seguida, como diversos autores da teoria democrática percebem a relação entre democracia e direitos, como trabalham as condições necessárias para que um *regime democrático* possa vir a ser realmente uma *democracia*.

A teoria de Rousseau baseia-se na ideia do *contrato social*. Este representaria um pacto fundamental entre os moradores de um território com um papel não de destruir a igualdade natural, mas, ao contrário, de substituir a desigualdade física que existe entre os homens, de força ou talento, por uma igualdade “por convenção e por direito” (ROUSSEAU, 2002, p. 13). Portanto, um Estado sólido, ou um bom governo, é o que promove essa igualdade entre os habitantes daquele território, sem a qual o *contrato social* não representa um benefício para todos os cidadãos:

Sob os maus governos, essa igualdade é apenas aparente e ilusória: não serve senão para manter o pobre em sua miséria, e o rico em sua usurpação. Na realidade, as leis são sempre úteis aos que possuem

bens, e prejudiciais aos que nada têm: de onde se conclui que o estado social não é benéfico aos homens, enquanto não tiverem todos alguma coisa, e nenhum deles o tenha em excesso (*idem*, p. 13).

O autor defende que todo sistema de legislação tem dois objetivos principais que devem ser buscados: a liberdade e a igualdade. Uma não pode existir sem a outra. Ele não coloca como pré-condição, para um pacto social benéfico, que todos os habitantes possuam exatamente os mesmos graus de riqueza e poder, ou seja, uma igualdade plena. Sem embargo, quanto ao poder, não pode haver uma diferença tão grande que, por exemplo, permita o uso da violência ou que garanta aos poderosos uma condição de estar acima das leis. E quanto à riqueza, “que nenhum cidadão seja assaz opulento para poder comprar um outro, e nem tão pobre para ser constrangido a vender-se: o que supõe, por parte dos grandes, moderação de bens e de crédito, e, do lado dos pequenos, moderação de avaréza e ambição” (*idem*, p. 26).

Como afirmado antes, o escritor francês constrói sua percepção de democracia com uma abrangência territorial pequena, pois apenas em Estados pequenos esse sistema seria viável. Ele destaca, como condições para o bom funcionamento da democracia, a necessidade: de um “Estado bastante pequeno”, que facilite juntar o povo e onde as pessoas possam conhecer seus compatriotas; uma “simplicidade de costumes”, que não dê brechas para discussões extremamente complexas e contraditórias (ou “espinhosas”, como chama o autor); e “bastante igualdade nas classes e nas riquezas”, sem o que seria inviável haver, por muito tempo, igualdade nos direitos e na autoridade (*idem*, p. 33).

Dessa forma, exalta-se como importante na teoria democrática de Rousseau a igualdade entre os cidadãos para que possam cumprir o seu papel no Estado democrático. O autor, inclusive, defende que seria possível resgatar a prática ateniense de eleições por sorteio, com poucos inconvenientes em democracias verdadeiras. Quer dizer, há uma série de cargos que demandam habilidades específicas e cuja escolha de cidadãos aptos para tal seria importante. Rousseau usa como exemplo os cargos militares. Não obstante, a maioria dos cargos, numa verdadeira

democracia, poderia ser ocupada por todos os cidadãos, já que para esses trabalhos bastam “o bom senso, a justiça e a integridade, tais como os cargos de judicatura, porque, num Estado bem constituído, essas qualidades são comuns a todos os cidadãos. (...) Mas, como afirmei, não existe verdadeira democracia” (*idem*, p. 52).

Como citado anteriormente, Joseph Schumpeter se utiliza do dilema do físico para afirmar que um método democrático não pode ser defendido ou condenado para qualquer época ou lugar em que seja desenvolvido. Como não é possível, afirma o autor, manter todas as outras variáveis constantes, *ceterus paribus*, não se pode generalizar uma avaliação da democracia. É por isso que o austríaco, quando discorre em seu livro sobre as “condições para o êxito do método democrático”, assume que sua teoria vale apenas para as “grandes nações industrializadas do tipo moderno (SCHUMPETER, 1961, p. 345)³⁸. Nesse sentido, considerando que o foco deste trabalho é América Latina, pouca validade têm as condições que ele sugere, pois parte de um contexto específico e extremamente restrito, se considerada a realidade da maioria dos países do mundo e a totalidade dos países latino-americanos.

Sem embargo, ainda é válido ressaltar o descrédito que o autor percebia na prática democrática atual, no que ele denominou de *democracia*

38 Schumpeter lista as quatro condições para funcionamento do *método democrático*: “o material humano da política (...) seja de qualidade suficientemente alta” (SCHUMPETER, 1961:345); “o campo real de decisões políticas não seja estendido demasiadamente longe”, isto é, haja apoio de especialistas onde couber (*idem*:347); “o governo democrático na moderna sociedade industrial deve ser capaz de contar, ..., com os serviços de uma bem treinada burocracia que goze de boa posição e tradição e seja dotada ainda de um forte sentido de dever e um não menos forte *esprit de corps*” (*idem*:349); “O quarto conjunto de condições pode ser resumido na expressão autocontrole democrático. Todos admitem, evidentemente, que o método democrático não pode funcionar suavemente a menos que todos os grupos importantes da nação estejam dispostos a aceitar todas as medidas legislativas, enquanto estiverem em vigor, e todas as ordens do governo, desde que emitidas por autoridades competentes” (*idem*:350). José Nun, analisando essas condições para o êxito democrático, afirma: “... el éxito de ese métodos termina dependiendo en consecuencia, del elevado nivel intelectual y moral de la ciudadanía” (Nun, 2001:34).

burguesa, que estava diretamente atrelada ao funcionamento do capitalismo e que muitos dos seus problemas resultavam das desigualdades sociais que vinham sendo ampliadas dentro desse modo de produção:

(...) o capitalismo está perdendo rapidamente as suas antigas vantagens. A democracia burguesa, vinculada a esse ideal de Estado, vem funcionando com dificuldades cada vez maiores já há algum tempo. Em parte, isso se deve ao fato, que já estudamos acima, de que o método democrático não funciona da maneira mais favorável nos casos em que a nação está muito dividida sobre questões fundamentais da estrutura social” (*idem*, p. 355).

Por outro lado, Jürgen Habermas, em seu livro já citado, tem como um dos principais objetivos defender a existência de um nexos entre Estado de direito e democracia, mostrando como estão intrinsecamente ligados os direitos do cidadão e a soberania popular: “A argumentação desenvolvida no livro visou essencialmente provar a existência de um nexos conceitual ou interno entre Estado de direito e democracia” (HABERMAS, 1997b, p. 310). Para o autor alemão, “o processo da política deliberativa constitui o âmago do processo democrático” (*idem*, p. 18), e este processo ocorre nas esferas públicas. Entretanto, a consolidação dessas esferas públicas só poderá se dar se “contar com uma base social na qual os direitos iguais dos cidadãos conseguiram eficácia social” (*idem*, p. 33).

Habermas busca explicar essa vinculação entre Estado de direito e democracia a partir da compreensão de que, para atuação do indivíduo, é necessário haver uma dependência mútua entre sua liberdade de ação, enquanto sujeito privado, e sua autonomia pública enquanto cidadão (*idem*, p. 314).

O nexos interno entre ‘direitos humanos’ e soberania popular, que buscamos aqui, reside, pois, no fato de que a exigência de institucionalizar a autolegislação em termos de direito tem que ser preenchida com o auxílio de um código, o qual implica, *ao mesmo tempo*, a garantia de liberdades subjetivas de ação e de reclamação. Inversamente, a repartição igualitária desses direitos subjetivos (e de seu ‘valor

equitativo’) só pode ser satisfeita através de um processo democrático que justifica a suposição de que os resultados da formação política da opinião e da vontade são racionais. Deste modo, a autonomia privada e pública pressupõem-se mutuamente, sem que uma possa reivindicar o primado sobre a outra (HABERMAS, 1997b, p. 316).

Para o argentino Guillermo O’Donnell (2000, p. 557), o regime democrático tem quatro características específicas que o fazem diferente dos outros sistemas políticos: 1) eleições limpas e institucionalizadas; 2) uma aposta includente e universalista; 3) um sistema legal que promulga e respalda os direitos e liberdades incluídos na definição de um regime democrático; 4) um sistema legal que exclui a possibilidade de haver cidadãos livres da lei³⁹. Enquanto as duas primeiras características vinculam-se ao regime democrático, as duas últimas estão relacionadas ao Estado e sua atuação para garantia das condições para o regime.

O’Donnell é um dos autores a destacar que para todos os teóricos, mesmo os autodenominados minimalistas ou procedimentalistas ou que ele chama de realistas (por buscarem uma definição aplicável ao contexto democrático atual), as exigências de liberdades e garantias estão presentes.

Recordemos que las definiciones realistas de la democracia contienen dos tipos de componentes. El primero consiste de enunciaciones de lo que se considera elecciones limpias. (...) El segundo tipo, en cambio, enumera condiciones – denominadas libertades, o garantías, o “derechos políticos primarios” – que rodean a las elecciones limpias (*idem*, p. 530).

Entretanto, um argumento forte do autor é que não é possível haver uma pré-definição generalizável do conjunto de direitos que possa garantir as condições básicas para qualquer democracia, isto é, esses direitos são *indecidibles* (“indecidíveis”). Cada regime deverá desenvolver um conjunto de direitos de acordo com sua realidade, sua construção

39 Para apresentar essa concepção, O’Donnell usa o conceito em latim: *de legibus solutus*.

histórica do sistema político, sua cultura democrática: “¿Cómo podemos determinar si estas libertades son o no efectivas? (...) Una vez mas, no existen bases teóricas para dar una clara y firme respuesta a esta cuestión: los limites externos e internos de las libertades politicas son teoricamente indecibles” (*idem*, p. 533).

O'Donnell autor afirma, ainda, que o apoio da população aos sistemas democráticos se dá, em parte, em função dessas próprias libertades que o sistema fornece, ou deveria fornecer. Por conseguinte, a existência e universalização de direitos civis, sociais e políticos não é apenas uma condição para a consolidação de um regime democrático efetivo, mas também uma bandeira desse sistema, que tem na garantia de direitos um importante bastião de legitimação frente a outros sistemas políticos.

Parece claro que, mas allá de esperanzas a veces miticas sobre otros beneficios que conllevaria el logro de las libertades politicas, la demanda por estas libertades fue el motor de las grandes movilizaciones que a menudo precedieron la terminación de regimenes autoritarios. En muchas de las nuevas democracias hay datos que muestran que una alta proporción de sus poblaciones reconoce y valora positivamente estas libertades. Además, si olvidáramos que esas mismas libertades importan a muchos seres humanos, nos seria imposible entender el alto grado de apoyo a la democracia que existe hoy en todo el mundo, a pesar del desempeño con frecuencia deficiente de los gobiernos (*idem*, p. 535).

Sua argumentação valoriza os direitos básicos necessários, argumentando que uma democracia deve ser estruturada a partir do conceito de *agencia* (*agency*) e na percepção de todo cidadão como um *agente*. Assim, a discussão sobre a efetividade da democracia recai, fortemente, sobre as condições de habilitação ou desabilitação da *agencia*:

En un régimen democrático, el reconocimiento de todo adulto en tanto agente implica adjudicarle la capacidad de tomar decisiones personales que se juzgan suficientemente razonables como para tener importantes consecuencias, tanto en términos de la agregación de sus votos como de su eventual desempeño en posiciones gubernamentales. Quizá los individuos no ejerzan tales derechos o las ac-

tividades políticas correspondientes tengan para ellos escaso interés; pero el sistema legal de la democracia concibe a todos los individuos como igualmente capaces de ejercitar esos derechos y hacerse cargo de las obligaciones correspondientes (...) Eso es agencia (...): presunción de suficiente autonomía y razonabilidad de cada adulto(a) como para tomar decisiones cuyas consecuencias entrañan obligaciones de responsabilidad (*idem*, p. 37).

O'Donnell faz uma articulação dessa exigência dos direitos para a democracia como uma decorrência histórica dos direitos civis antes conquistados pelos cidadãos dos países centrais⁴⁰. Nesses países, a concepção de *agencia*, como porte de direitos subjetivos, tornou-se o núcleo do sistema legal muito antes de haver o avanço da democracia política (*idem*, p. 542). Essa construção prévia dos direitos subjetivos, para o autor, é um legado da consolidação do capitalismo e da formação do Estado moderno, e não do liberalismo ou da democracia, “que surgieron cuando esa construcción ya estaba muy difundida en los países originarios y se expresaba en doctrinas jurídicas sumamente elaboradas” (*idem*, p. 545).

Sendo assim, no momento da construção de uma democracia política, “no incluyente”, nos países originários, no século XIX, uma série

40 O'Donnell (2000:544-545) faz também uma regressão mostrando como a mesma lógica de *agencia*, baseada no indivíduo, foi fundamental para o desenvolvimento do sistema capitalista: “El proceso de construcción jurídica de la agencia individual no fue lineal ni pacífico. Se desplegó en una relación mutuamente dinamizadora con otro proceso: el surgimiento y desarrollo del capitalismo. Como nuevamente nos recuerda Weber, y también Marx, el refuerzo mutuo de los procesos de formación del estado, de desarrollo del capitalismo y de expansión del derecho racional-formal tuvo, entre otras consecuencias, la abolición de la servidumbre y la emergencia del trabajo “libre”. Esta libertad consiste en el derecho subjetivo de celebrar contratos por los cuales individuos carentes de medios de producción venden su fuerza de trabajo. El trabajador de las relaciones capitalistas es un precoz sujeto jurídico, portador de los derechos (escasos, al principio) y de las obligaciones acordadas “libremente” con su empleador, como cuadra a un individuo jurídicamente concebido como agente. Esto es válido asimismo para las responsabilidades criminales, que dejaron de ser atribuidas al clan, la familia o la aldea y fueron imputadas a los respectivos individuos, nuevamente de acuerdo con su condición de agentes”.

de direitos subjetivos já eram garantidos, principalmente à população masculina. Embora estes não fossem os direitos políticos da aposta democrática mais recente, eram os direitos civis, correspondentes às atividades sociais e econômicas privadas, que representavam a atribuição de uma *agencia* a um número significativo de indivíduos, que fincou as bases para o posterior assento da cidadania política (*idem*, p. 546).

Quando se promoveu de forma mais intensa um processo de inclusão da população no sistema político, o que o autor denomina de “la apuesta incluyente”, já estavam consagrados muitos direitos subjetivos, que compunham a cidadania civil. Além disso, o sólido estabelecimento e funcionamento do sistema representativo amenizava os temores de que esse processo inclusivo levasse a uma democracia radical ou a um “gobierno de las masas”, ainda presentes em função do fantasma da Revolução Francesa (*idem*, p. 547).

Esse é o contexto de formação da cidadania política, que se constrói a partir da lógica da cidadania civil; isto é, os direitos políticos que foram sendo promulgados e difundidos no período de maior democratização dos sistemas políticos são decorrência histórica dos direitos civis. Entretanto, segundo O’Donnell, em muitos sistemas democráticos contemporâneos os direitos civis são garantidos de forma incompleta e estão desigualmente distribuídos entre as diferentes categorias de indivíduos, classes sociais e regiões. Essa incompletude influi fortemente na profundidade ou na qualidade da democracia, isto é, na efetividade da cidadania política (*idem*, p. 550).

Dado que existe, como he mostrado, un estrecho nexo conceptual e histórico entre los derechos civiles y políticos (y en los últimos tiempos, tambien con los derechos sociales), me parece inconsistente omitir la cuestión de la efectividad de la agencia implicada por la ciudadanía politica, sobre todo cuando se refiere a individuos carentes de numerosos derechos civiles y sociales y, consiguientemente, presumiblemente desprovistos de opciones minimamente razonables (...) Es por esto que no veo modo de exorcizar de la teoria y la practica de la democracia los problemas relacionados con la efectividad de la ciudadanía politica (*idem*, p. 552).

Portanto, para O'Donnell, na realidade, as liberdades políticas que estruturam os regimes democráticos se diluem em um conjunto mais amplo de liberdades civis: “La libertad de expresarse y la de asociarse son típicas libertades civiles; fueron derechos legalmente promulgados mucho antes de ser reconocidos, además, como derechos “políticos” relevantes. ...los derechos políticos son una extensión jurídica e histórica de los derechos civiles” (*idem*, p. 555). O autor conclui que o grau de vigência dos direitos e liberdades incluídos nos regimes políticos, junto com as possibilidades de participação dos cidadãos e a transparências dos governantes, permitirá análises sobre o maior ou menor grau de democratização política em cada caso (*idem*, p. 562).

Seu compatriota José Nun recorda que, inicialmente, o direito a voto foi algo muito restrito, limitado apenas aos que possuíam propriedade ou investimentos, tinham determinados níveis de educação formal ou haviam desempenhado cargos públicos. Ou seja, na sua implementação inicial, o primeiro direito político amplo foi concedido a pessoas que “se hallaban supuestamente interesados en defender el orden vigente y que, a la vez, se encontraban material e intelectualmente habilitados para poder hacerlo” (NUN, 2001, p. 62). O movimento democrático pela inclusão das pessoas mudou o perfil dos votantes e trouxe ao sistema político muitos indivíduos que não tinham condição de exercer sua cidadania política plenamente. Com isso, após muitas lutas, o Estado acabou por tornar-se o responsável por garantir essas condições, por suprir essas carências, e passou a promover a dimensão social da cidadania (*ibidem*).

Assim como O'Donnell, Nun discorda da construção de uma compreensão universal e única do conceito de cidadania. Para o autor, não há:

(...) ningún principio universal que pueda dictar sus contenidos. Todo depende de las tradiciones y de los marcos institucionales de cada país y, en especial, de la visión de la política que resulte dominante. En este sentido, es sintomático que el propio planteo marshalliano haya sido objeto de lecturas diversas, según la perspectiva adoptada por cada intérprete. Para unos, próximos a su concepción de la política, se sigue de ese planteo que no puede haber ciudadanía democrática sin derechos sociales. Otros van todavía más lejos

y consideran que estos derechos son la ‘precondición ontológica y moral’ de los derechos civiles y políticos. Pero hay quienes, menos cercanos ideológicamente, entienden que los derechos sociales no son de ningún modo constitutivos de la ciudadanía sino tan sólo medios para facilitarla (*idem*, p. 65).

Para José Nun, o Estado de Bem-Estar Social construído nos países centrais europeus, que levou a uma profunda ampliação dos direitos sociais, representa um fator importante para o avanço da democracia nesses países. Os Estados, através das políticas sociais, ampliaram, “como nunca antes había ocurrido”, o acesso aos direitos sociais, dilatando os limites da cidadania plena e reduzindo enormemente o número de pessoas que possuía um acesso parcial ou nulo à cidadania; “*No se trata de que gocen del conjunto de esos derechos sólo algunos sectores de la población, sino una mayoría que sea lo más extensa posible*” (NUN, 2001, p. 93).

O autor ressalta que o compromisso de um Estado ou de uma sociedade com as liberdades deve implicar, também, em um compromisso com as *precondiciones sociales de la libertad*. Caso não sejam garantidas aos cidadãos as condições básicas de igualdade, que lhes concedam um mínimo de dignidade e permitam que não estejam dominados por medos elementares como o de conseguir sobreviver, retira-se qualquer possibilidade de autonomia e “su presunta libertad se convierte en apenas simulacro”. A ausência de precondições efetivas de liberdade interfere diretamente na capacidade de atuação política do indivíduo. Em um contexto de eleições teoricamente livres mas sem as garantias de liberdade, afirma Nun (2001, p. 101-102), “tales elecciones pueden ser un emergente de la misma coerción económica y social que sufren los sujetos, de su falta de educación, de una privación material que los obliga a aceptar protectores y a someterse a sus directivas”.

É por ter essa compreensão que o autor argentino dá grande valor à experiência dos Estados de Bem-Estar europeus de meados do século XX. Apenas através da atuação forte do governo na promoção dos direitos sociais dos cidadãos é que se pode chegar a sistemas democráticos onde as liberdades políticas serão efetivamente aproveitadas pelos seus

detentores, e poderá haver, por exemplo, eleições autênticas: “El Estado de Bienestar es el encargado de garantizar esas precondiciones y esto no implica intervenir en la elección (...) sino hacerla autênticamente posible” (*idem*, p. 102).

Para fazer uma análise das diferentes histórias de construção da democracia e dos efeitos disso, Nun discute o desenvolvimento do sistema democrático na Índia, um país de grandes diferenças sociais. O autor argumenta que a manutenção das grandes iniquidades presentes no país só é possível em função do pouco acesso que os grupos pobres têm à proteção de um sistema judicial e policial, que é completamente corrupto. É essa inexistência de direitos civis e sociais que permite aos indianos acesso aos direitos políticos, já que estes não são plenamente aproveitados por conta da inexistência daqueles:

Es decir que, para amplias capas de la población de la India, la falta total o parcial de derechos *sociales* efectivos redundan en una ausencia igualmente significativa de derechos *civiles*. (...) Más aún: en realidad, es la propia privación de tales derechos la que en gran medida hace que los que menos tienen hayan podido conservar sus derechos *políticos* desde hace cincuenta años porque, así como están, carecen de filo. Sucede que los miembros de la coalición dominante se valen de las urnas para dirimir sus conflictos y por eso necesitan del apoyo de una vasta cantidad de pobres para llegar al poder mediante elecciones periódicas; y a este fin apelan a dosis siempre crecientes de autoritarismo y de populismo clientelista (*idem*, p. 95)

Por conseguinte, José Nun (2001, p. 166) defende, como ponto primordial da agenda pública, a garantia e generalização dos direitos civis, políticos e sociais para todos os cidadãos, sem os quais não podem haver sujeitos autônomos ou contratos sociais que possam ser considerados válidos nem uma democracia representativa que mereça ser classificada dessa forma. É só através dessa garantia de direitos que se pode ir consolidando uma sociedade civil ativa que atue em prol da democratização ampla a irrestrita do sistema político, promovendo maior participação e inclusão dos cidadãos nos diversos espaços públicos:

Pero dicho esto, y aunque no sea condición suficiente, una sociedad civil activa se vuelve un requisito indispensable del proceso de democratización en la medida en que, por un lado, constituya, agregue y redefina intereses pluralistas, genere zonas de igualdad y solidaridad y estimule el diálogo y la confrontación de opiniones; y, por el otro, levante barreras y le ponga límites a los eventuales desbordes de los funcionarios y de los aparatos del Estado (NUN, 2001, p. 103).

A necessidade de garantia de direitos para a efetividade da democracia é um aspecto extremamente relevante no debate democrático latino-americano já que todos os países da região, sem exceção, possuem sistemas de direitos incompletos e desiguais. A luta por direitos parece ser uma bandeira não apenas para que seja buscada como resultado do sistema democrático, mas, principalmente, para que permita a existência de verdadeiras democracias. Torna-se importante uma revisão do processo recente de construção democrática na América Latina, que é embebido de toda uma luta por direitos em oposição aos períodos ditatoriais anteriores.

3.2 História Recente da Construção da Democracia na América Latina

A América Latina percorre, em sua história recente, um diverso processo de construção democrática, tornando-se um grande laboratório político nas últimas décadas, particularmente a partir da derrocada dos regimes autoritários em vários países. Em diferentes níveis de profundidade e recortes territoriais, encontram-se práticas variadas que brotam da insatisfação da população com a proposta hegemônica de um regime democrático liberal representativo.

A luta pela cidadania e pela democratização do Estado na América Latina está diretamente vinculada à ação dos movimentos sociais na região. Foi a partir da pressão dos operários, das populações tradicionais, dos camponeses, que a conquista cidadã foi se dando ao longo do tempo (GARCEZ, 2002). Exemplo maior são as lutas contra os regimes ditatoriais em toda a região. O contexto difundido de regimes autori-

tários militares faz surgir novos movimentos sociais e novas bandeiras, consolidando uma nova complexidade de conflito no campo político latino-americano, conforme defende Maria do Carmo Albuquerque (2002, p. 237):

Entre los años 70 y los años 90, el enfrentamiento con violentas dictaduras militares, la lucha contra el autoritarismo, la construcción de la democracia, la lucha por los derechos, la reivindicación de políticas públicas democráticas, pasan a ocupar, en estos países, un nuevo rol central en la acción de los movimientos sociales y de una nueva sociedad civil.

Por conseguinte, o novo contexto representou um novo direcionamento da luta social. Abandonando os recortes do campo econômico dados pelo paradigma anterior, de cunho marxista, o novo movimento baseia-se na questão política do aprofundamento da democracia. Mudam-se os conceitos. Não se deseja mais tomar o Estado, mas transformá-lo de forma que a população possa interferir no seu cotidiano, na sua prática.

Si a comienzos de siglo el movimiento social estuvo impregnado por una propuesta de transformación social centrada en el cambio del modo de producción económico y en una forma de organización centralizada y homogénea de los movimientos sociales (especialmente el movimiento sindical, campesino y estudiantil), las dictaduras y la derrota del ‘socialismo real’ parecen marcar una profunda modificación de esta matriz discursiva originada en la izquierda marxista y centrada en el cambio del ‘modo de producción’ capitalista. A los actores sociales ‘tradicionales’ se les suma los ‘nuevos’ actores que problematizan nuevos temas, luchan contra otras exclusiones y de a poco introducen un nuevo discurso centrado en la ampliación de los derechos ciudadanos. Se inicia la construcción de una nueva cultura centrada en los derechos y la participación (*idem*, p. 241).

O movimento de redemocratização ocorrido na América Latina, somado às experiências de democratização no leste europeu no fim da União Soviética e na África após processos de independência e guer-

ra civil, faz parte do que ficou conhecido como a “terceira onda de democratização”⁴¹. Com grande impulso nos anos de 1980, o movimento culminou em uma ampla difusão da democracia eleitoral no mundo, a partir de “eleições livres e competitivas”, e, em menor medida, na consolidação de direitos políticos e civis básicos. Essa democratização era fortalecida, em grande parte, por ser considerada um mal menor, em oposição às ditaduras em declínio (RAVENTÓS, 2008, p. 13).

Assim, nas três regiões (América Latina, Leste Europeu e África), ocorre uma ruptura com a realidade anterior, de sistemas políticos ditatoriais, autoritários ou colonialistas, trazendo à tona um novo debate, uma nova pauta para os embates políticos nesses países. A partir dessas transformações, um novo grupo de países passa a integrar o movimento de construção da democracia no mundo, conforme reiteram Gerardo Caetano e Mario Garcez :

La recuperación de la democracia y su posterior consolidación en varios países de América del Sur durante los años ochenta (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), los procesos de pacificación en América Central y el derrumbe del llamado *socialismo real* en los países de Europa del Este hace poco más de diez años, abrieron un nuevo cauce en la expansión universal de las ideas y prácticas democráticas (Caetano, 2006a, p. 249).

(...) en la actualidad, el cierre del ciclo de los ‘estados de bienestar’, el derrumbe del campo socialista y el fin de los regímenes autoritarios en América Latina han puesto en el centro de todos los debates políticos la cuestión de la democracia y la ciudadanía (Garcez, 2002, p. 10)

Entretanto, essa “terceira onda da democracia” ocorre em um contexto mundial em que instaurava-se, por força dos países centrais, um

41 “Tras la primera ola expansiva de la democracia, desatada por las revoluciones norte-americana y francesa, y la segunda ola de las primeras décadas de el siglo XX, asistiríamos en las últimas décadas a un visible avance a escala mundial de las instituciones democráticas” (Caetano, 2006a:249).

novo modelo econômico e político nos países em desenvolvimento. Em função disso, o novo processo de democratização vem com uma base de princípios, valores e abrangência diferente do que era conhecido algumas décadas antes. Em outros tempos, o conceito de democracia era mais abrangente, não se restringindo ao âmbito político, estando atrelado à justiça social e à distribuição de riqueza.

3.2.1 Capitalismo neoliberal e a nova concepção de democracia

Ruy Mauro Marini (2008, p. 11), numa crítica à compreensão restrita do conceito, articula democracia a questões como *soberania e justiça social*, e defende que: “a luta pela democracia é a luta contra a dominação e a exploração de muitos por uns poucos, é a luta por uma ordem social tendente à justiça e à igualdade, é, em suma, ali onde se torna mais definida a luta pelo socialismo”.

O desejo democrático que se instaura nos países latino-americanos após o período autoritário enfrenta o problema contemporâneo de um contexto político-econômico mundial de imposição de uma proposta hegemônica e homogeneizadora, instaurando uma separação entre econômico-social e político. O modelo do sistema capitalista neoliberal tira do Estado o papel de provedor da democracia social; caduca a proposta do Estado de Bem-Estar Social que por décadas deu estabilidade à democracia dos países centrais. Ocorre uma precarização das condições de trabalho e o aumento da pobreza em função da queda do nível de salários e do desemprego.

A situação não pode ser mais dramática para a democracia na América Latina. A ordem democrática adquire um reconhecimento nunca antes tão extensivo na região, precisamente no mesmo momento em que uma transformação radical do contexto modifica o alcance e o sentido da democracia. Isto aumenta a complexidade dos processos de transição e de consolidação democrática (LECHNER, 1994, p. 12)

Portanto, esse novo “modelo de desenvolvimento”, vendido principalmente aos países pobres em desenvolvimento, reconfigura indica-

dores de democracia de um país. Na análise democrática, deixa de ser relevante a condição econômica e social do país e da população, importando apenas as regras do regime político em vigor. Como destacou Raventós (2008, p. 14), esse sistema, hegemônico nos países em desenvolvimento a partir da década de 80,:

(...) supone una definición estrictamente ‘política’ de la democracia, en contraste con las teorías que predominaron en las décadas precedentes. En estas últimas, la democracia era vista como posible sólo cuando se cumplían algunas precondiciones sociales: se requería de un cierto nivel de ingreso, distribución de riqueza, integración nacional u homogeneidad cultural, (...) la cuestión social y distributiva se aisló del debate de la democratización.

É o que Hubert Grammont (2006, p. 12) qualifica como um novo processo, não previsto nem pelos politólogos e nem pelos economistas, “que consiste en tener más democracia política com menos justicia social (...). En otras palabras, la democracia llegó a América Latina cuando la política perdió su capacidad de influir sobre la economía para definir el reparto de la riqueza nacional”.

Por consequência, movimento democratizante que desenvolve-se na região interfere apenas no âmbito político. O Estado afasta-se dos campos econômico e social, distancia-se da função de promover igualdade econômica e justiça social, tornando-se, no melhor dos casos, um regulador das relações, como acusa Emir Sader (2002, p. 652):

Na América Latina (...), o neoliberalismo transformou-se na ideologia oficial das ‘novas democracias’, que passaram a ser julgadas pela maior ou menor presença do Estado na economia, por um mercado de trabalho mais ou menos regulado, pela abertura maior ou menor da economia (...) Reformar o Estado deixou de ser sinônimo de sua democratização para ser confundido com a redução de suas funções reguladoras.

Em vista disso, o capitalismo neoliberal não é, hoje, incompatível com a democracia, porque esta, em sua nova concepção, é reduzida ao

campo político. A injustiça e a desigualdade social, que tradicionalmente acompanham o sistema capitalista neoliberal, não são contraditórias com a nova concepção democrática, pois esta restringiu-se à igualdade dos direitos políticos. O português Boaventura de Sousa Santos e o argentino Atilio Boron destacam como a proposta democrática teve que se transformar para poder conviver com o contexto do capitalismo neoliberal, que passou a imperar nos principais países do ocidente:

(...) la tensión entre capitalismo y democracia desapareció, porque la democracia empezó a ser un régimen que en vez de producir redistribución social la destruye. (...) Mi primer diagnóstico radical de nuestra situación presente a nivel mundial es que vivimos en sociedades políticamente democráticas pero socialmente fascistas (SANTOS, 2006, p. 75-76).

A democracia pagou um alto preço pela respeitabilidade: teve que abandonar suas bandeiras igualitárias e libertadoras e se tornar uma forma inócua de organização política, cujo funcionamento, longe de transformar a distribuição existente de riqueza e poder em função de um projeto emancipatório, não apenas reproduz como também fortalece a desigualdade ao dotá-la de uma nova legitimidade (BORON, 2011, p. 53).

De qualquer forma, é importante registrar a luta democrática encampada por diversos movimentos sociais latino-americanos que perduram até os dias de hoje. Sem dúvida, há uma grande conquista com o fim dos regimes autoritários. Porém, é preciso analisar como se deu esse processo, considerando o mosaico de forças que havia, inclusive nos movimentos pró-democratização.

3.2.2 Redemocratização

A mobilização popular na luta pela redemocratização em vários países latino-americanos foi longa e profunda, articulando diferentes setores, movimentos sociais, partidos. O desejo de pôr fim aos regimes ditatoriais agregou mobilizações de diversas origens e articulou grupos que lutavam por diferentes projetos políticos.

Estando mais próximas dos espaços de poder, as elites, tirando proveito de processos transitórios pacíficos, lograram assimilar a seu favor os esforços de luta e de construção democrática empreendidos pela sociedade, adquirindo o direito de definir os novos rumos democráticos. O sangue profundamente democrático que corria nas veias de parte significativa do movimento é substituído por outro, amenizador de conflitos, que preza por uma transição suave, uma redemocratização dissimulada, implantando uma nova hegemonia controlada por uma nova classe dirigente.

O êxito obtido [pela burguesia] nessa empreitada favoreceu o caráter pacífico da transição à democracia e permitiu que a criação da nova institucionalidade se fizesse num contexto de relativa continuidade, orientando-se para o estabelecimento de um pacto social que, envolvendo as massas populares, voltasse a conferir legitimidade ao sistema de dominação e ao Estado (...) A burguesia assumiu as aspirações populares e as devolveu, diluindo-as, deformando-as, para oferecer reformas liberais ali onde começavam a colocar-se exigências de participação, democracia e socialismo (MARINI 2008, p. 21-25).

Mario Garcez (2002, p. 10) defende que o processo de amenização dos conflitos e de manutenção de uma classe dirigente, ou seja, de transição negociada, é consequência da construção política histórica do continente: “se puede afirmar que los países del Cono Sur comparten un pasado autoritario monárquico (tanto español como portugués), regímenes oligárquicos post-independencia, así como disímiles procesos de democratización en el siglo XX”. Com essa resolução negociada, fragiliza-se o movimento de aprofundamento de princípios democráticos, como cidadania, participação popular, democracia direta. Formalmente, são implantados sistemas democráticos, com sufrágio universal e direito irrestrito de participação (voto). Os partidos políticos aparecem como as instituições basais da democracia e é recorrente o discurso acerca da igualdade política, dos direitos políticos.

No entanto, reflexos dessa *redemocratização negociada* sobrevivem até hoje. Raventós (2008, p. 14) destaca algumas omissões no novo sis-

tema democrático: a atenção limitada dada aos meios de regulação das finanças eleitorais e ao acesso equitativo aos meios de comunicação; o descaso em relação aos direitos efetivos de participação cidadã; a quase inexistente transparência política e prestação de contas por parte dos governantes. Como efeito perverso, a nova democracia instaurada após os regimes militares estrutura-se em uma cidadania de baixa intensidade, fraca, em função, entre outras coisas, “de los reiterados cuestionamientos a las formas políticas tradicionales y el sistema de partidos, la corrupción, o por la apatía creciente de vastos sectores ciudadanos” (GARCEZ, 2002, p. 27). A mediação feita pelas elites traduziu-se em resquícios autoritários ainda presente em nosso sistema político, particularmente na relação entre Sociedade Civil e Estado. As negociações entre as forças democratizantes e as conservadoras deixaram uma forte herança através de uma cultura política autoritária, personalista e que impõe uma série de dificuldades para consolidação das instituições democráticas (ARASHIRO, 2002).

As transições de regimes ditatoriais para novas democracias, por outro lado, culminaram, na maior parte dos países, em revisões constitucionais que visavam fortalecer as bases da redemocratização e atender a demandas colocadas pela sociedade civil. Diversas alterações foram feitas, a partir das experiências de longos e duros períodos ditatoriais, de forma a buscar a aproximação entre sociedade e Estado, em fortalecer a cidadania política e social. Pode-se destacar, primeiro, as mudanças político-administrativas, importantes na definição da nova realidade democrática. Consolida-se uma tendência de descentralização do poder político-administrativo, dando maior autonomia e força aos governos locais. A descentralização, que poderia representar um fortalecimento da participação popular nas localidades, tornou-se, na maioria das vezes, um instrumento para corroborar a força das elites locais, que privatizam o Estado ao seu benefício.

Por su parte, los procesos de descentralización de los Estados han avanzado sin que ello se traduzca necesariamente en procesos sus-

tantivos de democratización en el ámbito local. Existen experiencias relevantes y significativas en cuanto a la participación y acceso a la toma de decisiones, como es el caso de los 'presupuestos participativos' en Brasil, pero también están presentes la inercia, las resistencias burocráticas o la aparición de prácticas clientelísticas que han ganado espacio a nivel local (GARCEZ, 2002, p. 28).

O segundo ponto importante de alteração constitucional foi a inserção da participação popular como um direito do cidadão, representando uma grande conquista de movimentos sociais. Felipe Hevia (2006), analisando a constituição de vários países latino-americanos, destaca como grande parte deles inseriu a questão da participação em reformas constitucionais realizadas nas últimas décadas. O autor encontra, nas diversas Constituições e leis de participação, uma grande diversidade propositiva de princípios e mecanismos participativos e identifica a Venezuela e a Nicarágua como os países onde ocorreu maior avanço nesse quesito (*idem*, p. 358).

Sem embargo, a criação de espaços participativos é um importante avanço, mas não é fator suficiente fomentar um processo de construção de uma cultura política participativa e propositiva na sociedade, como afirma Hevia (2006, p. 360): “a institucionalização dos mecanismos de participação não assegura por si mesma que exista ou se fortaleça uma democracia participativa”. A herança dos *anos de chumbo* pesa sobre a prática cidadã da população, que percebe-se distante e desconfia (muitas vezes com razão) dos espaços públicos de participação criados pelo Estado, como alerta Albuquerque (2002, p. 248):

La histórica falta de credibilidad que marca, aunque de modo desigual, a las instituciones estatales en América Latina, su vínculo con intereses privados de las elites, su distanciamiento de compromisos públicos y sociales, provocan una desconfianza en los actores sociales populares en relación a los nuevos espacios de diálogo y negociación.

De qualquer forma, não se pode diminuir a importância histórica das conquistas democráticas obtidas no período da redemocratização

e que continuam se ampliando e consolidando. Inserido no novo paradigma de luta dos movimentos sociais latino-americanos, constrói-se um projeto de transformação que coloca a cidadania e a participação como elementos motores para a inovação democrática. O novo sistema democrático deve fortalecer as formas locais de organização, ampliando a capacidade de interferências da sociedade nos espaços públicos, através de foros que deliberam sobre políticas públicas, e promovendo uma dinâmica de intensa formação de cidadãos ativos, reflexivos, que compreendam sua realidade e sejam capazes de ter uma visão crítica sobre o funcionamento do sistema político.

Calcados na compreensão dos processos históricos ocorridos nos países latino-americanos e preocupados com a análise das experiências políticas em desenvolvimento na região, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) defendem a necessidade do reconhecimento dos três projetos políticos que, segundo os autores, estão em disputa, pois só a partir dessa identificação será possível entender as práticas e a sua vinculação a um processo efetivo de transformação estrutural do sistema político.

3.2.3 Projetos Políticos pós-Ditadura

Um dos desafios para a consolidação de um projeto efetivamente participativo é a disseminação de uma compreensão democrática dos seus conceitos chave: cidadania, participação, democracia participativa. As diferentes abordagens que aparecem nas práticas hodiernas exigem um maior cuidado na análise de cada experiência e na identificação de seu vínculo com projetos políticos mais amplos. A compreensão destes projetos parece ser de fundamental importância na construção de uma proposta transformadora.

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 43) destacam a importância da noção de *projeto político* enquanto ferramenta analítica do contexto atual e defendem que há três projetos em disputa na América Latina: *projeto autoritário*, *projeto democrático participativo*, *projeto neoliberal*⁴².

42 Os autores esclarecem que compreendem projeto político como “conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida

Embora os três compartilhem um patamar mínimo em relação ao processo democrático, principalmente pela filiação à democracia representativa e às instituições elementares do Estado de Direito, são estruturais as diferenças entre o que se deseja desenvolver.

O **projeto autoritário**, embora seja mais fraco e residual, ainda encontra-se presente nos países latino-americanos, demonstrado pelas diversas tentativas de deposição de presidentes eleitos democraticamente, como aconteceu há uma década na Venezuela, e mais recentemente em Honduras e no Paraguai (nestes dois, o golpe foi exitoso). Segundo os autores, a ineficácia das democracias latino-americanas em resolver os problemas básicos de sua população é um combustível para a defesa de governos autoritários: “O fracasso do neoliberalismo em termos de redistribuição de riqueza e a inconsistente possibilidade de inclusão política dos governos democráticos torna frágeis as democracias latino-americanas” (DAGNINO *et al.*, 2006, p. 45). Eles destacam que na pesquisa do Latinobarómetro de 2003, mais da metade da população dos países da América Latina estaria disposta a aceitar governos ditatoriais desde que resolvessem suas demandas. Na pesquisa de 2011 (LATINO-BARÓMETRO, 2011), este índice caiu para 35%, sendo que 17% preferem governos autoritários e para 18%, o sistema político é indiferente⁴³.

Nesse projeto, não há um reconhecimento da existência de uma *sociedade civil*, promovendo a anulação do princípio da cidadania e a supressão dos direitos políticos. Sua característica é a concessão seletiva de direitos sociais a alguns grupos e não a todos os cidadãos. A construção das políticas públicas é feita exclusivamente pelo Estado e é aplicada

em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (*idem*:38); “o seu caráter distintivo repousa na vinculação com a ação política, no fato de que os conteúdos de um projeto político orientam esta ação nas diversas formas que ela assume” (*idem*, p. 40).

43 O Latinobarómetro (www.latinobarometro.org) faz pesquisas anuais de entrevistas à população para medir aspectos ligados à democracia e à avaliação do governo de cada país. Vale citar que em países como México e Honduras, essa estatística de pessoas que aceitariam um governo ditatorial chega a 50%, e gira em torno dos 40% para Colombia, El Salvador, Paraguai e Brasil (LATINO-BARÓMETRO, 2011).

de foram clientelista e particularista; a influência da sociedade civil sobre esse processo é mínima. Em geral, as únicas organizações autorizadas a atuar politicamente são as que estão vinculadas ao partido oficial (DAGNINO *et alli*, 2006, p. 46-47).

O segundo projeto político em pauta na América Latina contemporânea é o **projeto democrático participativo**. Essa proposta confronta diretamente o sistema da democracia liberal representativa e apoia-se no aprofundamento e radicalização da democracia, defendendo os modelos de democracia participativa e deliberativa, que se contrapõem ao caráter excludente e elitista do atual sistema (DAGNINO *et alli*, 2006, p. 48). A participação da sociedade é um fator fundamental, pois contribui para a formulação de políticas públicas mais vinculadas ao interesse público e à busca da igualdade, levando à desprivatização do Estado, “menos subordinado à apropriação privada dos seus recursos” (*ibidem*).

Nesse sentido, estimula-se a formação de espaços públicos, da sociedade ou articulados ao Estado, que são espaços da prática efetiva do processo de radicalização democrática, as arenas de discussão e deliberação que permitem a interferência direta da população no direcionamento das políticas públicas:

Apontando para além da mera existência de uma sociedade organizada, a constituição desses espaços é considerada como possibilidade de implementação efetiva da participação, seja nos espaços públicos de co-gestão com o Estado, seja naqueles espaços públicos societais onde a diversidade, mas também a fragmentação, da sociedade civil possa encontrar terreno adequado para a explicitação dos conflitos, a discussão, articulação e negociação ao redor das questões públicas (DAGNINO *et alli*, 2006, p. 51)

Além disso, no cerne do projeto democrático participativo está a retomada de uma compreensão marshalliana da cidadania. Segundo os autores, movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil empreenderam uma redefinição da visão clássica de cidadania de Marshall, adequando-a à luta pela transformação democrática. “A partir de uma premissa básica, a do *direito a ter direitos*, essa redefinição sus-

tentou a emergência de novos temas e a constituição de novos sujeitos políticos, definindo por meio de suas práticas o que consideravam seus direitos e lutando por seu reconhecimento” (*idem*, p. 52).

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 53) destacam a importância, na disseminação desse projeto político, do intercâmbio entre práticas participativas de diferentes países. Esse ‘efeito demonstração’, fortalecido por redes de movimentos sociais, ONGs, possibilitou o aprendizado mútuo através das experiências, tendo como carro chefe os Orçamentos Participativos, inaugurado em 1989 em Porto Alegre, e hoje disseminado por vários países.

Por fim, há o **projeto neoliberal** que, diferente do democrático participativo, não tem como impulso original a questão democrática. Seu objetivo é facilitar a expansão do grande capital internacional, abrindo as portas dos países em desenvolvimento e “liberando o mercado dos obstáculos que o impediam de funcionar como organizador da vida em sociedade. É isso que confere ao projeto o seu eixo organizador” (DAGNINO *et alli*, 2006, p. 54). Dessa forma, o projeto neoliberal prega a transferência das responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil e para o setor privado, que passam a ser os responsáveis por amenizar os problemas sociais gerados pelo capitalismo.

O primado do mercado, enquanto eixo organizador da economia, é visto como devendo se estender ao conjunto da sociedade; a busca de eficiência e de modernização passa então a legitimar a adoção do mercado como organizador da vida social e política. A transferência da lógica do mercado para o âmbito estatal transforma os governos em ‘provedores de serviços’, e os cidadãos em ‘clientes’, ‘usuários’, com relação aos quais é preciso ter sensibilidade com respeito às suas demandas e eficiência no seu atendimento (...) A participação da sociedade civil encontra aqui o seu lugar: por um lado, ela fornece informações qualificadas sobre as demandas sociais; por outro, ela dispõe de organizações com capacidade para assumir com eficiência a execução das políticas públicas voltadas para essas demandas. A sociedade civil é assim concebida de forma seletiva e excludente, já que são reconhecidos aqueles setores capazes de desempenhar essas funções (DAGNINO *et alli*, 2006, p. 55).

Na estratégia de mudança de papéis, o projeto neoliberal utiliza-se de conceitos disseminados pelos movimentos democratizantes para legitimar sua proposta. Assim, as noções de *participação*, *cidadania*, *sociedade civil* assumem outra concepção que aprofunda o distanciamento da população dos espaços políticos de tomada de decisão. A compreensão de *sociedade civil* é reduzida às ONGs ou ao Terceiro Setor, um setor complementar a Estado e Mercado que vai assumindo a função social do Estado (GARCEZ, 2002) e que representa um parceiro confiável no diálogo com as demandas das populações marginalizadas, evitando a interlocução politizada com movimentos sociais e organizações de trabalhadores, diluindo o perfil crítico que a ideia de sociedade civil possuía até meados dos anos 1990 (DAGNINO *et al.*, 2006, p. 56).

Autodesignado como apolítico, o terceiro setor reforça uma concepção estatista de poder e de política, precisamente contra o qual se dirigiu a visão de sociedade civil do projeto democrático, ao confrontar o monopólio do Estado e da sociedade política no exercício da política e do poder (DAGNINO *et al.*, 2006, p. 58)

A *participação* perde seu potencial político de interferência popular para assumir a abordagem da eficiência, sendo considerada como forma de contribuir para uma melhor gestão e implementação das políticas públicas. A participação estrutura-se na ideia de *solidariedade* para combate à pobreza e outras carências, despidendo-se de seu significado político e coletivo, e baseando-se nas ideias de voluntariado e de responsabilidade social, dos indivíduos e das empresas: “O princípio básico aqui parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social” (DAGNINO, 2004, p. 7).

Na mesma direção, a noção de *cidadania* perde sua bandeira de direitos universais. Os direitos sociais conquistados são eliminados pois constituem “obstáculos à livre ação modernizante do mercado”. As políticas sociais substituem o caráter universalista por perspectivas emergenciais e focalizadas, direcionando suas ações para grupos em situação

de risco. As organizações da sociedade civil, que passam a responsabilizar-se por essas políticas, adotam o discurso da solidariedade para com os pobres, que são visto não como cidadãos alijados de seus direitos, mas como pessoas carentes dependentes da caridade alheia. Além disso, vincula-se a cidadania ao mercado, difundindo-se a ideia de que ser cidadão é ser consumidor (DAGNINO, 2004, p. 9). Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 58) concluem:

As concepções de cidadania, de sociedade civil e de participação formuladas pelo projeto neoliberal expressam uma mesma intenção despolitizadora e são, portanto, portadoras do que se poderia chamar uma visão minimalista da política. Essa visão, que reage contra a ampliação da política empreendida pelos esforços democratizantes do projeto democrático participativo, se traduz no seu inverso: a redução dos terrenos, sujeitos, temas e processos considerados como constituidores da política.

A similaridade dos discursos do projeto democrático participativo e do projeto neoliberal mascara sua visceral distinção e esconde as propostas efetivas de transformação do projeto que teve os movimentos sociais como berço. Constitui-se, dessa forma, uma crise discursiva, resultado de uma *confluência perversa* entre os dois projetos (DAGNINO, 2004, p. 2). A semelhança dos conceitos compõe um cenário político delicado, mascarado, onde propostas de ações aparentemente inclusivas e solidárias podem estar servindo, de fato, para o legitimação de um projeto de diminuição dos direitos da população e de despolitização da sociedade civil⁴⁴. Como afirmou Dagnino (2004, p. 3):

A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia.

44 O economista e sociólogo Marcelo Ribeiro (2011) analisa essa despolitização da área de políticas sociais no Brasil no governo Fernando Henrique Cardoso. Ribeiro afirma: “Da forma como foi criado, o Programa Comunidade Solidária não considerava a assistência como direito social, tampouco a tratava como questão política, daí o esvaziamento da esfera pública. Por esses motivos, a Assistência Social era tratada por práticas assistencialistas, pontuais e sem expressão pública”.

A utilização dessas referências, que são comuns mas abrigam significados muito distintos, instala o que se pode chamar de crise discursiva: a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos. Nesse obscurecimento se constroem sub-repticiamente os canais por onde avançam as concepções neoliberais, que passam a ocupar terrenos insuspeitados. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário.

Albuquerque também identifica essa faceta cruel da proximidade superficial entre as duas propostas de projetos para a democracia, e denuncia um “‘secuestro’ liberal del significado de participación y de democracia” (ALBUQUERQUE, 2002, p. 249):

Contra una ciudadanía ampliada y política, se propone una ciudadanía limitada al consumo; contra la participación con control social sobre el Estado, se propone una participación filantrópica y sustitutiva de las responsabilidades sociales del Estado; contra la radicalización de la democracia, vemos experiencias de democracias de baja intensidad (*idem*, p. 254).

Por conseguinte, um primeiro aspecto relevante na análise da construção democrática latino-americana recente são os projetos políticos em disputa, colocando dois grandes grupos em oposição:

- os defensores da doutrina econômica neoliberal, que estruturam-se a partir do projeto político neoliberal de esvaziamento e despolitização de sentidos;
- os movimentos pela democratização da democracia, que acreditam que a interferência popular nos espaços de tomada de decisão é uma importante ferramenta para a universalização dos direitos civis e sociais.

Uma diferença fundamental entre esses dois movimentos, ou projetos, não destacada pelos autores é o seu estágio de articulação su-

pranacional. Por um lado, o projeto político neoliberal desenvolve-se a partir da articulação internacional de diferentes atores de grande peso político e econômico, incluindo países desenvolvidos e empresas multinacionais, que estabelecem um ambiente sedutor para as nações pobres e em desenvolvimento. Por outro, o projeto democrático participativo resiste baseado em iniciativas locais e isoladas, que lutam contra o contexto político e econômico de seus países, sem encontrar respaldo político ou financeiro em organizações internacionais. Recentemente, este último tem conseguido estruturar-se melhor a partir da ação de governos latino-americanos de esquerda, com Venezuela e Equador, que vem tentando promover mudanças no sistema democrático de seus países. Mas ainda é extremamente frágil diante da articulação do projeto neoliberal.

3.2.4 Renovação da construção democrática

Apesar dos obstáculos históricos colocados, seja pelas ditaduras ou pela imposição de modelos econômicos e políticos desfavoráveis, e da complexidade de luta no campo democrático, há uma onda democratizante na América Latina que vem construindo uma plataforma de debate e consolidando uma gama de experiências que podem fortalecer e aprofundar a inovação democrática na região. Um dos desafios para esse movimento está em consolidar uma reflexão sobre as experiências de democracia participativa que propicie construir uma proposta de projeto alternativo articulado para a região, como colocou Ruy Mauro Marini (2008, p. 28):

Eis o desafio que se oferece para a esquerda latino-americana e que, se bem respondido, a levará a triunfar onde outros fracassaram: formular um projeto alternativo ao simulacro de democracia que está em curso. (...) No marco desse projeto, democracia e socialismo reassumirão seu verdadeiro significado, que faz de uma a contrapartida necessária do outro, e se constituirão não apenas em visão prospectiva de uma ordem social desejada, mas também, e sobretudo, em expressão programática daquilo que inspira os homens em sua vida de todos os dias.

Gerardo Caetano (2006a, p. 245), seguindo a mesma linha propositiva, denotou que a construção de “nuevos pactos de ciudadanía, capaces de refundar las lógicas democráticas y los canales de participación política de cara a las exigencias de este *tiempo de los cambios*, constituye uno de los mayores desafíos actuales para los sistemas políticos del continente”. Raventós (2008, p. 15) defendeu que a construção de tal projeto alternativo “requiere que avancemos desde el estudio de la democracia (en tanto régimen institucional específico) hacia el estudio de los procesos de democratización”.

Considerando os perigos e contratempos da *confluência perversa*, Albuquerque colocou como objetivo central a consolidação de conceitos chave como participação, cidadania, para que não sejam desqualificados e despolitizados pelo projeto neoliberal: “La disputa de significados sobre los conceptos de ciudadanía, participación y democracia es el centro de los desafíos que nos dejan extremadamente perplejos en los años que vivimos” (ALBUQUERQUE, 2002, p. 254)

O debate sobre a democracia na América Latina, no período pós-ditatorial, tem encontrado muitos obstáculos para consolidar uma reflexão profunda e criativa sobre as possibilidades de caminhos. O argentino José Nun é um crítico dos limites hoje presentes para essa construção, destacando quatro principais causas para a perda de profundidade da discussão democrática.

Primeiro, a herança deixada pelas ditaduras gera uma estrutura de análise que classifica os sistemas políticos mais pela sua oposição ao sistema autoritário do que pela sua proximidade com um regime efetivamente democrático. A prática democrática é avaliada “independientemente de la calidad de sus propias instituciones y prácticas, del apoyo que despiertan e inclusive de la distancia real que las separa del pasado” (NUN, 2001, p. 9). José Nun, numa análise política das décadas de 1960 a 1980, conclui que um dos obstáculos para o avanço da democracia participativa nos países latino-americanos é o esforço para reestabelecer a democracia representativa frente aos governos autoritários militares. A luta contra governos ditatoriais em prol do objetivo mais amplo de democratização

levou a uma *naturalização* do modelo representativo como princípio inerente de uma vida coletiva democrática (NUN, 1989, p. 63).

Quando Robert Dahl discorre sobre os diferentes caminhos na história do mundo traçados para a consolidação de poliarquias (regimes democráticos), um deles é a conquista da poliarquia através da luta pela independência nacional. Uma série de países chegaram a regimes democráticos em decorrência de sua luta independentista, o que levou a uma articulação ideológica do nacionalismo com o governo representativo e o liberalismo político. Nesse contexto, “atacar a democracia representativa era atacar a nação” (DAHL, 1997, p. 59). Essa lógica parece reforçar a percepção de Nun. Nos países recém-saídos de períodos autoritários, a limitação à crítica ao sistema de governo representativo dava-se pelo receio de um retorno ao que havia antes. Dessa forma, a democracia representativa foi defendida não pelo que era, mas pelo que não era.

O segundo obstáculo para o aprofundamento da reflexão democrática está ligado à hegemonia de um pensamento único, estruturado pelo neoliberalismo, que prega a não existência de alternativas ao “enfoque formalista y tecnocrático” de democracia que predomina na atualidade. O sistema existente, “único possível”, é a forma acabada de democracia, promovendo a busca por um equilíbrio possível dos conflitos, mantendo-se estável enquanto não houver uma interferência na pauta da acumulação capitalista (NUN, 2001, p. 9).

O terceiro motivo é uma forte desarticulação das identidades e solidariedades dos setores populares, que foram historicamente os principais promotores e garantidores de uma ampla participação política. Para Nun (*idem*, p. 10), décadas atrás, a maioria dos excluídos políticos eram trabalhadores lutando pela sua cidadania; hoje, a maioria dos excluídos são desempregados ou trabalhadores com subempregos, que têm que lutar para garantir sua sobrevivência e de sua família.

Finalmente, o cenário de superficialidade reflexiva intensifica-se por um contexto de “palpable retracción del pensamiento crítico”. Para Nun, o pensamento social latino-americano dedicou-se muito mais ao exame dos regimes “oligárquicos, populistas y despóticos” e muitos intelectuais

sofrem de uma má consciência por haver atacado, por anos, a democracia *formal*. “Lo menos que puede decirse es que el tema de la democracia no se ha convertido en América Latina en el fermento de un debate sobre el presente y el futuro de nuestros países” (*idem*, p. 10).

Apesar das dificuldades e obstáculos presentes para a solidificação de um processo amplo de reflexão e ação em direção a mudanças no sistema político, não se pode negar a existência, e crescimento, de espaços de inovação democrática, que vem permitindo uma retomada da utopia democrática, reavivando esperanças por sistemas políticos que garantam a soberania popular.

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) apresentam uma visão otimista em relação aos avanços atuais do debate democrático. Para eles, pode-se perceber, atualmente, uma revitalização da discussão, deixando para trás os temas de transição e consolidação da democracia e caminhando para um ambiente de reflexão mais criativo, embasado em diversas experiências inovadoras. Segundo os autores, três processos contribuíram para o avanço reflexivo: “a consolidação da democracia eleitoral em toda América Latina”; “uma profunda insatisfação com os resultados dessas democracias em termos de justiça social, eficácia governamental e inclusão política”; e a existência de “muitos experimentos que, em matéria de aprofundamento e inovação democrática, ampliação do campo da política e construção da cidadania, vêm se desenvolvendo em vários países da América Latina em anos recentes” (DAGNINO *et al.*, 2006, p. 13-14).

Entre os indicadores dessa renovação reflexiva dos teóricos latino-americanos estaria a retomada do conceito de *espacio público* no debate sobre a democracia, indicando um relevante aprofundamento da análise qualitativa da democracia e a exaltação da contradição entre público e privado, que parece ser um dos temas mais relevantes na discussão política contemporânea. “O relevante do resgate contemporâneo do conceito de espaço público é a primazia da publicidade, ou seja, de tornar manifesto o que está oculto, de dizer em público o que havia permanecido privado, de dar a conhecer aos outros as opiniões, valores e princípios que são defendidos” (DAGNINO *et alli*, 2006, p. 23).

De qualquer forma, é evidente a necessidade de se aprofundar a discussão teórica sobre as possibilidades de avanço da democracia na América Latina. Na próxima seção, tento trazer subsídios que contribuam para a reflexão sobre a necessidade de adequações na teoria democrática para que esta possa ser útil na análise nos acontecimentos da nossa região.

3.3 A Teoria Democrática e o Contexto Latino-americano

Practicamente todas las definiciones de la democracia que aparecen en la bibliografía son una destilación de la trayectoria histórica y la situación actual de los países originarios, pero las trayectorias y la situación de otros casos que hoy pueden considerarse democráticos difieren notablemente de la de aquellos
Guillermo O'Donnell, 2000.

No capítulo 2 deste trabalho, foi realizada uma análise sobre a teoria democrática e a questão da participação, mas sem qualquer enfoque territorial ou contextualização histórico-política. Foram levantadas questões que, em princípio, valeriam para as diversas regiões do mundo. Entretanto, sabemos que a principal referência para os autores da democracia são os países centrais, particularmente Europa e Estados Unidos. A região latino-americana guarda especificidades profundas, que certamente exigiria uma revisão dessas teorias para que servissem para uma compreensão dos processos histórico-políticos aqui ocorridos. Nesta seção, tento trazer reflexões relevantes para essa adequação necessária da teoria democrática para o contexto latino-americano.

3.3.1 Adequações necessárias à Teoria Democrática para a América Latina

Guillermo O'Donnell (2000) faz o exercício de inserir na discussão da teoria democrática novas questões que considerem a realidade da nossa região e de outras novas democracias que possuem especificidades. Um indicador destacado, por exemplo, é o caráter decisivo das eleições. Segundo o autor, na bibliografia considera-se que, uma vez realizadas eleições livres e justas e declarados os vencedores, estes as-

sumirão seus cargos com toda a autoridade de direito e ao longo do período previsto na constituição, respeitando as regras democráticas locais. Entretanto, em muitos países esse pressuposto não foi válido em diversos momentos, seja: em função de golpes militares que impediram a transferência do cargo ao candidato vitorioso, por ações *antidemocráticas* tomadas pelos novos governantes (Fujimori, no Peru, e Yeltsin, na URSS), por limites de autoridade impostos aos novos governantes por outras instituições, como as forças armadas. “En todos estos casos, las elecciones no son decisivas: no generan, o dejan de generar, algunas de las consecuencias basicas que se supone ellas conllevan” (O’DONNELL, 2000, p. 530)

Outra questão é o rarefeito acesso aos direitos civis e sociais da maioria da população dos países da América Latina. O conceito de agência de O’Donnell (“presunción de suficiente autonomía y razonabilidad de cada adulto(a) como para tomar decisiones cuyas consecuencias entrañan obligaciones de responsabilidad” – *idem*, p. 537), considerado algo amplamente presente por muitos teóricos da democracia, é muito distante da nossa realidade, como afirma o autor: “Tal vez porque esta presunción se ha hecho tan corriente en los países originarios, solemos olvidar cuán reciente, extraordinario y, en algunos países, incompleto es el logro por ella implicado” (O’DONNELL, 2000, p. 537). Como destacaram Dagnino *et alli* (2006, p. 19):

Há uma ‘presunção da agência’ na teoria democrática cuja materialização só se pode dar pela aplicação efetiva dos direitos, a começar pelos civis, que garantem sua existência como sujeito com liberdades, mas que devem complementar-se com os políticos (participação na pólis) e os sociais (piso de igualação coletiva dos diferentes). Em outras palavras, o cidadão, cuja existência é pressuposta pela democracia liberal, é, em realidade, um produto possível de um processo complexo e integral que pode ou não se materializar.

Diferente do que é visto nos países centrais, em muitos sistemas democráticos recentes há escassa presença e efetividade dos direitos civis e sociais para a maioria da população, não tendo sido instaurados os prin-

cípios liberais de funcionamento social que estruturaram as sociedades dos países centrais e que garantiram sua estabilidade. Em função disso, para O'Donnell, as elites políticas latino-americanas viram na *aposta inclusiva* da democracia uma séria ameaça ao *status quo*, desencadeando, em vários locais, dinâmicas de repressão e de exclusão. Esse fenômeno, além de ampliar a alienação política da população e bloquear o processo de expansão dos direitos civis, resultou no surgimento de vários regimes autoritários na América Latina (O'DONNELL, 2000, p. 549).

O'Donnell afirma que é possível implantar uma cidadania política nos países onde a cidadania civil é “debil, intermitente o sesgada”. Sem embargo, é importante perceber que o funcionamento dos regimes democráticos, bem como as relações entre Estado e sociedade, será muito diferente do estabelecido nos países originários, onde a cidadania civil foi condição prévia da cidadania política. “Cabe suponer, al menos, que la eficacia general del sistema legal, incluidos sus derechos civiles y sociales, influye fuertemente sobre la extensión y el vigor, por así decir, de la ciudadanía política” (*idem*, p. 554).

O autor exemplifica casos em que a ausência de direitos civis impede o acesso pleno aos direitos políticos: discriminação de mulheres e grupos minoritários; negação, legal ou real, do direito à sindicalização de trabalhadores ou camponeses; violação recorrente, por parte de grupos mafiosos ou da própria polícia, dos direitos dos pobres; acesso diferenciado ao sistema judicial.

Estos grupos gozan – si es que el caso en cuestión califica verdaderamente como un regimen democratico – de los derechos politicos que corresponden a ese regimen, pero sus derechos civiles estan severamente menoscabados. Los miembros de estos grupos son ciudadanos politicos, pero tienen, en el mejor de los casos, una ciudadanía civil truncada o intermitente. El hecho descarnado, suficientemente importante como para considerarlo algo más que una observación ajena a la teoría, es que en muchas democracias viejas y nuevas, del Sur y del Este, los individuos que padecen el cercenamiento de su ciudadanía civil constituyen una gran proporción de la población del país correspondiente, si no la mayoría (O'DONNELL, 2000, p. 559).

O contexto de escassez de direitos constitui a principal diferença na construção dos regimes democráticos mais recentes, pois nos países originários a aposta democrática deu-se posteriormente a uma “extensa y elaborada” implantação dos direitos civis, mais tarde estendidos e complementados com novos direitos sociais (*idem*, p. 560). Além disso, a concepção de agência individual já era o cerne de um sistema legal estruturado a partir do êxito da formação do Estado e da expansão do capitalismo (*ibidem*). O’Donnell apresenta o conceito das “zonas marrones”⁴⁵: regiões em que a maioria da população não está atendida por uma gama ampla e sólida de direitos civis. Essas zonas, comuns em áreas rurais e periferias de cidades dos países da América Latina, vem crescendo nos últimos vinte anos em lugar de diminuir, como seria esperado em regimes democráticos (*ibidem*).

Além da *pobreza legal*, que já se configura um relevante entrave à democracia, o autor destaca o obstáculo da *pobreza material* a que está submetida grande parte da população dos países de democracia recente. Esse grupo tem como tarefa exclusiva cotidiana a luta pela sobrevivência, não possuindo, portanto, a oportunidade, os recursos materiais, a educação, o tempo e/ou a energia para envolver-se em outras atividades:

La pobreza material y legal es la condición real de buena parte de la población de las democracias, viejas y nuevas, del Este y del Sur. (...) Algunos observadores, especialmente en países que sufren esta clase de problema, sostienen que ellos demuestran que la “democracia” es una mera fachada para enmascarar enormes desigualdades e injusticias (...) Para alguien como yo, que cree que, pese a sus limitaciones, la democracia política es un valioso logro, estas opiniones son preocupantes. También es preocupante comprobar que en muchos países, gobiernos democráticamente elegidos han sido incapaces de mejorar esta situación moralmente repugnante, y aun a veces la empeoraron (*idem*, p. 561).

No contexto latino-americano atual, outro aspecto importante a ser refletido é a relação entre Estado e sociedade, e, principalmente, a he-

45 No original, “brown areas”. No texto em português, esse conceito foi traduzido para “zonas pardas”.

terogeneidade que há em cada um. Por vezes, principalmente nas frentes de luta por um projeto mais democrático, encontram-se abordagens que tendem a mitificar a sociedade, enquanto ente monolítico pleno de boas virtudes, intenções e princípios, e demonizar o Estado, como unidade homogênea de desvio de valores e interessada em manipular a população. Na complexidade da luta democrática, essa visão apresenta-se como extremamente limitada, impedindo a valorização de diversas iniciativas de transformação real pela sua simples vinculação e/ou dependência do Estado.

Evelina Dagnino (2004, p. 4) condenou essa perspectiva de análise da relação entre Estado e sociedade civil como uma clivagem entre um lado que seria considerado um “polo de virtudes democratizantes” e outro, percebido como “encarnação do mal” e “obstáculo fundamental à participação e à democratização”.

As consequências negativas dessa visão homogeneizadora se agravam na medida em que ela tende a simplificar a imensa complexidade do processo de construção democrática e das relações que o constituem. Assim, o ritmo e a natureza da construção democrática encontrariam grande parte de sua explicação na análise do conflito que deriva dessa clivagem entre Estado e sociedade civil (*ibidem*).

Considerando as diferentes experiências de inovação democrática encontradas nos países latino-americanos, precisamos expor a diversidade interna que há nesses dois campos, Estado e sociedade civil, inclusive para perceber que em um mesmo ambiente há diferentes projetos políticos em disputa e a força transformadora maior estará exatamente em conseguir articular os grupos que estão vinculados ao projeto democrático participativo dentro e fora do Estado. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 69-71) afirmam:

(...) apresentamos a hipótese de que a democracia tem maiores possibilidades de se consolidar ou se aprofundar quando existe uma forte correspondência entre os conteúdos democráticos dos projetos políticos dominantes em ambas esferas de atividade. Não obstante, esse possível equilíbrio é resultado contingente de uma correlação de

forças muito difícil de obter na prática. (...) Quando, nas duas esferas de atividade, se compartilha um mesmo projeto democratizador, no qual a sociedade civil participa ativamente das decisões governamentais sobre os assuntos públicos, há maiores possibilidades de que essas trajetórias tenham um impacto democratizador, inclusive superando as restrições próprias das distintas lógicas institucionais de atuação em cada uma das esferas.

A necessária construção de projetos democráticos participativos passa pela desconstrução dessa visão dicotômica, enviesada de sociedade civil e Estado. É parte importante da luta democrática a disputa na esfera política, a peleja dentro do Estado, apoiando setores progressistas e articulados com um projeto democrático que estejam inseridos no poder estatal. Emir Sader reforça a relevância da estratégia de luta dentro do sistema político, não apenas do governo, mas até mesmo nos partidos. Para o autor,

Compreende-se a posição crítica de uma parte dos movimentos sociais aos partidos tradicionais e à própria forma tradicional de fazer política, pelas experiências e frustrações acumuladas. O erro consiste em abandonar a esfera política, acreditando que uma alternativa, mesmo que construída desde as bases, pode contornar a disputa da esfera política (SADER, 2010, p. 141).

Em suma, a base societária sobre a qual implantou-se o sistema democrático nos países latino-americanos apresentou-se completamente diferente da realidade dos países centrais em que a democracia moderna floresceu. Aqui, os países não gozavam de um contexto de ampla difusão de direitos, de profunda inclusão cidadã de sua população; isto é, a habilitação da *agência* era uma ideia tão distante, tanto no Estado quanto na sociedade civil, que talvez se pudesse afirmar que não seria possível instaurar um sistema democrático pleno nessas terras. Além disso, a compreensão da relação entre sociedade civil e Estado necessita ser revista, de forma a desconstruir uma visão monolítica e preconcebida de ambos e permitir a identificação de projetos transformadores nos dois campos.

Entretanto, a debilidade democrática na região não se deve apenas ao contexto, mas também à própria proposta democrática. Na realidade, o projeto de democracia implantado na América Latina já possui, desde seu início, um viés limitado e excludente.

3.3.2 A limitação da proposta democrática implantada na América Latina

Como afirmou José Nun, as transições democráticas que se viram no contexto político latino-americano nas últimas décadas possuíam uma forte influência de uma concepção Schumpeteriana da democracia, restringindo-a ao método simples e realista e permitindo um distanciamento de possíveis fervores revolucionários presentes anteriormente. Nun (2001, p. 30) relata, ironicamente, a lógica que baseou as propostas democráticas na região:

Nada de ilusiones rousseauianas pasadas de moda. La competencia entre dirigentes y las elecciones periódicas son y deben ser los ejes del sistema y todo lo que importa es que, a través del voto, el pueblo autorice cada tantos años a quienes se encargarán de decidir por él. Si las cosas no salen a su gusto, la gente ya tendrá ocasión de desquitarse en los siguientes comicios.

Por conseguinte, a construção democrática pós-ditaduras na América Latina vêm enviesada de berço, inspirada por uma prática que importa a proposta democrática dos países centrais e ignora diferenças culturais, históricas e políticas em nossos países. O erro, para Nun, está na própria leitura que os intelectuais e políticos latino-americanos fizeram de Schumpeter. Apesar do modelo proposto parecer universalista, o próprio autor esclarece que o método democrático defendido deve funcionar “en los países de gran industria de tipo moderno”, e seus argumentos, portanto, referem-se apenas à realidade daquelas nações. Ele faz alusão às “modernas sociedades capitalistas” ou às sociedades capitalistas “en su estado de madurez”, de cujas realidades os países da América Latina estão muito distantes (NUN, 2001, p. 32).

A proposta que direcionou a redemocratização na região estava mais vinculada a uma abordagem minimalista de método democrático, baseada em uma interpretação equivocada de Schumpeter, do que a um desejo de implantação de um sistema que garantisse a soberania popular. Sem embargo, nem na teoria do próprio Schumpeter a implantação de um conjunto de regras é condição suficiente para a consolidação de uma dinâmica democrática. Como afirmou Nun (2001, p. 36): “el economista austríaco no creía en el *gobierno del pueblo* pero estaba convencido de que, en ausencia de una serie de requisitos muy precisos, el *gobierno de los políticos* desembocaría, más tarde o más temprano, en un mero simulacro de régimen democrático”.

Para Nun (*idem*, p. 151-152), no momento de queda das ditaduras, o neoliberalismo dedicou-se a substituir o imaginário coletivo de ideia da democracia como *gobierno do povo*, vendendo um projeto salvacionista de alternativa econômica, a única possível, com promessas de ganhos materiais crescentes e abundantes; “el idioma que más se habla es el de Schumpeter y no el de Marshall”. O que se encontra, na realidade, são sistemas de competição eleitoral entre as elites, sem prestação de conta efetiva e periódica aos cidadãos, forjando um distanciamento cada vez maior da população em relação aos espaços políticos; “resulta indudable que, en la práctica, el término *democracia* se emplea hoy en América Latina para designar casi exclusivamente al *gobierno de los políticos*” (*idem*, p. 159). Como não poderia deixar de ser, os mais beneficiados nessa realidade são as elites dos diversos países, que definem a seu bel prazer as políticas de governo, levando, por vezes, ao aprofundamento da desigualdade e da ausência de direitos efetivos da população.

Identifica-se uma baixa ou nula associação positiva entre proteção social e democracia representativa, pois aquela apresentou uma crescimento em governos autoritários e tendeu a decair no momento da consolidação do sistema representativo (*idem*, p. 132). “Los procesos de democratización en curso están acompañados por un crecimiento de los tres fenómenos [pobreza, desigualdade, polarización]” (*idem*, p. 127). Essa contradição compõe o grande paradoxo latino-americano

destacado por José Nun (*idem*, p. 151): como consolidar democracias representativas em países com um contexto social marcado pela pobreza, pela desigualdade e pela polarização, e onde os regimes sociais de acumulação fomentam a marginalidade e a exclusão ao mesmo tempo em que os Estados diminuem sua atuação e se revelam incapazes de dar conta da magnitude da crise.

Esse incapacidade de articular consolidação democrática com bem-estar geral resulta, inclusive, em uma perda de legitimidade da proposta democrática na população. Conforme visto anteriormente, é significativo o percentual da população que aceitaria governos autoritários desde que melhorassem suas condições de vida. Esse fato acentua-se ao longo da década de 1990, quando as políticas neoliberais estavam em seu auge em muitos países da região, conforme ressaltou Marcello Baquero (1994a, p. 27), em 1994:

O ceticismo dos cidadãos da América Latina, constantemente revelado através de pesquisas de opinião ou através dos meios de comunicação, bem como pesquisas de cunho acadêmico, tem crescido nos últimos anos, em decorrência do agravamento de condições econômicas e sociais conjugadas com a inabilidade dos governos pós-transição em resolver esses problemas. Acrescente-se a esse cenário denúncias generalizadas de corrupção no governo que, em algumas situações, têm mostrado a fragilidade do processo e provocado dúvidas sobre o futuro da democracia, sugerindo uma reavaliação do quadro que emergiu após o colapso do autoritarismo.

Baquero afirma que, embora tivesse ocorrido uma forte valorização da democracia durante as décadas de 1980 e 1990 em função das experiências autoritárias que haviam criado um “pacto popular implícito” para evitar a retomada de uma ruptura institucional, a defesa democrática se enfraquece, fruto da prevalência e agravamento das desigualdades sociais e da concentração de renda:

A convicção de alguns anos atrás, sobre a irreversibilidade do processo de consolidação democrática, parece ter diminuído frente à crescente instabilidade econômica desses países e o processo defi-

ciente da modernização das suas relações sociais e econômicas. Começa a difundir-se a ideia, com alguma intensidade, do grande desencanto dos cidadãos com a democracia (BAQUERO, 1994b, p. 5).

José Nun destaca as diferenças de contexto social em que se desenvolve a proposta democrática na América Latina, ressaltando que na região os direitos civis e sociais “acompañan muy parcial e incompletamente” os direitos políticos, o que tem um grande impacto na própria conquista destes últimos. O autor reforça a questão das fraudes eleitorais, um problema frequente na América Latina e que seria, na verdade, apenas uma manifestação de um problema muito mais amplo e profundo: “por un lado, la escasa o nula autonomía de la que gozan vastas franjas de votantes y, por el otro, un desarrollo incompleto y a menudo distorsionado del Estado de derecho republicano” (NUN, 2001, p. 159). Como também destacou o brasileiro Emir Sader: “A maioria dos latino-americanos não pode se organizar, não pode apelar para a Justiça, não tem identidade pública, não são cidadãos no sentido de que não são sujeitos de direitos, mas vítimas dos piores mecanismos de superexploração do trabalho” (SADER, 2010, p. 51).

Nesse cenário, Nun defende a retomada da ideia de democracia como autogoverno coletivo, com intuito de buscar corrigir as profundas imperfeições do sistema atual.

Contrariamente a lo que se ha hecho, se trata de emular de veras la experiencia del Primer Mundo, dándole mucha mayor prioridad al discurso de Marshall que al discurso de Schumpeter (NUN, 2001, p. 165).

É nesse caminho que muitos intelectuais e militantes defendem a proposta de um projeto de um sistema democrático mais inclusivo, horizontal, igualitário: a democracia participativa.

3.3.3 A democracia participativa na América Latina

Em um contexto de insatisfação com o sistema político, surge a proposta de aprofundar a participação popular nos espaços públicos de

tomada de decisão. O alto grau de insatisfação com a efetividade do atual sistema em resolver os problemas reais da população minou profundamente sua legitimidade e, em alguns lugares, abriu espaço para a entrada de novas propostas democráticas que contribuem para uma reconfiguração da dinâmica política, de forma a incluir mais o grande grupo de pessoas que são, ao mesmo tempo, excluídas dos espaços decisórios e não atendidas pelas políticas governamentais. Originadas por grupos isolados de pessoas, movimentos sociais ou atores dentro do Estado, difundem-se inovações que tentam diminuir a distância entre Estado e sociedade, que almejam fortalecer a interação entre sociedade civil e sociedade política.

Dessa forma, a América Latina torna-se um dos principais laboratórios democráticos do mundo. Torna-se a região onde mais aparecem e se fortalecem experiências de democracia participativa, que buscam tornar mais democrático o sistema democrático liberal representativo hegemônico. Portanto, essas práticas não nasceram, em sua maioria, a partir de uma ideologia revolucionária de grupos que visam a derrocada do sistema capitalista e do sistema político atual. Elas baseiam-se na possibilidade de promover alterações na estrutura vigente buscando adequá-la às necessidades dos direitos políticos, civis e sociais da população. A proposta da democracia participativa na América Latina ainda é uma gama desarticulada de experiências que nasce como resposta às insatisfações com a democracia liberal elitista. Como afirmaram Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 17)

O debate contemporâneo sobre a democracia participativa emerge como resposta às características elitistas e excludentes das democracias eleitorais e às teorias que fundam a compreensão limitada e limitante dessas democracias. Com efeito, a teoria democrática convencional não admite o conflito social dentro de seu próprio marco e limita o conceito de política à luta pelo poder entendido como a obtenção da autorização e da representação por meio das eleições. Em contraste, a democracia participativa tem outra visão, cujo fundamento é a ampliação do conceito de política mediante a participação cidadã e a deliberação nos espa-

ços públicos, do que deriva uma noção de democracia como um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões que lhes concernem e na vigilância do exercício do governo.

A proposta da democracia participativa pressupõe a externalização do conflito e do choque de opiniões como forma de se aproximar de propostas que atendam a todos os grupos envolvidos. É seu objetivo garantir que os diferentes grupos da sociedade, principalmente os excluídos na estrutura democrática tradicional, tenham espaços para colocar-se enquanto atores da sociedade civil, com demandas e com desejos. Como Robert Dahl (1997, p. 46) afirmou: “Em qualquer país, quanto maiores as oportunidades de expressar, organizar e representar preferências políticas, maior a variedade de preferências e interesses passíveis de representação na política”.

Trata-se de uma reformulação do Estado, de uma reconfiguração dos seus espaços de poder, de tomada de decisão. É preciso mudar a lógica de centralização de poder nas mãos do governante, reforçando outra que permita a consolidação de um poder diluído nos diferentes espaços públicos. Dessa forma, todos os grupos poderão ter seu pedaço de poder, caminhando na direção de um sistema em que vigore, efetivamente, a soberania popular, um regime democrático que esteja afinado com a proposta de *gobierno del pueblo*. Há uma mudança de estratégia de transformação em relação aos principais movimentos sociais no longo do século XX. Em lugar do objetivo de o povo *tomar o poder*, assume-se a proposta de que o *poder deve chegar ao povo*. Com isso, insere-se no procedimento democrático os conflitos que ficam escondidos e latentes e que, muitas vezes, geram atos extremos por falta de espaços públicos que os resolvam.

De esto se desprende la importancia de ese camino participativo al que me refiero, que, entre otras cosas, le podrá dar un cauce democrático a las revueltas y a los conflictos sociales manifiestos y latentes que la situación torna inevitables, que amenazan desbordarse y que siempre resultan un caldo de cultivo propicio para los autoproclamados salvadores de la patria (NUN, 2001, p. 172).

É importante destacar que a efetividade de uma proposta democrática participativa deve ter a preocupação de viabilizar essa inclusão política, principalmente através da garantia dos direitos civis e sociais das populações. Esse tipo de experiência, pela sua característica de inclusão de populações historicamente marginalizadas da sociedade política, exige dedicação à garantia das condições para sua participação. Como afirmou Nun, (2001, p. 157) “modificar el mecanismo lleva de inmediato a ocuparse de las condiciones, precisamente porque la democracia nunca ha sido ni puede ser un mero procedimiento”. É grande o risco de uma experiência de democracia participativa não ter profundidade e continuidade por não estarem assentadas as condições básicas para o envolvimento das pessoas.

3.4 Ferramentas de Análise: Agência e Esfera Pública

A revisão bibliográfica dos teóricos da democracia nos permite perceber a grande complexidade do tema, não apenas conceitualmente, mas também na prática, na sua execução. O dilema do físico, utilizado por Schumpeter, simboliza um importante aprendizado de que não há, e nem pode haver, um único modelo, uma única proposta de democracia que seja adequado a todos os períodos e a todos os territórios. Portanto, não deve ser (ou não deveria ser) objetivo de qualquer teórico ou político a busca de uma definição restrita e universal para esse tipo de regime político.

Por outro lado, essa reflexão possibilita uma análise mais qualificada sobre como devemos estruturar um sistema democrático, ou melhor, que condições devemos propiciar para que haja mais chances que um regime de proposta democrática torne-se, efetivamente, uma democracia. Cotejando essa reflexão a partir de importantes teóricos da democracia com a proposta da democracia participativa contemporânea na América Latina, dois grandes eixos de análise se destacam e são úteis para a construção de alternativas à democracia representativa em vigor.

Primeiro, a questão da formação de uma *cultura política* que permita a cada cidadão uma participação efetiva e autônoma nos espaços públicos.

O distanciamento provocado pelo fracasso do sistema democrático liberal vigente enfraqueceu a capacidade das pessoas de cuidarem da coisa pública. Ademais, as profundas desigualdades socioeconômicas encontradas na maioria dos países ocidentais, particularmente na América Latina, impedem uma igualdade na atuação política. Não se pode ignorar a necessidade de acesso a condições básicas de vida e educação para que a população, primeiro, tenha possibilidade de dedicar parte de seu tempo para a prática política e, segundo, seja capazes, esteja apta, a compreender e participar dos espaços de discussão. Estamos usando o termo cultura em um sentido amplo, não individual, isto é, não restrito apenas à intelectualidade dos cidadãos mas ao próprio contexto daquela sociedade, cuja sociabilidade deve preocupar-se em fornecer às pessoas os requisitos para que possam ser atores políticos. O conceito que pode resumir satisfatoriamente esse eixo de preocupação é o de *agência (agency)*, de Guillermo O'Donnell, que será aprofundado melhor em seguida.

Segundo, a necessária construção de uma *estrutura política* participativa que permita que cidadãos autônomos e responsáveis possam efetivamente contribuir na definição das políticas públicas e nos demais espaços de tomada de decisão. A redução da democracia ao simples ato do voto é um dos principais obstáculos para a construção de sistemas realmente democráticos. Faz-se mister ampliar as possibilidades de interferência da população no Estado, para que possa estar inserida no levantamento das demandas e definição de prioridades de investimento dos recursos públicos. A atuação democrática precisa ser cotidiana, estar na preocupação diária das pessoas e, para isso, há que fazer com que os cidadãos tenham o poder de decidir seu destino, há que fazer com que o *poder vá ao povo*. Essa *estrutura* tampouco deve ser compreendida de forma restrita, abrangendo apenas espaços formais, institucionalizados, dos quais órgãos do Estado façam parte. Estão incluídas arenas da sociedade civil, onde ocorrem trocas de informações, debates, tomam-se decisões acerca dos problemas locais. Para essa argumentação, é relevante o conceito de *esfera pública*, proposto por Habermas e refletido e debatido por vários outros autores.

Dessa forma, resgato e aprofundo esses dois conceitos que serão úteis para a análise dos casos de democracia participativa estudados neste trabalho: *agência* e *esfera pública*.

3.4.1 O conceito *agência*

Como apresentado anteriormente, O'Donnell apresenta a questão da *agência* como a base de estruturação da democracia política. O autor defende que, nas sociedades onde a democracia logrou estabelecer-se com maior estabilidade e profundidade, isto é, nos países originários, já havia um terreno plenamente favorável, caracterizado por uma dinâmica de funcionamento da sociedade baseada na concepção da *agência*, garantindo à parte significativa da população uma série de direitos civis que dariam a base para os novos direitos políticos trazidos pela democratização.

En los países originarios, la ciudadanía política tuvo raíces directas (incluidos conceptos y prácticas muy desarrollados y difundidos) en un prolongado proceso de construcción de la idea de agencia, concebida como un sujeto jurídico dotado de derechos civiles subjetivos. Esta concepción de agencia es el aspecto legalmente promulgado de una visión moral del individuo como un ser autónomo, razonable y responsable (O'DONNELL, 2000, p. 553)

O processo de ampliação dos direitos políticos, por conseguinte, estrutura-se na ideia de que a sociedade é conformada por agentes, o que significa que todos os cidadãos devem ter “la capacidad de tomar decisiones personales que se juzgan suficientemente razonables como para tener importantes consecuencias, tanto en términos de la agregación de sus votos como de su eventual desempeño en posiciones gubernamentales” (O'DONNELL, 2000, p. 37).

Embora O'Donnell tenha uma postura de defender maior democratização do sistema político, sua teoria é mais realista, isto é, estrutura-se a partir dos modelos democráticos ocidentais tradicionais e não dá importância significativa aos espaços de democracia participativa. Sem embargo, essa postura não invalida seu conceito de *agência* enquanto

algo necessário para permitir a participação efetiva da população nos espaços democráticos alternativos. O diferencial de seu conceito é a necessidade de articulação dos direitos civis, sociais e políticos em um objetivo maior de fornecimento de uma capacidade/possibilidade de atuação autônoma e comprometida dos cidadãos na esfera política; é a *habilitação da agência*. O autor destaca, por exemplo, como a pobreza e o medo da violência são fatores que, em geral, impedem “la existencia o ejercicio de aspectos básicos de la agencia, incluida la disponibilidad de una gama de opciones minimamente coherente con ella” (O’DONNELL, 2000, p. 561).

O sociólogo Orlando Santos Junior, em sua tese sobre democracia e governo local (2000), destaca o conceito de *agency* de O’Donnell, mostrando sua importância no estabelecimento de “um vínculo indissociável entre a questão da democracia e as desigualdades sociais” (SANTOS JUNIOR, 2000, p. 80). O autor mostra como o conceito permite depreender que uma difusão de direitos políticos não é suficiente para garantir uma participação política dos cidadãos, caso não haja o acesso e garantia de “direitos sociais e civis fundamentais à existência humana” (*ibidem*). Santos Junior (2000, p. 95) mostra a preocupação com a habilitação da *agência*, com o intuito de permitir a inclusão dos cidadãos na dinâmica democrática dos governos locais, pois ela seria a:

(...) condição fundamental para a efetividade da democracia (característica da inclusividade de um regime democrático) e associada não apenas à existência dos direitos formais, mas às possibilidades de inclusão social dos cidadãos na dinâmica democrática. Ou seja, a habilitação diz respeito às condições necessárias ao exercício da autonomia requerida pela condição de sujeito dotado de razão e capaz de tomar decisões em termos de seus interesses. Assim, uma das dimensões fundamentais do entrelaçamento entre o sistema legal e a dinâmica democrática local está ligada exatamente à atribuição e às condições de exercício efetivo dos direitos sociais, que incidem diretamente sobre o grau de inclusão social dos cidadãos na dinâmica democrática local.

Dessa forma, torna-se relevante a compreensão de que a democracia efetiva não se constrói apenas através de um conjunto de regras do sistema político que promova ou permita a inclusão da população na dinâmica decisória da política. Faz-se necessária a garantia de direitos civis, sociais e políticos à população que permitam a prática política autônoma, livre e responsável.

3.4.2 O conceito *esfera pública*

Outro desafio para a promoção de um sistema democrático mais inclusivo e participativo é a promoção de espaços públicos de discussão que permitam *cotidianizar* a atuação política dos cidadãos. O conceito de *esfera pública*, de Habermas, permite uma interessante reflexão acerca desse tema. Na realidade, a definição que o autor apresenta no livro *Direito e Democracia* (1997) conceitua as esferas públicas como espaços informais, não institucionais, de interação entre cidadãos que permitem a formação da opinião pública, sem qualquer preocupação com a deliberação. O autor descreve a rede de esferas públicas como uma estrutura anárquica e diferente do complexo parlamentar institucional, distanciando-se dos espaços da democracia participativa de tomada de decisão.

A formação da opinião, desatrelada das decisões, realiza-se numa rede pública e inclusiva de esferas públicas subculturais que se sobrepõem uma às outras, cujas fronteiras reais, sociais e temporais são fluidas. As estruturas de tal esfera pública pluralista formam-se de modo mais ou menos espontâneo, num quadro garantido pelos direitos humanos. (...) Devido à sua estrutura anárquica, a esfera pública geral está muito mais exposta aos efeitos da repressão e de exclusão do poder social – distribuído desigualmente – da violência estrutural e da comunicação sistematicamente distorcida, do que as esferas públicas organizadas do complexo parlamentar, que são reguladas por processos. De outro lado, porém, ela tem a vantagem de ser um meio de comunicação isento de limitações, no qual é possível captar melhor novos problemas, conduzir discursos expressivos de autoentendimento e articular, de modo mais livre, identidades coletivas e interpretações de necessidades (HABERMAS, 1997b, p. 32-33).

Na verdade, Habermas não ignora a importância desses espaços de discussão da população e sua influência nos espaços institucionalizados de tomada de decisão. Para ele, a esfera pública precisa identificar, problematizar e dramatizar as demandas “de modo convincente e *eficaz*” para que tais questões sejam assumidas pelo complexo parlamentar. Habermas percebe esses espaços como os locais de formação da opinião pública que influenciará a atuação do Estado, mas estando fora deste.

A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois, ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, etc. Tampouco ela constitui um sistema, pois, mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis. A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfiadas em temas específicos.(...) Todavia, a esfera pública não se especializa em nenhuma destas direções; por isso quando abrange questões politicamente relevantes, ela deixa ao cargo do sistema político a elaboração especializada. A esfera pública constitui principalmente uma *estrutura comunicacional* do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o *espaço social* gerado no agir comunicativo, não com as *funções* nem com os *conteúdos* da comunicação cotidiana (HABERMAS, 1997b, p. 92).

Essa compreensão o leva a afirmar que “as estruturas comunicacionais da esfera pública *aliviam* o público da tarefa de tomar *decisões*” (*idem*, p. 93) pois estas são de responsabilidade das instituições deliberativas. Porém, Habermas não ignora a importância de um poder político efetivo, ou *poder comunicativo*, que se daria quando a “opinião pública” formada pela rede de esferas públicas passa pelo *filtro* composto pelos “processos institucionalizados da formação democrática da opinião e da vontade” (*idem*, p. 105).

Ora, a soberania do povo, diluída comunicativamente, não pode impor-se *apenas* através do poder dos discursos públicos informais – mesmo

que eles tenham se originado de esferas públicas autônomas. Para gerar um poder político, sua influência tem que abranger também as deliberações de instituições democráticas da formação da opinião e da vontade, assumindo uma forma autorizada (HABERMAS, 1997b, p. 105).

(...) esse poder resulta das interações entre a formação da vontade institucionalizada constitucionalmente e esferas públicas mobilizadas culturalmente, as quais encontram, por seu turno, uma base nas associações de uma sociedade civil que se distancia tanto do Estado como da economia (HABERMAS, 1997b, p. 24).

É profunda e vasta a discussão sobre o conceito de esfera pública e não cabe aqui discorrer sobre a variada argumentação e proposição de diversos autores⁴⁶. Entretanto, assento-me na crítica de alguns teóricos da democracia (AVRITZER, 2002; TENÓRIO, 2005) para propor uma variação desse conceito que será mais útil para a análise a ser desenvolvida neste trabalho.

Como o foco deste estudo é a democracia participativa, interessa compreender os fenômenos de consolidação de espaços de interação entre os cidadãos que permitam a discussão e reflexão sobre os problemas e soluções do cotidiano e que tenham um aspecto *deliberativo*. Certamente, a construção da cultura política passa, também, por diversos espaços comunicativos que não envolvem qualquer tomada de decisão e que são extremamente significativos para a formação da opinião e para a mobilização popular. Entretanto, importa, nesta pesquisa, a compreensão das inovações na *estrutura política* que permitam a transformação do sistema democrático de tomada de decisão.

Portanto, utilizo o conceito de esfera pública aqui a partir de sua compreensão de esfera pública *deliberativa*, isto é, os espaços públicos de concertação que estão atrelados à tomada de decisão, à definição de estratégias, identificação de prioridades, proposição de ações coletivas, construção de uma agenda política. É diferente da concepção dos espa-

46 Para aprofundar discussão sobre o conceito vale ver, além dos textos de Habermas utilizados, Avritzer e Costa (2004), Avritzer (2002), Zimmermann (2009), Calhoun (1992), Kellner (s/d), Tenório (2005).

ços institucionalizados deliberativos, cujas decisões são vinculantes ao governo. Uso o conceito da deliberação para esclarecer que serão considerados espaços articulados politicamente que possuem o objetivo de interferir na realidade. Distancio-me, assim, de outras esferas públicas identificadas por Habermas, como os bares, concertos de Rock, encontros nas ruas (HABERMAS, 1997b, p. 107)⁴⁷.

Dessa forma, aproximo-me da definição de espaço público dada por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 23-25):

(...) os espaços públicos seriam aquelas instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas; que não são monopolizadas por algum ator social ou político ou pelo próprio Estado, mas são heterogêneos, ou seja, refletem a pluralidade social e política; que, portanto, visibilizam o conflito, oferecendo condições para tratá-lo de maneira tal que se reconheçam os interesses e opiniões na sua diversidade; e nas quais haja uma tendência à igualdade de recursos dos participantes em termos de informação, conhecimento e poder (...) Em resumo, a categoria de espaço público permite entender que na construção da democracia o exercício da deliberação, sob condições adequadas, amplia a esfera da política, abre oportunidades de inovação e permite um tipo de relação entre a sociedade civil, a sociedade política e o Estado que cria possibilidades antes inexistentes.

Por conseguinte, o que será relevante perceber nos estudos é a consolidação de espaços de tomada de decisão que incluam a população, e que podem ser separados em dois grupos. Primeiro, os espaços autônomos, que são fóruns independentes, pertencentes à sociedade civil, envolvidos na dinâmica política local representando um grupo, seja por território, etnia, gênero, idade. Esses espaços são independentes do Estado mas promovem uma discussão política que leva à tomada de decisão acerca

47 Dagnino, Olvera e Panfichi (2006:24) citam a crítica de Avritzer de que a esfera pública proposta por Habermas tem uma capacidade de atuação, de interferência política relativamente limitada: “No entanto, como Avritzer (2002) demonstra, Habermas padece de uma limitação fundamental na sua análise do espaço público, já que o considera principalmente defensivo, uma barreira aos abusos do poder, mas não uma instância com potencial ofensivo, capaz de incidir efetivamente no poder político, a não ser por um mecanismo indireto: a influência”.

da realidade política daquele grupo. Apesar de estarem fora da estrutura política estatal, suas decisões são consideradas nos espaços decisórios do governo local, em função de sua representatividade; nas palavras de Habermas (1997b), contribuem para a formação democrática da opinião e da vontade. Podem ser grupos de mulheres, associação de moradores, organizações de bairro ou regionais.

Segundo, os espaços institucionais de tomada de decisão, ou a *esfera pública parlamentar*, que são espaços públicos de tomada de decisão inseridos na dinâmica de governo local. Novamente, são esferas deliberativas que discutem e decidem sobre as prioridades para o território e o destino de sua população, mas que, nesse caso, contam com a participação de integrantes do governo local. Há um processo deliberativo e as decisões tomadas nesses espaços são, em princípio, vinculantes, isto é, devem ser seguidas pelos órgãos do governo local. Como veremos nos casos estudados, não significa dizer que essas estruturas são legalizadas ou constam na Constituição do país, mas que, na lógica local de funcionamento democrático, são considerados como espaços de tomadas de decisões respeitadas pelo poder administrativo.

No contexto de construção da democracia participativa, esses dois espaços de tomada de decisão (um interno à sociedade civil e outro articulando esta com o Estado) parecem fundamentais para a formação de uma *estrutura política* que permita a consolidação de um sistema democrático alternativo.

Considerando esse duplo pilar, vale esclarecer que não há uma divisão estanque entre esses dois eixos. Poder-se-ia argumentar que a constituição de uma *esfera pública* estaria, na verdade, dentro da percepção da ampliação dos direitos políticos, ou que o próprio conceito de *esfera pública* já pressupõe uma ampla difusão e igualdade de direitos (TENÓRIO, 2005, p. 155), ou, ainda, que seria a habilitação efetiva da *agência* que pode gerar o germe para a consolidação de *esferas públicas* (O'DONNELL, 200, p. 563). A separação aqui apresentada tem como objetivo único estruturar uma ferramenta que permita realizar uma análise de duas experiências de democracia participativa desenvolvidas em contextos diferentes.



IV

REVOLUÇÃO BOLIVARIANA EM TORRES, VENEZUELA

El interés general está clamando por una reforma, y la América está llamada por las circunstancias a emprenderla. La América no debe imitar servilmente, sino ser original... ¿Dónde iremos a buscar modelos? La América española es original; originales han de ser sus instituciones y su gobierno, y originales los medios de fundar uno y otro. O inventamos, o erramos.

Simón Rodríguez – 1828.



Neste capítulo, será apresentada a experiência de democracia participativa desenvolvida no município de Torres, Estado Lara, Venezuela, iniciada em 2005. Para tanto, é feita uma revisão da história política recente da Venezuela, a partir do início do século XX, percorrendo o processo até a chegada ao poder de Hugo Chávez, passando pelo importante período do *Pacto de Punto Fijo*. Apresento a construção da proposta de “democracia participativa y protagónica” defendida pelo governo Chávez, bem como os avanços e obstáculos para a mudança do sistema democrático venezuelano. Finalmente, apresento a experiência de consolidação do poder popular em Torres, com suas origens políticas, suas transformações e suas estruturas participativas. Finalizo o capítulo realizando uma análise dos elementos que foram fundamentais para a emergência e consolidação da proposta participativa no município à luz dos conceitos teóricos destacados no capítulo anterior: *agência e esfera pública*.

4.1 História política recente da Venezuela

(...) esa historia, de más en más, deja de ser la historia de los estados para convertirse en la historia de los pueblos.

Roland Denis, 2011

Para facilitar o relato da história recente Venezuelana, o século XX venezuelano pode ser considerado tendo início em 1899 e término em 1999. Esse século tem um marco divisional fortemente marcado no ano de 1958, separando uma primeira etapa que durou 60 anos e uma segunda, com 40 anos de duração.

Nas primeiras seis décadas, houve uma série de ditaduras, golpes e uma forte presença de militares à frente dos governos, sendo que, nos 27 anos iniciais, instaurou-se a ditadura do general Juan Vicente Gómez, marcada por uma intensa política de repressão. Nos anos seguintes, ocorreu uma grande alternância no poder, configurando-se em um período de extrema instabilidade política. Nas quatro décadas restantes

(1958 a 1998), instalou-se, a partir de uma articulação política, um sistema de alternância de partidos no poder que permitiu uma até então desconhecida “estabilidade democrática” na sucessão governamental e que, nas últimas décadas do século, acabou fragilizando-se principalmente em função dos impactos das crises econômicas. A crise econômica e política que se viu nas duas últimas décadas do século culminou na eleição de Hugo Chávez, o que representou um cenário político completamente novo.

4.1.1 Primeiro período do século XX (1899-1958): ditaduras e instabilidade

A história recente de constituição do Estado venezuelano pode ser iniciada pelo governo do general Cipriano Castro que, com a *Revolución Liberal Restauradora em 1899*, se estabeleceu no poder após décadas de conflitos entre as oligarquias regionais e destas com a população. O mais marcante foi a Guerra Federal, de 1958 a 1963 (que teve como mártir uma das figuras mais importantes na história de luta do país, Ezequiel Zamora), que, segundo Gilberto Maringoni, foi “predominantemente camponesa e antioligárquica, tendo representado um marco histórico na luta pela democratização da sociedade venezuelana” (MARINGONI, 2008, p. 43-44). Cipriano Castro, seguido de seu sucessor, Juan Vicente Gómez, fazem uma luta pela centralização do poder, liquidando o “caudilhismo regional” e conseguindo centralizar o poder, quase 70 anos após a morte de Bolívar e a dissolução da Gran Colombia (1930). Como afirmou Isabel Hernández,

Lograr obtener esa ansiada nacionalidad sobre un territorio específico -luego de la separación de la Gran Colombia- a Venezuela le costó ‘60 años de guerras civiles y 30 años más de centralismo dictatorial’. (...) logran que todos los caudillos y dirigentes, simpatizantes o no del régimen, se unieran alrededor de las intenciones de Cipriano Castro para enfrentar cualquier intento de invasión, lográndose proyectar una imagen al exterior de un país soberano, con un pueblo, un territorio y un gobierno único, y a lo interno parecía ya forjarse una nación (HERNÁNDEZ, 2009, p. 11-12).

Em 1908, quando Cipriano Castro teve que sair do país para tratamento médico, foi surpreendido por um golpe de Estado dado por seu vice-presidente Juan Vicente Gómez, iniciando uma repressora ditadura que durou 27 anos, até sua morte. Vicente Gómez, ainda com uma postura de governo baseada numa visão colonial e semifeudal, tornou o Estado seu “feudo privado” e instaurou um governo com maior abertura a atores internacionais, conforme afirmam: Maringoni (2008, p. 44), “Seu primeiro ato foi pedir a ‘proteção’ militar norte-americana para estabilizar o governo. A contrapartida foi abrir o país ao capital estrangeiro”; e Hernández (2009, p. 13-14), “un gobierno nacional que garantizaba el dominio económico a las potencias extranjeras, y la alienación y adopción en el gentilicio venezolano de costumbres norteamericanas”.

Um fato importante no período *gomezista*, que marcaria a estrutura econômica e a história política venezuelanas até hoje, foi o início da exploração petroleira em 1920. Até então, a economia venezuelana tinha uma base agrícola exportadora, com traços socioeconômicos fortemente rurais (85% da população) e com a maioria da população em situação de pobreza (MARINGONI, 2008, p. 43). Em pouco tempo, tendo como base principal o Lago de Maracaibo, Venezuela se tornaria um dos principais fornecedores de petróleo para o mundo, e o produto assumiria o posto que possui até hoje: principal motor da economia venezuelana.

No final daquele 1920, um poço perfurado pela Shell, no campo de La Rosa, bacia do Maracaibo, começou a jorrar um volume de 100 mil barris diários.(...) Em oito anos o negócio explodiu: de modestos 1,4 milhão de barris, a Venezuela produziria no final da década de 1920, 137 milhões de barris. Já era o segundo produtor mundial, atrás, apenas, dos Estados Unidos. Não havia volta: aquela riqueza negra transformou a pátria de Bolívar numa economia extrativista e importadora de bens industrializados, que fez a delícia das classes dominantes locais, inebriadas com o dinheiro fácil (MARINGONI, 2008, p. 45).

Essa reestruturação econômica era fortalecida pela repressão *gomezista*, que teve como um dos fatos marcantes uma dura contenção de

protestos de estudantes da *Universidad Central de Venezuela* (UCV), em 1928, que levou à prisão de centenas deles. Esse grupo, que ficou conhecido como *generación del 1928*, foi a origem de muitos líderes que começaram a formar as organizações políticas surgidas pós Vicente Gómez.

Isabel Hernández resume bem as características do governo gomecista:

(...) el destino seguro que tenían los “revoltosos”, aquellos que se les ocurriera alzar su voz de protesta por la represión y explotación de la dictadura del General Gómez era la cárcel (...) Lo que sí es cierto, es que [Gómez] logró la estabilidad en la sociedad, en el país, en una Venezuela acostumbrada a las subidas y bajadas, a los alzamientos, a los caudillos que con la idea de ser lo líderes de su región atentaban constantemente con la cohesión y la estabilidad del territorio y de la población. (...) Sin duda, fueron unos larguísimos 27 años que dejaron una innegable marca en la formación y desarrollo del Estado venezolano, tanto explícitamente, concretamente, como implícitamente, o sea, en la conciencia de la sociedad venezolana, porque todos los gobiernos que prosiguieron a Gómez han sido tan cómodos y conformistas (consiente o inconscientemente) que sólo se limitaron a adecuarse al estado que nos heredó Gómez (HERNANDÉZ, 2009, p. 15-19).

À morte de Vicente Gómez, seguiram-se dois outros governos militares ditatoriais, Eleazar López Contreras (1935 a 1941) e Isaías Medina Angarita (1941 a 1945). O primeiro foi responsável pelo início do processo de democratização, decretando anistia aos presos políticos e restabelecendo a liberdade de imprensa. Seu sucessor retomou uma política mais nacionalista, tendo sido responsável, entre outras coisas, pela Lei dos Hidrocarbonetos (*Ley de Hidrocarburos*), de 1943, que foi a primeira medida de nacionalização do petróleo venezuelano, fazendo frente a concessões que Vicente Gómez havia feito a países estrangeiros (HERNÁNDEZ, 2009, p. 26), e que vigorou durante quase 60 anos, tendo apenas duas alterações nesse período (MARINGONI, 2008, p. 51). Além disso, seguiu o processo de democratização, aprovando ações como a eleição direta de deputados, a volta de exilados políticos e a legalização

de todos os partidos políticos. Vale ressaltar que esses dois governantes avançaram nas políticas de direitos dos cidadãos, particularmente em relação à saúde e educação, que não foram prioridade nos 27 anos da ditadura anterior (HERNÁNDEZ, 2009, p. 23-26).

Esse processo de democratização leva à legalização de várias organizações políticas, em sua maioria já existentes anteriormente na clandestinidade. Entre elas, vale citar: a *Federación de Estudiantes de Venezuela*, liderada por Jóvito Villalba, que viria a ser o principal líder da *Unión Republicana Democrática* (URD), criada em 1945; a *Unión Nacional de Estudiantes* (UNE), em cujo grupo de criadores estava Rafael Caldera, e que seria um dos embriões do partido social-cristão *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (COPEI), fundado em 1946; e o *Movimiento Organización Venezolana* (ORVE), chefiado por Rómulo Betancourt, futuro fundador da *Acción Democrática* (AD), em 1941. “Os três – Villalba, Caldera e Betancourt – seriam figuras-chave no desenho político da Venezuela na segunda metade do século, formariam as agremiações que se tornariam a espinha dorsal da vida institucional durante quatro décadas” (MARINGONI, 2008, p. 48).

Em função de sua política nacionalista, inclusive apoiado pelo Partido Comunista da Venezuela (PCV), Medina Angarita acabou sendo derrubado numa articulação entre civis, *adecos* (da AD) e militares autodenominada *junta revolucionaria*, que buscava trazer profundas transformações ao país. Iniciou-se o *triênio adeco* (1945-1948), que conseguiu democratizar por um curto período o cenário político venezuelano, aprovando eleições diretas em 1946, uma bandeira antiga da AD. Entretanto, o governo de Rómulo Betancourt, eleito no final de 1947 e empossado em fevereiro de 1948, durou apenas nove meses (MARINGONI, 2008, p. 55).

Para melhor compreender a atuação da AD, sintetizo uma caracterização feita por Maringoni (2008, p. 53-54):

Embora tivesse representado o desaguadouro de vários grupos e lideranças de esquerda – algumas com passagens no movimento co-

munista – que se formaram na esteira da *geração de 28*, a AD fez, ao longo do tempo, um seguro e irreversível caminho rumo à direita. A marca inelutável de sua entrada na vida institucional se deu por um golpe de Estado [sobre Angarita em 1945], deflagrado, paradoxalmente, em nome da democracia (...). A principal característica da AD era ser um partido disciplinado, com forte presença nos movimentos sociais, em especial nos meios sindicais e estudantis, tentando imitar a organização política clássica dos partidos social-democratas europeus do pós-guerra (...). Na verdade, todo o esforço *adeco*, no movimento sindical, foi o de realizar todo tipo de alianças com o estrito objetivo de isolar o Partido Comunista e, ao mesmo tempo, de marcar sua diferença à direita, com o Copei (...). E já no congresso de fundação da Central de Trabalhadores da Venezuela (CTV), em 1947, a AD teve a maioria absoluta dos delegados.

Diante de um cenário internacional bipolar e de direcionamentos extremistas, as elites venezuelanas, bem como os militares (os mesmos que deram o golpe em 1945), não estavam seguros com a direção que vinha tomando o país na mão dos *adecos*; menos pela imprevisibilidade dos seus dirigentes e mais pela base social do partido, que incluía movimentos sindicais de trabalhadores urbanos e rurais e movimento estudantil (MARINGONI, 2008, p. 55). Dessa forma, no segundo golpe em três anos, reinicia um governo militar que, num primeiro momento (até 1952), caminhava para uma postura constitucionalista, buscando mudanças através de reformas dentro das normas constitucionais.

Entretanto, em mais um golpe dentro do golpe, o governo invalida as eleições para a assembleia constituinte em 1952 e empossa o general Marcos Pérez Jiménez, começando uma nova e dura ditadura: “Dois dias após o pleito, o governo decide não reconhecer o resultado das urnas e Pérez Jiménez é sagrado presidente. Tem início a ditadura de fato, com a volta da tortura, das prisões arbitrárias, das perseguições ferozes e da adoção da violência como arma política” (MARINGONI, 2008, p. 58). A ditadura de Pérez Jiménez fica marcada por forte repressão e pela volta à clandestinidade das organizações políticas.

Em 1956, URD e PCV, na clandestinidade, começam uma articulação, a qual depois se incorporariam AD e COPEI, conformando a

denominada *Junta Patriótica*, com o intuito de combater a ditadura *perezjimenista*. O governo já possuía forte oposição nos setores populares e mesmo na burguesia, por conta da situação econômica. Depois de diversos protestos, e uma tentativa de golpe em primeiro de janeiro de 1958, no dia 21 do mesmo mês a Junta convoca uma greve geral que mobiliza o país. Depois de dois dias de protesto contínuo, no dia 23 de janeiro de 1958, o ditador percebe a situação insustentável e foge do país rumo à República Dominicana, onde é protegido pelo também ditador Leónidas Trujillo (HERNÁNDEZ, 2009, p. 29; MARINGONI, 2008, p. 60).

4.1.2 Segundo período do século XX: *Pacto de Punto Fijo*

(...) cuando las elecciones no están enraizadas en prácticas que garanticen la libre competencia, una amplia participación ciudadana y la construcción de la representación política, a menudo se convierten en una fachada de regímenes que son, en la práctica, autoritarios.

Ciska Raventós, 2008.

A queda de Pérez Jiménez abriu espaço para a retomada de um sistema democrático. Entretanto, a presença de militares entre os revoltosos também levava à possibilidade de uma simples troca de governantes militares, mantendo-se a ditadura, principalmente pela aversão destes à experiência do *triênio adeco* na década anterior.

Por un lado, el derrumbe de Marcos Pérez Jiménez, al contrario de lo que generalmente se piensa, no derivó inmediatamente en un régimen civil democrático y en un repliegue de las Fuerzas Armadas de la política. Por el otro, no todas las tendencias que derriban a Pérez Jiménez querían instaurar un régimen representativo democrático. El conflicto esencial que determina las alianzas y las tensiones del año 1958 se generó entre los militares y los civiles. Aquellos que finalmente derriban a Pérez Jiménez son militares, algunos de los cuales seguían prefiriendo un gobierno de las Fuerzas Armadas al ‘desorden’ democrático del trienio 1945-1948 (CAMERO, 2000).

Em função disso, as lideranças dos partidos AD, COPEI e URD reuniram-se na chácara de Rafael Caldera (*adeco*) denominada *Punto Fijo* para fazer o que ficou conhecido como o *Pacto de Punto Fijo*⁴⁸. Conforme Maringoni (2008, p. 62):

O *Pacto de Punto Fijo*, de saída, tinha a pretensão de reduzir as diferenças ideológicas e programáticas entre seus signatários e lançar as bases para uma convergência de interesses que tinha como ponto de apoio o domínio do aparelho de Estado. Na prática, ele se converteria, mais tarde, num acerto entre AD e Copei e um terceiro partido, de acordo com sua força eleitoral de momento. O Pacto representou um jeito de acomodar na partilha do poder as diversas frações da classe dominante, incluindo aí o capital financeiro, as empresas de petróleo, a cúpula do movimento sindical, a Igreja e as Forças Armadas. Além disso, esforçava-se por definir uma democracia liberal simpática aos Estados Unidos [Venezuela rompe relações com Cuba em 1961].

Os assinantes do Pacto, bem como seus partidos, comprometiam-se a:

- Defender a constitucionalidade e o direito de governar conforme o resultado das eleições;
- O partido triunfante nas eleições de dezembro de 1958 faria um *Gobierno de Unidad Nacional*, com presença dos três partidos;
- Um *Programa Mínimo Común*, que as três organizações respeitariam caso alcançassem a presidência (CAMERO, 2000).

O PCV foi deliberadamente excluído do Pacto, em função da dinâmica da Guerra Fria que dominava o mundo e de um rechaço de representantes da igreja e líderes do Copei e AD (CAMERO, 2000).

O *adeco* Rómulo Betancourt teve a missão de iniciar esse novo ciclo político venezuelano, tendo sido eleito para o período de 1959 a 1964.

48 Assinaram o pacto: Rómulo Betancourt, Raúl Leoni e Gonzalo bairros, pela AD; Jóvito Villalba, Ignacio Luis Arcaya e Manuel López Rivas, pela URD; e Rafael Caldera, Pedro del Corral e Lorenzo Fernández, pelo Copei.

Durante todo el año de 1958 Rómulo buscó limar asperezas con los dos grupos que más fuertemente lo adversaban: los empresarios y los militares. Se dedicó además a consolidar su poder dentro de un partido que se le había ido de las manos, los jóvenes de Acción Democrática, demasiado cercanos a los comunistas para el gusto de Betancourt, fueron aislados dentro de la organización (CAMERO, 2000).

O Pacto de Punto Fijo foi rompido, formalmente, em 1960 quando, por divergências sobre a relação com a Cuba socialista, a URD abandonou a coalizão de governo (CAMERO, 2000). Entretanto, a aliança estratégica feita entre AD e Copei manteve-se estável por três décadas, até o final da década de 1980, no que foi denominado como um *sistema populista de conciliación de élites* (KORNBLITH, 2003, p. 161). Ao longo desse período, a estabilidade política é garantida pelas rendas petrolíferas que davam sustentabilidade a políticas clientelistas e assistencialistas, que visavam amenizar qualquer tipo de conflito ou questionamento ao *status quo*. Conseguiu-se uma melhoria geral do padrão de vida da população, apesar da manutenção de uma grande desigualdade. Um aspecto importante para a consolidação do Pacto foi a aprovação de uma nova Constituição em 1961.

Instaura-se, portanto, um processo de desenvolvimento estável, com forte investimento em indústrias básicas, infra-estrutura, educação e saúde, num modelo caracterizado por Lander (2007) como socialdemocrata e desenvolvimentista. A alta renda advinda do petróleo possibilitava a manutenção, pelo Estado, de uma sociedade com condições de vida em constante melhoria. Lander (2007, p. 67) alertou para a complexidade dessa centralidade estatal:

Esta centralidad del Estado tiene efectos ambíguos desde el punto de vista de la conformación de una cultura política democrática. Si bien, por un lado, limita la autonomía de la sociedad frente al Estado, por otra parte va consolidando una cultura de derechos entre amplios sectores de la población que opera como barrera defensiva cuando se inician, años después, las reformas neoliberales.

Como colocou Kornblith, “En sus primeras décadas, este orden dio lugar a la estabilidad política, al consenso interélites, a la alternabilidad democrática y a la incorporación de la población a los beneficios socio-econômicos del modelo de desarrollo” (2003, p. 161).

Quando se levantavam revoltas de oposição, estas, mesmo quando pacíficas, eram duramente reprimidas. As práticas políticas aproximavam-se muito das utilizadas no mesmo período pelas ditaduras de outros países latino-americanos: sequestro de dissidentes políticos, assassinato de opositores, tortura, perseguição a intelectuais críticos. Guerrilhas urbanas difundiam-se pelo país buscando derrubar aquele sistema de democracia sem povo (MARINGONI, 2008, p. 62). Como relatou uma liderança venezuelana do movimento de direitos sociais: “Bueno, en los años anteriores a todo esto, ser de izquierda, pertenecer a movimientos sociales, toda esa broma, a veces se pagaba con la cárcel, con el amedrentamiento, con la desaparición forzosa, con la represión, con la tortura” (LINARES, 2011).

A AD, com sua origem esquerdista, buscava-se inserir-se no movimento dos trabalhadores, numa estratégia de amenizar movimentos mais radicais (como o PCV), principalmente pela potencial influência que a Revolução Cubana, de 1959, poderia exercer nas frentes de batalha dos trabalhadores. O Copei buscava, da mesma forma, controlar os espaços de representação da sociedade, conforme Maringoni destacou:

AD e Copei eram de fato dois partidos de massa. Essas características, aliadas a suas estruturas internas verticalizadas e centralizadas, possibilitaram um estrito comando dos setores organizados do movimento popular – por intermédio dos sindicatos de trabalhadores – e do aparelho de Estado. (...) Os dois maiores parceiros da democracia venezuelana foram ao longo dos anos dissolvendo as diferenças programáticas entre si. (...) foi realizado um esforço constante e eficaz para se eliminar a esquerda, as forças populares e o dissenso da sociedade venezuelana (MARINGONI, 2008, p. 64).

Dessa forma, a *Fedecámaras* (Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción) e a CTV, nesse processo de construção ver-

ticalizada e monitorada da representação dos trabalhadores e do empresariado, passam a ter o monopólio da representação social diante do Estado (MARINGONI, 2008, p. 67). Por um lado, esse esforço se dava por permitir a participação de grupos da esquerda radical nos sindicatos, mas sob um controle “com pulso firme” da AD. Por outro, aos grupos que não aceitavam participar desses espaços e optaram por uma oposição mais ferrenha e aberta, como foi o caso de vários grupos de guerrilha, principalmente nas décadas de 1960-70, era reservada uma repressão violenta. Como afirmou Maringoni (2008, p. 65): “Enfim, foi criada, na Venezuela, no início dos anos 1960, a mais eficiente democracia de fachada do continente sul-americano”. Essa democracia que durou cerca de 40 anos, também conhecida como a IV República, embora em muitos países centrais fosse utilizada como referência de “democracia ideal” para os países latino-americanos, representou, na realidade, utilizando o título do livro de Benjamin Bishin (2009), uma *tiranía da minoría*.

O cenário político de estabilidade começa a mudar na década de 1980 centralmente pela mudança do cenário econômico. A queda da demanda mundial de petróleo, somada ao aumento da dívida pública e dos juros para empréstimos internacionais, faz a Venezuela entrar em uma profunda crise, no governo de Luis Herrera Campins (1979-1984), que promove uma forte desvalorização do bolívar, com resultados diretos nas condições de vida da população⁴⁹ (MARINGONI, 2008, p. 67-68).

Os partidos que estavam no poder buscaram a refundação do Pacto, com a criação, em 1985, da Comissão para a Reforma do Estado (CO-PRE). Conforme afirmou López Maya, a Comissão fez um diagnóstico dos problemas do sistema democrático para propor mudanças emergenciais para o cenário de então:

El diagnóstico elaborado señaló dos nudos de problemas interrelacionados que erosionaban la legitimidad de la democracia venezolana. Por una parte, estaba el problema de su creciente incapacidad de satisfacer las expectativas de justicia e igualdad social que había

49 Esse episódio ficou conhecido como *El Viernes Negro* e pode ser melhor visto em López Maya, 2005.

ofrecido. Por otra parte, se reconoció que desde 1958 una creciente concentración de poder en el sistema político, puso en manos de los partidos políticos el monopolio no sólo de la representación, sino también de la participación política (LÓPEZ MAYA, 2012, p. 15).

Entre as principais alterações propostas estão uma maior descentralização político-administrativa, eleição direta de prefeitos e governadores (o que não estava previsto na Constituição de 1961) e mudança de listas partidárias para postulações pessoais dos candidatos parlamentares, o que abriu espaço para novos partidos de esquerda como *Movimiento al Socialismo* (MAS) e *La Causa Radical* (*La Causa R* ou LCR). “Con esas elecciones [para prefeitos e governadores] se ampliaron los espacios para la competencia inter e intrapartidista y se crearon oportunidades para el surgimiento de líderes individuales y de organizaciones políticas alternativas a los tradicionales” (KORNBLITH, 2003, p. 165). Como afirmou Maringoni (*idem*, p. 68), “Com o fim da *Venezuela petrolera*, entrava em parafuso também o pacto político que a sustentou”. Entretanto, essas mudanças na estrutura política não surtiram o efeito desejado pela elite política (KORNBLITH, 2003, p. 165).

No lado econômico, começa um processo de diminuição do papel do Estado na economia, com a privatização de indústrias de setores estratégicos (como o de comunicação) e a abertura do setor petrolífero ao capital estrangeiro. Navegando na onda do Estado mínimo, são diminuídos os gastos sociais e os investimentos em educação e saúde. Essas reformas aprofundaram a desigualdade, a exclusão e a crise política, como afirmou Lander: “Las reformas neoliberales profundizaron las desigualdades y la exclusión y acentuaron la pérdida de legitimidad del sistema político” (LANDER, 2007, p. 68).

A situação de crise traz de volta ao posto mais alto do país o ex-presidente Carlos Andrés Pérez, que era o símbolo do período de bonança petroleira venezuelana. Entretanto, ao assumir o poder em 1989, Andrés Pérez promove, como condições de um empréstimo conseguido junto ao FMI, um duro pacote de políticas restricionistas, que incluía redução do gasto público e do crédito, liberação dos preços, congela-

mento de salários e aumento de preços de bens de primeira necessidade. Um dos bens mais críticos era o combustível, que interferia diretamente no custo do transporte. Este aumentou até 100% de um dia para outro (MARINGONI, 2008, p. 69-70; LÓPEZ MAYA, 2005, p. 65).

No primeiro dia útil após o anúncio do pacote, dia 27 de fevereiro de 1989, ocorre uma mobilização popular de “una magnitud, violencia y extensión, que no la hace comparable con ninguna situación venezolana anterior” (LÓPEZ MAYA, 2005, p. 77). Entretanto, mais do que um protesto organizado e planejado por movimentos sociais, foi um revolta dispersa, autônoma e espontânea da população, tendo começado na periferia de Caracas e se alastrado por todo país⁵⁰.

La rebelión popular del 27 de febrero de 1989 fue una protesta masiva y violenta ejercida por una sociedad que no contaba con canales idóneos para hacerse escuchar y ser atendida por las instancias de poder. Cuando fue exteriorizar su malestar contra la primera manifestación concreta del paquete macroeconómico, el aumento de las tarifas del transporte colectivo, se encontró en un espacio público sin controles (*ibidem*, p. 82)

O *Caracazo*, ou *Sacudón*, marcou um importante momento da história venezuelana, tendo sido um ponto de inflexão onde a queda do *pacto de punto fijo*, iniciada com a crise do início da década, se institu-

50 Segundo Joel Linares (2011), o início do protesto se deu em Guarenas, município perto de Caracas, onde uma senhora ao entrar no ônibus reclamou do aumento da passagem e disse que não iria pagar. O motorista, como reação, a empurrou para fora do transporte, o que a levou ao chão. Todos, então, começaram a protestar. Viraram o ônibus e colocaram fogo. O fato começou a ser noticiado nos meios de imprensa, o que estimulou o resto da população a fazer o mesmo em seus rincões. López Maya (2005:72), que faz um longo relato do ocorrido, relata como os próprios policiais se solidarizavam com o protesto, muitas vezes deixando de reprimir e ficando do lado dos revoltosos: “Los reportajes tienden a indicar que buena parte de ese día la policía fue laxa para reprimir, y en muchos casos se solidarizó con la población, participando de las acciones. En Antímano, por ejemplo, la PM, en vista de su incapacidad de controlar la situación, llegó a un arreglo con los vecinos, dejaban a las mujeres y los niños entrar a los establecimientos comerciales y saquear, mientras los hombres permanecían en el cerro (donde están sus residencias), tras barricadas, esperando la mercancía”.

cionalizava, com o saída do povo às ruas exigindo mudanças. O protesto representou o ápice de um contexto de instabilidade democrática que vinha sendo construído nos anos anteriores, revelando a profundidade da degeneração institucional em que se encontrava o país e a deteriorando ainda mais (LÓPEZ MAYA, 2005, p. 82).

En la ciudad capital, así como en casi todas las ciudades principales y secundarias del país, tuvieron lugar barricadas, cierres de vías, quemas de vehículos, apedreamientos de comercios, balaceras y saqueos generalizados. La revuelto duró 5 días en Caracas, un poco menos en el resto del país. El saldo de pérdidas materiales y humanas fue altísimo; las muertes, conservadoramente calculadas en casi cuatrocientas, fueron en su gran mayoría de gente pobre, vecina de la capital (LÓPEZ MAYA, 2005, p. 61).

Essa alastrada onda de protestos gera uma resposta dura do governo, que levou à suspensão de um conjunto de garantias constitucionais aos cidadãos (LÓPEZ MAYA, 2005, p. 73), e a uma forte repressão que registrou um número oficial de 300 mortos, mas o tamanho efetivo do estrago é desconhecido (KORNBLITH, 2003, p. 162). Margarita López Maya descreveu o terror da repressão que se abateu sobre os revoltosos:

Por ejemplo, se reportó que en el 23 de Enero, una zona de barrios populares al oeste de la ciudad, la situación fue de terror por la confrontación que se estaba dando entre el Ejército y francoatiradores, que se apostaron en las terrazas de alguno de los edificios de residencias populares. Los soldados, la mayoría jóvenes inexpertos cuya edad rondaba los 18 años, dispararon contra los edificios con los FAL, destrozando los apartamentos y quitándole la vida a una población civil desarmada (...) La noche del 1º al 2 de marzo, así como las del 2 al 3, fueron una pesadilla para los sectores populares de Caracas. Allanamientos a viviendas y balaceras en algunas zonas barriales, quemas ocasionales y aparición de cadáveres tirados en la calle al finalizar el toque de queda son algunas de las historias contadas (LÓPEZ MAYA, 2005, p. 72)

Embora a elite política que dominava o país em harmonia desde 1948 ainda fosse ficar mais dez anos no poder, o *Pacto de Punto Fijo* sofre

um golpe fatal, irreversível. Desmancha-se a máscara democrática venezuelana diante do mais intenso dia de protestos da história do país, e o pouco de legitimidade que ainda restava ao Pacto e ao Estado se esvai:

Rompeu-se um padrão de convivência construído ao longo de todo o século (...) Com o *Caracazo*, a Venezuela fizera um pouso forçado na realidade latino-americana. (...) O sistema político bipartidário fica ferido de morte, em uma sociedade cuja intolerância e violência cotidiana vão se tornando mais e mais evidentes. Ficava claro que as eleições haviam-se tornado um jogo marcado pelas meras trocas de posição entre AD e a Copei (MARINGONI, 2008, p. 73).

O *Caracazo*, portanto, ao mesmo tempo em que simbolizava o ápice de um processo intenso de deterioramento da estrutura social e política do país, figurou como o ponto de partida para as intensas mudanças políticas que começariam a se dar no cenário político venezuelano; foi a pedra fundacional do projeto transformador que foi sendo construído a partir daí:

La democracia venezolana se mostró tan carente de características democráticas, y las instituciones que regulan la vida cotidiana tan escasas de consistencia, que sólo una acción firme, rápida y profunda de cambios político-institucionales podría haber evitado el proceso de deslegitimación política que se desencadenó a partir de entonces, y que unos años más tarde llevará a la sociedad a su crisis y transformación política (LÓPEZ MAYA, 2005, p. 83).

O cenário econômico melhorou ligeiramente nos anos seguintes (entre outras coisas, pelo aumento do preço do petróleo em função da Guerra do Iraque), mas a corrosão social do governo seguia abrindo a cortina para novos protestos. A greve convocada pela CTV, controlada pela AD, mesmo partido do presidente, em 7 de novembro de 1991, simboliza a queda de um dos principais pilares do *puntofijismo*: “a estreita vinculação entre partidos políticos, poder de Estado e movimento social” (MARINGONI, 2008, p. 91).

Em 1992, dois movimentos militares, em diálogo com civis, tentam, sem sucesso, derrubar o governo de Andrés Pérez, em 4 de fevereiro e

27 de novembro. No primeiro deles, um capitão ganha destaque. Ao se verem cercados após ocupar o Palácio Miraflores, palácio do governo, o comandante dos rebeldes, Hugo Rafael Chávez Frías, coloca como condição da rendição ter um espaço na mídia para fazer um pronunciamento. Nos seus menos de dois minutos de fala, destacam-se: o fato dele ter assumido completamente a culpa pelo intento de golpe, seu pedido aos seus correligionários para entregarem-se para evitar mais derramamento de sangue e sua afirmação de que, *por ahora*, os objetivos não poderiam ser alcançados⁵¹.

Chávez tornou-se um símbolo nacional de luta por um novo país, e seu “por ahora” representou uma chama de esperança para grande parcela da população e ressoa até hoje nas ruas do país.

Embora a movimentação no âmbito militar fosse anterior, a atrapalhada intervenção das forças armadas no protesto popular de 1989 levou a sérias fissuras em seu interior, dando mais força a militares revoltosos, que se agrupavam no Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR-200), fundado em 1982⁵². Por acusação de corrupção, Carlos

51 Íntegra do discurso de Chávez, em 04 de fevereiro de 1992: “Primero que nada quiero dar buenos días a todo el pueblo de Venezuela, y este mensaje bolivariano va dirigido a los valientes soldados que se encuentran en el Regimiento de Paracaidistas de Aragua y en la Brigada Blindada de Valencia. Compañeros: Lamentablemente, por ahora, los objetivos que nos planteamos no fueron logrados en la ciudad capital. Es decir, nosotros, acá en Caracas, no logramos controlar el poder. Ustedes lo hicieron muy bien por allá, pero ya es tiempo de reflexionar y vendrán nuevas situaciones y el país tiene que enrumbarse definitivamente hacia un destino mejor. Así que oigan mi palabra. Oigan al comandante Chávez, quien les lanza este mensaje para que, por favor, reflexionen y depongan las armas porque ya, en verdad, los objetivos que nos hemos trazado a nivel nacional es imposible que los logremos. Compañeros: Oigan este mensaje solidario. Les agradezco su lealtad, les agradezco su valentía, su desprendimiento, y yo, ante el país y ante ustedes, asumo la responsabilidad de este movimiento militar bolivariano. Muchas gracias.”. Fonte: <http://www.analitica.com/bitlibro/hchavez/4f.asp>, consultado em 11/03/2012.

52 O número “200” faz referência à proximidade do bicentenário de nascimento de Simón Bolívar, em 1783. Vale destacar o programa de formação implementado nas forças armadas venezuelanas, denominado *Plano Andrés Bello* (educador contemporâneo de Bolívar), que estimulava o envio de aspirantes a oficiais à universidade, formando militares mais bem preparados e mais críticos, e diminuindo a influência da Escola das Américas.

Andrés Pérez sofre o *impeachment* e é condenado a prisão domiciliar. A celebração popular pela prisão do desgastado residente nunca ocorreu; “O descrédito das instituições era tal que não havia ninguém nas ruas para celebrar a decantada ‘democracia’ venezuelana” (MARINGONI, 2008, p. 101). Na sua sucessão, vence o ex-presidente Rafael Caldera, que apesar de ser um dos bastiões do *Punto Fijo*, havia sido uma voz dissonante em prol da refundação da democracia venezuelana no pós-golpe de 1992, fazendo um discurso “que al señalar las fragilidades de la democracia venezolana pareció justificar el fallido alzamiento, lo que le valió un rápido ascenso en las encuestas y sus posterior triunfo en las siguientes elecciones presidenciales” (Kornblith, 2003, p. 163).⁵³

O candidato sai do Copei, e ganha as eleições numa articulação de vários pequenos partidos, na primeira eleição não vencida por AD ou Copei desde 1958. As eleições indicam a decadência do pacto democrático venezuelano. Primeiro, pela abstenção, que das eleições de 1988 para as de 1993 cresceu de 18,08% para 39,84%. Segundo, pela inexpressiva votação dos dois partidos tradicionais:

Mientras que en 1988 la sumatoria de los votos obtenidos por los candidatos de AD y Copei alcanzó el 93,29% del total, porcentaje similar a los resultados obtenidos por ambos partidos desde 1973 en adelante, en 1993 dicha adición apenas alcanzó el 46,33%. A su vez, la sumatoria de los votos depositados a favor de las candidaturas ‘anti-sistema’ representadas por Caldera y Velásquez obtuvo el 52,41% de los votos (KORNBLITH, 2003, p. 169).

Hugo Chávez, nesse período, tinha uma postura antieleitoral e defendeu a abstenção. Não demorou muito para que Caldera começasse a

53 Em seu discurso no Congresso, logo após a derrota dos golpistas em 04/02/1992, Caldera faz uma dura crítica ao sistema democrático e aos seus resultados: “Es difícil pedirle al pueblo que se inmole por la libertad y por la democracia, cuando piensa que la libertad y la democracia no son capaces de darle de comer y de impedir el alza exorbitante en los costos de la subsistencia, cuando no ha sido capaz de poner un coto definitivo al morbo terrible de la corrupción (...) la democracia no puede existir si los pueblos no comen”. Fonte: <http://www.analitica.com/bitblo/caldera/4f.asp>, consultado em 11/03/2012.

reforçar as políticas restricionistas e de aumento de preços. Além disso, aprofundou a abertura petrolreira e a independência da PDVSA (*Petroleo de Venezuela S.A* – estatal petrolreira) em relação ao Estado. Com Caldera, a situação não se alterou e o processo de deterioração política e econômica da democracia puntofijista se aprofundou;

(...) se había extendido la pobreza, se agudizaron las dificultades fiscales y se evidenciaba la limitación del modelo petrolero rentista para generar bienestar colectivo. Desde los años 80 comenzaron a revertirse muchos de los indicadores sociobiológicos y de bienestar colectivo que en las décadas anteriores evidenciaron el mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población (KORNBLITH, 2003, p. 165).

Chávez, mais próximo de partidos da oposição como o MAS e La Causa R, muda de posição e resolve entrar na disputa eleitoral. Ele havia conquistado o posto de homem público desde a tentativa de golpe em 1992, e sua popularidade crescia de forma diretamente proporcional ao aumento da crise de legitimidade do *Pacto de Punto Fijo*. Em 1997, cria-se o *Movimiento Quinta República* (MVR)⁵⁴. Formou-se uma frente denominada *Polo Patriótico*, que contava, além do MVR, com apoio do *Patria para Todos* (PPT), o PCV e partes significativas do MAS e do LCR (KORNBLITH, 2003, p. 171).

Depois de um golpe fracassado para depor o presidente Carlos Andrés Pérez em 1992, Hugo Chávez, fortalecido pela situação de extrema pobreza e de instabilidade política do país, é eleito presidente em 1998

54 A decisão do MBR-200 pela via eleitoral deu-se na sua Asamblea Nacional, em 17 de abril de 1997. Em 21 de outubro do mesmo ano, constituiu-se oficialmente o MVR. “Debido a impedimentos legales contenidos en la Ley de partidos políticos el nuevo partido no pudo conservar el nombre “Bolivariano”, ya que los símbolos patrios y el nombre de Bolívar no pueden ser usados con fines partidistas. Por ello los postulantes adoptaron el término V República, para aludir a la profundidad de las transformaciones políticas que propiciaban, es decir la creación de una nueva República y para conservar el ya conocido juego fonético de las palabras MBR y MVR” (Valia Pereira Almaso, 2000). As letras “B” e “V” em castelhano possuem o mesmo som. Como símbolo do partido recém-criado, foram mantidas as boinas vermelhas utilizadas pelos soldados naquele intento de golpe de 1992.

com 56,2% pelo MVR, que fortaleceu-se através da articulação com outros partidos que formaram o *Polo Patriótico* (KORNBLITH, 2003, p. 174). O governo Chávez começa um processo de mudanças significativas na estrutura venezuelana, baseadas no que se cunhou de *movimiento bolivariano*, com propostas particularmente inovadoras no meio político.

A vitória de Chávez foi o golpe final no já moribundo *puntofijismo*. Com sua imagem de uma pessoa externa ao meio político e seu discurso de transformação radical, ele conseguiu agregar uma série de movimentos de luta que já vinham sendo consolidados no país, principalmente a partir da década de 1980, mas também atrair um grupo de insatisfeitos⁵⁵, conforme destacaram Maringoni, Margarita López Maya e Kornblith:

Chávez não foi eleito no bojo de um crescimento vigoroso do movimento de massas, mas foi caudatário de uma formidável e espontânea onda de descontentamento e rebelião. (...) o novo presidente, que se batera por tantos anos contra a participação em eleições, crescerá na esteira da antipolítica e da aversão aos partidos (MARINGONI, 2008, p. 112);

El gobierno de Chávez es mucho más que el gobierno y mucho más que una crisis económica y un colapso de un sistema de partidos. Es el resultado de la gente que salió a la calle desde 1989 con el Caracazo y que todavía no regresa a sus casas, tratando de construir el cambio social en Venezuela (LÓPEZ MAYA, 2006);

(...) el triunfo electoral de Chávez y del Polo Patriótico no era un fenómeno efímero o un producto circunstancial de equivocados cálculos coyunturales, sino que se enlazaba sustancialmente con las diversas expresiones de búsqueda de cambio que venían ocurriendo desde finales de los años 80 y que tuvieron consistentes expresiones electorales (KORNBLITH, 2003, p. 177).

55 Segundo análise da degradação da situação social em 1998, a *Oficina Central de Planificación y Coordinación de la Secretaría de la República*, destaca que entre 1978 e 1998 houve: perda de 48% de poder do compra do trabalhador; queda de 25% no consumo real por cidadão; aumento da inflação de 7,4% a 103% (em 1996); alta do desemprego 4,3% para 11,3%; variação do emprego informal de 31,6% a 49,5%. Em torno de 70% da população encontrava-se abaixo da linha de pobreza (CORDIPLÁN, 1999).

Termina, portanto, um período de 40 anos de um pacto entre as elites políticas que conseguiu atingir, durante um período, seu objetivo central: manter a estabilidade política. Sua deterioração deu-se, principalmente, pelas crises econômicas que evidenciaram a incapacidade estrutural de atendimento das demandas da população venezuelana, levando ao questionamento de todo sistema político. O caráter democrático daquele sistema começa a ser seriamente questionado, como vemos no relato de Joel Linares (2011), defensor de direitos humanos:

Nosotros estuvimos votando aquí durante cuarenta años y eso no significó en absoluto que hubiese democracia. Porque ése es un elemento bien característico de la sociedad burguesa de establecer que bueno, que la democracia pasa porque la gente vote. Eso no es democracia. Tú puedes legitimar, tú puedes terminar legitimando un proceso de opresión de los elementos del Estado y de las clases dominantes hacia las clases oprimidas simplemente por un voto, como un asunto de demagogia, como un asunto populista, cualquier cosa.

4.2 A Vitória Eleitoral de Hugo Rafael Chávez Frías

No ato de sua posse, Chávez jurou com a mão sobre a “*moribunda*” Constituição de 1961 e, no mesmo momento, assinou um decreto confirmando sua maior promessa eleitoral: um plebiscito sobre a convocação de uma Assembleia Constituinte.

“El mismo día de la toma de posesión, el 2 de febrero de 1999, el recién proclamado presidente emitió un decreto solicitando la consulta popular acerca de la convocatoria de una Asamblea Constituyente, horas después de haber aceptado las obligaciones inherentes a su cargo jurando sobre la ‘moribunda’ Constitución de 1961” (KORNBLITH, 2003, p. 176)

A convocação foi aprovada⁵⁶, os constituintes foram eleitos pela população (o Polo Patriótico obteve 91% das cadeiras) e, após meses de

56 Pergunta da consulta: “Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa?”. Fonte: *Consejo Nacional Electoral*, <http://www.cne.gov.ve>, consultado em 17/03/2012.

trabalho, a nova Constituição foi aprovada em referendo popular em 15 de dezembro de 1999. Em julho de 2000, em função da reestruturação do Estado implantada com a nova Constituição, houve novas eleições para presidente, governadores, prefeitos e parlamentares, com ampla vitória da frente chavista. “A Ação Democrática e o Copei ficaram reduzidos a agremiações residuais no espectro político” (MARINGONI, 2008, p. 115).

4.2.1 Primeiro governo Chávez e instabilidade política (1999-2005)

O primeiro período de governo de Chávez foi marcado por uma forte instabilidade política. Alimentado por uma unificada oposição da elite que havia se alternado no poder, governando sem maiores incômodos nos últimos 40 anos e que não estava disposta a aceitar sua derrota nas urnas, os golpes desestabilizantes tinham diferentes origens. Além disso, o cenário econômico era desfavorável ao país, em função de uma baixa no preço internacional do petróleo e uma intensa fuga de capitais, mormente pelo temor às transformações prometidas pelo novo governo (MARINGONI, 2008, p. 116). Começou a formar-se no país uma forte polarização entre os defensores do processo transformador e a oposição, o que perdura até hoje. É difícil encontrar cidadãos que não se declarem chavistas ou antichavistas.

A primeira estratégia venezuelana para mudar esse cenário de uma oposição fortemente estruturada foi o refortalecimento da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo). Em seguida, promoveu uma série de medidas intervencionistas em diversos setores econômicos, causando revolta nas elites econômicas. Entre as mais controversas estão a:

- Lei de Terras, que revê a função social da terra, aprofunda a questão da ociosidade, traça, enfim, as bases para uma reforma agrária;
- Lei de Pesca, favorecendo a pesca artesanal e colocando a pesca industrial como principal culpada pela quase extinção de algumas espécies;

- Lei de Hidrocarbonetos, que reduz fortemente a autonomia da PDVSA (MARINGONI, 2008, p. 118-121).

A aprovação dessas leis foi o combustível para uma grande greve convocada pela oposição em dezembro de 2001, com a Fedecámaras em um papel de líder. Era extremamente tenso o clima entre governo e oposição, com a imprensa atuando descaradamente em campanha contra o presidente. Chávez, embora houvesse trocado o presidente da PDVSA, não tinha controle sobre esta, já que os principais gerentes e diretores eram adversos ao seu governo. Após uma segunda tentativa de greve impulsionada pela PDVSA, Chávez demite sete altos gerentes e estabelece uma política rígida de reorganização da empresa (MARINGONI, 2008, p. 124-125). A demissão em massa foi anunciada em seu programa dominical, *Aló Presidente*, em 07 de abril de 2002, onde Chávez constrói uma dura crítica sobre a tomada da estatal por grupos da elite e justifica a ação pelo boicote à produção de petróleo pelos que aderiram à greve⁵⁷.

Esse duro ataque a um dos âmbitos da elite mais bem estruturados e até então não atingidos levou a uma intensificação dos ataques a Chá-

57 Trechos do discurso: “Ustedes saben que lamentablemente en Pdvsa una élite se adueñó durante muchos años de esa empresa que es de todos nosotros los venezolanos y, los venezolanos me eligieron Presidente para muchas cosas, una de ellas salvaguardar los intereses de todos, y Pdvsa es en este momento y lo ha sido mucho tiempo el corazón de la economía venezolana y allí una élite se adueñó de Pdvsa (...) Las causales de despido: salida intempestiva e injustificada del sitio de trabajo durante la jornada, sin permiso o autorización del patrono, se fueron del trabajo. Falta injustificada al trabajo, perturbando y obstaculizando la marcha de las actividades de la empresa. Participación activa de manera concertada en la suspensión colectiva de labores e instigación pública a la suspensión colectiva de las mismas alterando el normal desenvolvimiento del proceso productivo y, en general, falta grave a sus obligaciones que les impone, les imponía, ya están despedidos, ya no tienen problemas, les imponía la relación de trabajo. (...) Recuperar PDVSA para los venezolanos, esa es la estrategia, así de sencillo. Devolverle a los venezolanos a su industria petrolera que se la tomaron unas elites, e hicieron y han venido haciendo uso grosero”. Disponível em: <http://alopresidente.gob.ve/materia_alo/25/p--25/tp--31/>, consultado em 11/03/2012.

vez. Há uma convocação maciça para uma greve por tempo indefinido para o dia 11 de abril. Na realidade, essa mobilização serviria de pano de fundo para o plano que os principais atores da oposição, CTV, Fedecâmaras e imprensa, arquitetaram: um golpe de Estado.

Numa complexa e intrincada operação, a oposição consegue tirar Chávez do Palácio Miraflores e, num golpe midiático, empossa Pedro Carmona, presidente da Fedecâmaras. O golpe dura dois dias; é derrotado pela intensa pressão popular, que se levantou quando soube do sequestro do presidente, e pela falta de legitimidade internacional. A partir de uma resistência dentro das Forças Armadas, um grupo consegue recuperar o Palácio e trazer de volta Chávez⁵⁸.

O golpe estava derrotado pela pressão popular, pela reação militar e pelo isolamento internacional dos rebeldes. Os únicos países a saudar explicitamente os golpistas haviam sido os Estados Unidos, a Espanha e o Peru. O restante da América Latina expressou seu descontentamento com a quebra de institucionalidade no Caribe (MARINGONI, 2008, p. 138).

O primeiro período chavista ainda teria dois grandes embates. Primeiro, ainda no final do ano de 2002, uma grande sabotagem de diversos grupos econômicos (novamente o petróleo era um dos setores do boicote) que durou meses, e levou a sérias dificuldades de abastecimento para a população. Como colocou Maringoni (2008, p. 139-141),

(...) “*el paro*, como os venezuelanos chamam o episódio, colocou o governo diante de um risco mais concreto, por conseguir abalar a estrutura produtiva e a credibilidade e a autoridade governamental numa escala muito maior. (...) as filas nos postos de gasolina tornaram-se intermináveis e o sistema de transporte começou a entrar em pane. Como consequência, faltaram gêneros nas gôndolas dos supermercados, gás de cozinha e suprimentos nos restaurantes.

58 Para um detalhamento maior, vale ver o filme “A Revolução não será televisionada”, 2003, de Kim Bartley e Donnacha O’Brian, que conta toda a trajetória do golpe, principalmente as manipulações midiáticas promovidas.

No alto verão desapareceram do comércio sucos, refrigerantes e cervejas⁵⁹.

O governo conseguiu resistir ao boicote e a oposição perdeu força, pois a população começou a vincular a falta de abastecimento à malfadada estratégia oposicionista. Chávez teve que enfrentar uma dura crise econômica advinda da sabotagem e teve que impor medidas rígidas, como controle dos preços e do câmbio, buscando evitar um descontrole da economia (MARINGONI, 2008, p. 145).

Ao longo desses anos, Chávez conseguiu interferir nas Forças Armadas e na PDVSA, para desmobilizar subversões internas que seu governo vinha sofrendo. Entretanto, houve ainda uma grande empreitada da oposição: a convocação de um referendo revocatório. Em 2004, a oposição conseguiu, na sua terceira tentativa já que as duas anteriores foram invalidadas pelo Conselho Eleitoral, convocar um referendo consultando a população sobre o impedimento do presidente Hugo Chávez. Em 15 de agosto de 2004, com a participação de quase 10 milhões de venezuelanos (em uma população de cerca de 25 milhões), Chávez manteve-se no poder com quase 60% dos votos, dando um ultimato aos intentos oposicionistas de tirá-lo do poder à força. Seria preciso lutar no jogo democrático.

Maringoni destaca o fato de esses primeiros cinco anos de governo chavista terem sido marcados pela instabilidade política: “Até ali, Chávez governara de maneira quase reativa aos ataques da oposição, buscando manter sua gestão à tona diante de ofensivas por ele classificadas como ‘golpistas’” (2008, p. 153).

59 A população chavista resistiu às restrições, com o brado: “Con hambre y sin empleo, con Chávez me resteo”. Um relato interessante está ligado à falta de cerveja nos mercados. Chávez conseguiu, num diálogo com o então presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, que o Brasil enviasse diversos produtos para suprir a demanda da população; entre eles, a cerveja. Com isso, a população venezuelana, principalmente a mais pobre, passou um tempo bebendo apenas Brahma. Depois disso, a cerveja tornou-se um símbolo de resistência popular daquele período, e, durante um tempo, os chavistas de verdade só tomavam Brahma. (Borges, 2011)

4.2.2 Segundo governo Chávez e estabilidade de um projeto redistributivo

Chávez conseguiu sobreviver a um primeiro período extremamente conturbado por diversas tentativas de boicotes, militares, econômicos, políticos, e vem consolidando seu projeto de governo. O cenário político ainda é muito complexo, com avanços e retrocessos previsíveis considerando a grande mudança com a entrada do novo presidente. A oposição, por exemplo, em nova tentativa de tirar a legitimidade do governo, boicotou as eleições parlamentares de 2005, não apresentando candidatos e pregando a abstenção, o que fez com que os partidos alinhados ao governo conquistassem a totalidade dos assentos na *Asamblea Nacional* (AN) (BRUCE; ADDOR, 2010).

O cenário, a partir da reeleição de Chávez em 2006, é mais favorável à implementação de novas mudanças e o presidente começa a estruturar de forma mais clara seu projeto de governo:

A partir de la reelección de Chávez en diciembre de 2006 se inicia una nueva fase del proceso político venezolano. En las semanas siguientes, Chávez realiza un conjunto de anuncios en torno a las tareas de la construcción del socialismo del siglo XXI, destacando como asuntos prioritarios la creación de un partido que agrupe a todas las fuerzas políticas que apoyan al gobierno, el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), y lo que denomina los cinco grandes motores: la Ley Habilitante; la reforma socialista de la Constitución; la educación popular; una “nueva geometría del poder”; y “la explosión revolucionaria del poder comunal, los Consejos Comunales” (LANDER, 2007, p. 78).

A maior tranquilidade política e o completo respaldo da AN permitem ao governo caminhar a passos largos a partir do segundo mandato. Qualquer avaliação do período Chávez na Venezuela é extremamente complexa, pelos embates presentes, pela história política do país, pelas mudanças de rumo implementadas. Portanto, sem querer esgotar o assunto, apresento aqui apenas algumas estatísticas socioeconômicas que retratam um fato de difícil questionamento até para a oposição: as

melhorias socioeconômicas da população resultantes das políticas sociais chavistas.

Começando pela medida de pobreza, percebe-se a significativa queda no nível de pobreza e de pobreza extrema de 1997 até 2011, apesar de algumas distorções, como nos anos de 2002 e 2003, reflexo das tentativas de boicote por parte da oposição, seja por golpe civil-militar, seja pelos *paros* econômicos, que tiveram sérios impactos na economia do país. Outra variável que interfere nas estatísticas é a crise mundial de 2008. Por ter na exportação de petróleo o motor da sua economia, a Venezuela sente fortemente o impacto de crises econômicas internacionais. Por conseguinte, há uma estagnação, observando-se mesmo um ligeiro aumento, nos níveis de pobreza a partir de 2008.

Gráfico 1 – Número de habitantes em pobreza e em pobreza extrema (1997-2011)



Fonte: Elaborado pelo autor. Dados: Instituto Nacional de Estadística da Venezuela – INE – <http://www.ine.gov.ve/>.

Com relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), embora desde 1990 apresente uma variação ascendente, há um aumento considerável no ritmo de melhoria a partir da eleição de Hugo Chávez.

Gráfico 2 – Série histórica do Índice de Desenvolvimento Humano (1990-2008)



Fonte: Elaborado pelo autor. Dados: INE – <http://www.ine.gov.ve/>.

Similarmente, os dados da Taxa de Desemprego apresentam forte tendência de queda ao longo de todo o governo Chávez, embora ocorram variações ascendentes novamente nos dois momentos de contexto conturbado no país, 2002/2003, ou no mundo, 2008.

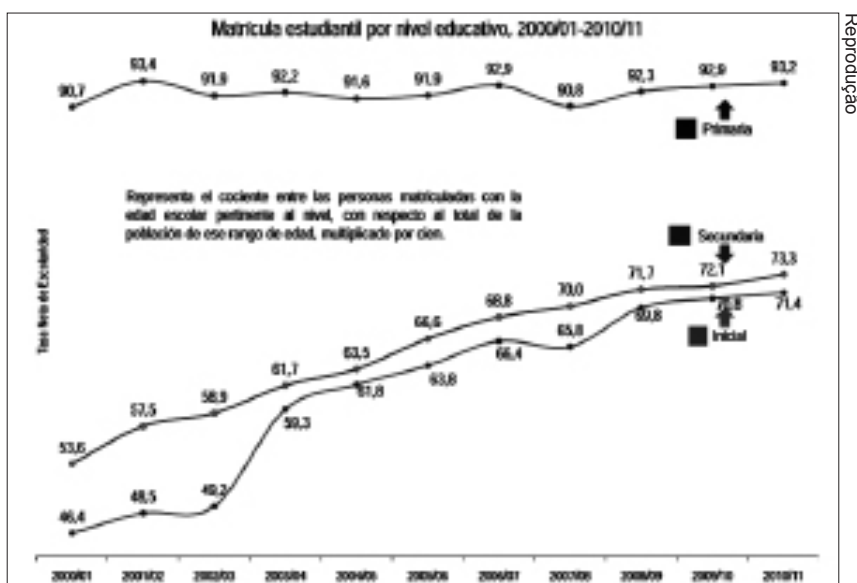
Gráfico 3 – Taxa de Desemprego (2001-2011)



Fonte: Elaborado pelo autor. Dados: INE – <http://www.ine.gov.ve/>.

Uma das áreas em que a *Revolución Bolivariana* tem implantado maior transformação é a educação. Iniciando por missões de alfabetização e chegando até o aumento da oferta de cursos superiores, percebe-se um significativo aumento na matrícula em todos os níveis escolares, com um salto especial no nível superior.

Gráfico 4 – Matrícula Estudantil por nível educativo(2000-2011)

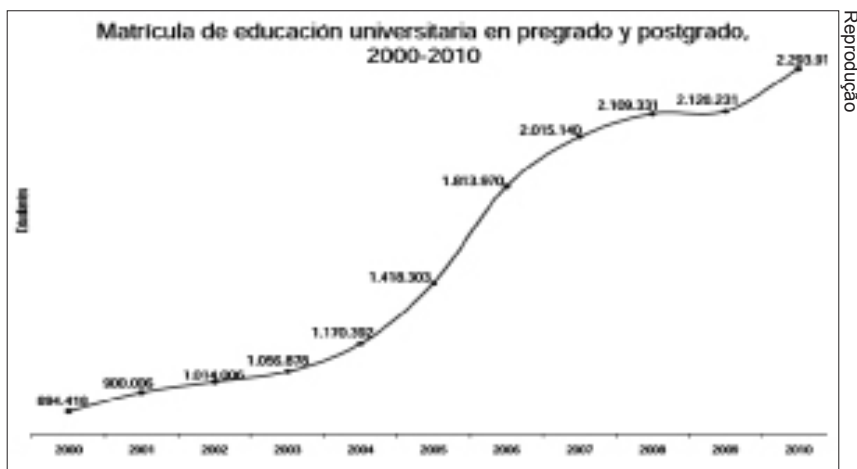


Fonte: INE , 2012 – Indicadores Educativos.

A universalização do sistema educacional é uma grande bandeira de Chávez, e o governo recentemente exaltou o feito, baseado em dados da UNESCO, de a Venezuela ocupar o segundo lugar em todo continente em taxa de matrícula universitária, atrás apenas de Cuba, e quinto no mundo⁶⁰.

60 Tele Sur TV. Chávez ratifica que Venezuela es el país menos desigual de América Latina. <<http://exwebserv.telesurtv.net/secciones/noticias/102661-NN/chavez-ratifi-ca-que-venezuela-es-el-pais-menos-desigual-de-america-latina/>>. 13/01/2012. Acessado em: 01/04/2012.

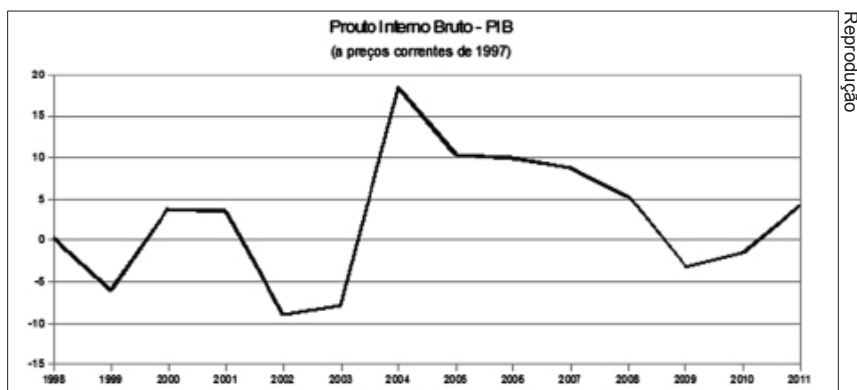
Gráfico 5 – Matrícula de educação Universitária (2000-2010)



Fonte: INE , 2012 – Indicadores Educativos.

Quanto ao PIB venezuelano, percebe-se uma intensa variação, principalmente fruto dos dois eventos mencionados anteriormente, mas com uma tendência de variação positiva acentuada. Mais que os outros, o impacto de crises de petróleo é sentido com grande intensidade no caso do PIB.

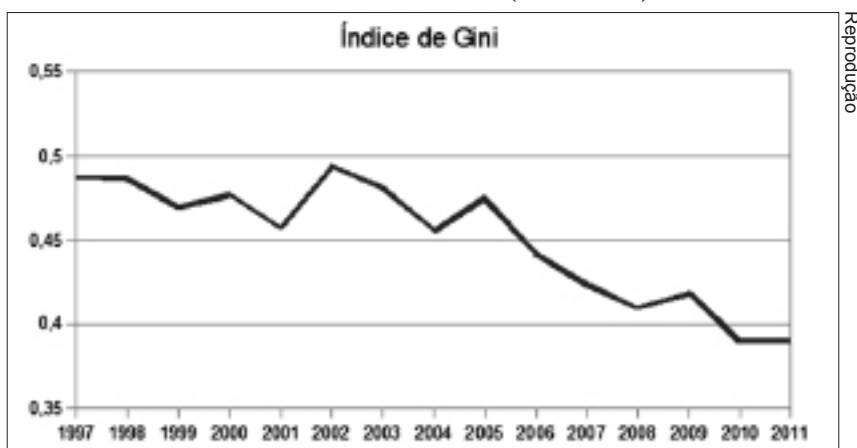
Gráfico 6 – Produto Interno Bruto (1997-2011)



Fonte: Elaborado pelo autor. Dados: \INE – <http://www.ine.gov.ve/>.

A CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) já destacara em 2009, quando o índice de Gini chegou 0,412, a Venezuela como o país menos desigual da América Latina, uma tendência que se seguiu, com o país baixando do patamar dos 0,4, chegando a 0,39 em 2011 (quanto mais próximo de zero, menos desigual). Venezuela e Argentina foram os únicos países que conseguiram manter uma queda na pobreza maior que 5% anuais entre 2002 e 2008⁶¹.

Gráfico 7 – Índice de Gini (1997-2011)



Fonte: Elaborado pelo autor. Dados: INE – <http://www.ine.gov.ve/>.

Em suma, é evidente a melhoria das condições socioeconômicas da população venezuelana, o que certamente é uma das importantes fontes de apoio a Chávez, principalmente em áreas do interior, que sempre estiveram à margem de qualquer política governamental. O falecimento do grande líder da *Revolución Bolivariana* em março de 2013, assim como um contexto nacional e, principalmente, internacional de instabilidade econômica diminuíram, nos últimos anos, a capacidade estatal de promover mudanças socioeconômicas. Esse cenário gerou, pela pri-

61 Cepal: El país es el menos desigual de la región, texto de Sirlene Araújo Díaz (~2010). <http://www.contextotmt.net/base/vas/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=27550>. Acessado em 31/03/2012.

meira vez desde 1998, um enfraquecimento político da proposta que levou a um crescimento da oposição que vem tentando barrar o processo de mudança que vem sendo levado a cabo na Venezuela neste século. Nicolás Maduro, o novo presidente, tenta recuperar sua base política para seguir promovendo essas transformações, mas ainda sem conseguir recuperar a força anterior.

4.3 A Proposta de Democracia Participativa e Protagônica

A ampliação dos espaços democráticos para a população está na agenda chavista desde o início do governo e, na realidade, vem de uma demanda dos movimentos sociais anterior à vitória de Chávez. Como relatou López Maya (2008, p. 1), as inovações participativas começaram a fortalecer-se na Venezuela no início da década de 1990, em nível local e regional, por iniciativa de governos de esquerda (MAS e LCR), em resposta à crise do sistema político venezuelano e à deterioração dos serviços públicos. No entanto, esse cenário de transformação da estrutura política venezuelana vira um projeto nacional com a vitória de Chávez.

Los espacios abiertos por el gobierno de Hugo Chávez desde 1999 para impulsar la participación popular en la gestión pública, constituyen parte central de su proyecto nacional revolucionario. Entre 1999 y 2007, período del primer mandato presidencial, estuvieron contenidas en lo que se identificó como el proyecto ‘bolivariano’ o de democracia ‘participativa y protagónica’. Más recientemente se inscriben en la idea del ‘socialismo del siglo XXI’ que el Presidente viene impulsando como orientación de su segundo gobierno (LÓPEZ MAYA, 2008, p. 1)

Em 1999, é promulgada a *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (CRBV), onde são questionados os limites do modelo da democracia representativa e são introduzidas diversas modalidades de participação que buscam o aprofundamento da democracia, mas sem substituir as instâncias representativas. Como colocou Jesus Machado, a partir da Constituição de 1999, “el Estado se concibe como un facilitador del proceso de organización y participación dirigidos a la creación de un poder popular”. Além do direito ao sufrágio universal, os cidadãos ga-

nham na constituição o direito à participação no processo de “formación, ejecución, y control de la gestión pública” (LÓPEZ MAYA, 2008, p. 8).

O texto da Constituição de 1999 (CRBV, 1999) deixa claro que “La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo” (artigo 5) e que “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, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas **cuyas decisiones serán de carácter vinculante**, entre otros” (artigo 70, grifo meu).

Como afirmou Margartia López Maya, o projeto bolivariano, na sua busca pelo aprofundamento da democracia, tem como objetivos principais: propiciar relações mais próximas e horizontais entre Estado e sociedade e estimular a articulação de distintos conhecimentos sobre os problemas dos serviços urbanos, possibilitando um diagnóstico mais preciso das dificuldades e uma construção mais adequada das soluções (LÓPEZ MAYA, 2008, p. 15).

Edgardo Lander, por outro lado, afirmou que as iniciativas de criação de espaços participativos de gestão locais ganham maior estímulo diante das dificuldades que o novo governo enfrenta para mudar a prática política tradicional:

El gobierno confrontó en todos los terrenos enormes dificultades en sus intentos de reorientar la gestión pública a través de las organizaciones administrativas existentes. Se encontró con estructuras estatales ineficientes, que habían sido sometidas a procesos sostenidos de desvalorización y deslegitimación: bajos salarios, poco prestigio, limitada formación profesional. Estaban ampliamente extendidos el clientelismo y la corrupción. Encontró igualmente resistencia por parte de la burocracia estatal a muchas de sus nuevas políticas. En los sindicatos de la administración pública tenían hegemonía los viejos partidos (LANDER, 2007, p. 71).

O autor dá o exemplo da experiência das *missões* para políticas sociais, originadas a partir do projeto *Bairro Adentro*, que ofereciam um

atendimento de saúde preventivo nas comunidades, em contraposição ao modelo curativo-hospitalar existente. As principais virtudes das missões eram sua capacidade de superar obstáculos burocráticos para execução das ações e de promover processos organizativos nas comunidades para seu planejamento e execução (*ibidem*).

4.3.1 Democracia Participativa pré-Chávez

Os espaços participativos na Venezuela têm uma longa trajetória no século XX. Segundo Jesus Machado (2009, p. 173), datam de 1934 os primeiros registros formais de processos organizativos em comunidades com as chamadas *Ligas de Colonos*, que depois viriam a chamar-se *Juntas Profomento* ou *Promejora*. As *Juntas Promejora* repretaram uma política de organização social na década de 1960, no início do *Pacto de Punto Fijo* e, segundo Victor García, foram o primeiro movimento moderno sólido de organização. Elas tinham como objetivo a melhoria das condições estruturais dos bairros e foram, segundo García, os antecedentes do que viria a ser a proposta dos conselhos comunais (GARCIA, 2011 – entrevista).

A década de 1970 é um período de auge das formas organizativas populares, que possuem um caráter reivindicativo. Segundo Machado, elas se caracterizavam por “dinámicas autónomas, prácticas democráticas y elevados niveles de participación social” (MACHADO, 2009, p. 174) e sua eficácia era diretamente proporcional à quantidade de recursos que o Estado direcionava ao atendimento dessas demandas, em um período de bonança petroleira. Como afirmou Jesus Machado (2009, p. 174):

Las muy variadas demandas de los sectores populares de alguna manera era atendidas por una avalancha de recursos financieros. Parte de la renta petrolera fue usada para anular todo tipo de disenso y crear consensos sociopolíticos artificiales mediante la conciliación populista de intereses por parte de las élites que manejaban el Estado.

A partir de meados da década de 1970 são formalizadas as *asociaciones de vecinos* que tratam de questões comunitárias. Seu fortalecimento

coincide com o início de um prolongado período de crise econômica. Entretanto, essas organizações começam a enfraquecer-se muito na década seguinte, em certa medida devido à diminuição de fornecidos pelo Estado e principalmente pela cooptação dessas organizações pelos partidos de governo, particularmente a AD, que começou a usá-las como espaços de legitimação do sistema vigente: “El copamiento de los partidos políticos de las asociaciones de vecinos, las cuales usaban como espacio de disputas y control, terminó por desgastar y desprestigiar esta forma organizativa vecinal” (MACHADO, 2009, p. 174).

Na década de 1990, no pós-Caracazo, há um ressurgimento da mobilização popular, mas com um viés ligeiramente distinto. Com um forte matiz reivindicativo, surge um movimento mais confrontador, mais subversivo, que questiona fortemente o sistema político. As duas tentativas de golpe de estado em 1992 tiveram, a posteriori, um crescente apoio dos setores populares e aprofundaram o rechaço à institucionalidade democrática liberal vigente (MACHADO, 2009, p. 175).

No lado institucional, a reforma político-administrativa realizada a partir das propostas da COPRE, principalmente com a eleição de prefeitos e governadores, possibilitou a vitória de partidos de oposição em algumas localidades. *La Causa R* é um dos pioneiros no país na implantação de gestões participativas, tendo tido destaque os governos de Clemente Scotto, no município Caroní, Estado de Bolívar, de 1989 a 1993, e de Aristóbalo Isturiz, no município Libertador de Caracas, no Distrito Federal, entre 1993 e 1996. Margarita López Maya (2012, p. 12) sublinhou a importância dessas experiências para as propostas que viriam mais à frente:

La influencia de las ideas marxistas en la formación del concepto participativo que moldea la CRBV es menos claro y más que influencia teórica, parece estar en su experiencia concreta con prácticas participativas en la gestión pública local, donde una izquierda renovada después del fracaso de la lucha armada se enlazó con el pensamiento cristiano. Prácticas como las asambleas, las mesas técnicas y los consorcios sociales, que se implementaron o fueron apoyadas en alcaldías gobernadas

por el partido La Causa R (LCR) en los años noventa, son antecedentes inmediatos de contenidos expresados en la CRBV, así como de modalidades participativas que se impulsan como política nacional desde 1999 bajo el gobierno de Chávez.

4.3.2 Primeiros espaços de participação com Chávez

Várias experiências foram desenvolvendo-se ao longo do primeiro mandato de Chávez.

Misiones Sociales

As primeiras ações de transformação de Chávez baseadas no protagonismo popular foram as *misiones sociales*. As “missões” surgiram como políticas sociais voltadas ao atendimento das necessidades primárias da população, num caminho em busca da universalização de direitos básicos: educação, saúde, alimentação, trabalho, habitação (AZZELLINI, 2010, p. 203). Numa estratégia de atuação que se desenvolve a margem da estrutura burocrática estatal tradicional, as missões possuem uma dinâmica própria, trabalhando com “métodos e enfoques não convencionais, son más ágiles y posibilitan mayor participación de la población que las instituciones existentes. Llegan directamente a la población, especialmente a los sectores más marginados” (*ibidem*). Seu êxito, em parte, deve-se ao fato de não perder-se às demandas burocráticas obstaculizadoras comuns nas instituições da estrutura de democracia existente, ainda sem condições de assumir as novas orientações de ação. A organização comunitária é o elemento chave do funcionamento das *misiones*. A desburocratização e a mobilização social, são, para Lander (2007, p. 72), as principais virtudes das missões:

Las virtudes principales de las misiones residen, por un lado, en su capacidad para saltar obstáculos burocráticos y llegar en forma directa y rápida a los sectores más excluidos de la población; y, por el otro, en el hecho de que buena parte de estas misiones se basan en la promoción de procesos organizativos en las comunidades como parte de su diseño y ejecución. En consecuencia, ha sido muy extendido su

impacto sobre las condiciones de vida de los sectores más excluidos, y extraordinariamente amplia la diversidad de procesos organizativos populares que han contribuido a crear o fortalecer en todo el país.

Abaixo apresento algumas das principais missões promovidas pelo Estado venezuelano⁶².

A primeira *misión* foi a *Bairro Adentro*, criada em 2003, e visa criar um sistema de saúde nacional gratuito. O governo buscou, inicialmente, ampliar e modernizar o sistema de saúde existente. Entretanto, encontrou grande a resistência nas estruturas existentes e por parte dos profissionais de saúde e da indústria farmacêutica (demonstrada através de greves e boicotes). Nesse contexto, o governo optou por criar a missão *Bairro Adentro*, numa parceria com Cuba, formando uma nova estrutura, baseada na auto-organização dos comitês de saúde locais:

Lo fundamental de este programa ha operado al margen de las instituciones existentes en el área de la salud pública, realizando un *by pass* de estas instancias burocráticas para llegar directamente a la población necesitada (LANDER, 2007, p. 71).

Houve numerosa participação de médicos cubanos no início e foram criados novos cursos de medicina, com um enfoque de *Medicina Integral Comunitaria*, formando profissionais aptos a substituir os médicos estrangeiros (AZZELLINI, 2010, p. 208-209). Azzellini fala sobre o trabalho da população:

A finales del 2006 había unos 9.000 comités de salud en todo el país. El trabajo es voluntario y los comités tienen la tarea de organizar un censo médico en sus territorios, definir los problemas centrales, trabajar para su solución y crear la base organizativa y logística para el sistema de salud Barrio Adentro (*idem*, p. 211).⁶³

62 Para maior detalhamento das dezenas de missões em andamento, ver Azzellini, 2010.

63 Não é difícil perceber que o problema de médicos formados apenas para atender nas grandes cidades, e com foco no atendimento às classes médias e altas não é exclusividade da Venezuela. O Conselho Federal de Medicina no Brasil, para tentar resolver a escassez de médicos em várias cidades do interior do país, apesar dos altos salários oferecidos (até cerca de R\$ 40 mil), busca formas de

A missão *Mercal* (*Mercado de Alimentos*) visa facilitar o acesso da população a alimentos básicos a um preço baixo, contribuindo para sua segurança alimentar. São abertos mercados de diversos tamanhos para abastecer a população desses produtos. Embora os trabalhadores nos grandes mercados sejam remunerados, os *mercalitos* (pequenos) muitas vezes são organizados pelas próprias comunidades e a remuneração dos trabalhadores vem da renda obtida com a venda de produtos (AZZELLINI, 2010, p. 212).

As missões educativas foram se consolidando e ampliando seu alcance. Hoje possuem enorme importância. Elas funcionam nas comunidades e tentam aproveitar o conhecimento que os próprios moradores possuem para contribuir na formação de seus concidadãos. Como estrutura, em geral são utilizados os espaços das escolas públicas das localidades. A primeira foi a *misión Robinson*, cujo objetivo é acabar com o analfabetismo no país. Foi iniciada em julho de 2003 visando alfabetizar 1,5 milhão de venezuelanos com mais de 10 anos, inclusive com uma formação bilingue, no caso de comunidades indígenas. Baseado numa pedagogia cubana, o Ministério da Educação declarou, em 28 de outubro de 2005, a Venezuela um país livre do analfabetismo, segundo os parâmetros da UNESCO (AZZELLINI, 2010, p. 217). Como afirmou Azzellini: “El soporte central de la Misión Robinson fue la organización de los estudiantes y su participación activa en la organización de los cursos. (...) El efecto emancipador está en el centro de la participación protagónica” (*ibidem*).

obrigar os médicos a fazerem estágios nessas regiões: “O Conselho Federal de Medicina (CFM) entende que a solução para a falta de médicos no interior passa pela criação de uma carreira semelhante à de promotores, juízes e militares. Essa seria uma forma de obrigar os profissionais da saúde a trabalhar alguns anos em municípios distantes e de difícil acesso, antes de migrarem para as capitais e cidades de maior porte”. Disponível em <http://oglobo.globo.com/pais/cfm-estuda-maneira-de-obrigar-medicos-trabalharem-no-interior-4586339>, acessado em 10/04/2012. Consideram inclusive, além de criar e ampliar faculdades, importar médicos de outros países, como Cuba, Argentina e Bolívia. Disponível em <http://oglobo.globo.com/pais/penas-20-dos-medicos-estao-interessados-em-areas-carentes-4519632>, acessado em 10/04/2012.

Em seguida, foram criadas a *Misión Robinson II*, que dava continuidade à formação em nível primário, a *Misión Ribas*, voltada para a formação de nível secundário, e a *Misión Sucre*⁶⁴, que possibilitou uma ampliação do acesso ao ensino superior. Esta última tem se mostrado realmente inovadora, viabilizando a criação de cursos superiores, com apoio de universidades como a *Universidad Bolivariana de Venezuela*, a partir da demanda das comunidades.

Con la Misión Sucre se descentralizó la educación superior y se llevó a los municipios, basada en la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV), un nuevo sistema universitario creado a finales de 2003 que tiene ocho planteles en país. En cualquier lugar del país se pueden formar grupos de estudio con un mínimo de 11 estudiantes por carrera y contactar a la UBV, para que envíe un profesor. (...) En mayo 2009 la Misión Sucre y la UBV tenían en total más de 527.134 estudiantes (AZZELLINI, 2010, p. 218).

Mesa Técnica de Agua

As *Mesas Técnicas de Agua* (MTA) são grupos técnicos de trabalho que envolvem funcionários do governo municipal, técnicos e pessoas da comunidade com o objetivo de resolver os problemas de acesso à água potável. Originam-se da gestão de governantes de *La Causa R*, na década de 1990, que ambicionavam uma descentralização administrativa a partir das mobilizações locais nos bairros.

La MTA se inscribió en la idea de conformar dentro de los municipios *gobiernos parroquiales*, que descentralizaran los municipios hacia las parroquias, profundizando la democracia, al acercar el poder decisorio local a la gente organizada. Al final del gobierno de Istúriz, se sancionó una ordenanza constituyendo la figura del *gobierno parroquial*, pero fue poco después abolida al perder Istúriz la alcaldía en

64 Os nomes das missões possuem, obviamente, um fundo político. Samuel Robinsón foi o codinome utilizado por Simón Rodríguez (1769-1854), importante educador venezuelano. José Felix Ribas (1775-1815) foi um general, mártir da guerra de independência. Antonio José de Sucre (1795-1830), ou *Gran Mariscal* como é conhecido, lutou ao lado de Simón Bolívar na guerra da independência e foi presidente da Bolívia.

1996 y pasar Libertador a ser gobernada de nuevo por un alcalde del partido AD (LÓPEZ MAYA, 2012, p. 24).

Muitos dos principais dirigentes de *La Causa R* passaram ao movimento chavista e contribuíram com as experiências anteriores. Após um enfraquecimento dessas iniciativas causado pela derrota eleitoral de seus impulsores, Chávez as retoma, projetando-as nacionalmente, fortalecendo a experiência através da atuação da empresa pública de fornecimento de água *Hidrocapital*. Em 2007, havia cerca de 2.700 MTA nacionalmente (LÓPEZ MAYA, 2008, p. 7; AZZELLINI, 2010, p. 221). Azzellini afirmou que “Durante los años de gobierno de Istúriz, las MTA fueron la experiencia de participación más importante de los movimientos populares en Caracas. (...) son la referencia histórica central de autoorganización y participación protagónica en los barrios” (AZZELLINI, 2010, p. 221-222).

Comités de Tierra Urbanos

Com o objetivo de regularizar as propriedades habitacionais das comunidades mais pobres, em 2002, o governo Chávez cria a figura dos *Comités de Tierra Urbanos* (CTU). Esses grupos são organizados pelas comunidades, através de assembleias populares, e assumem a responsabilidade de reconstruir a história de seu bairro e elaborar um mapa de seu território com o fim de garantir o acesso à propriedade da terra pelas comunidades que edificaram suas moradias sem qualquer regulamentação do Estado. Foram autorizados legalmente a “cartografiar territorios, entregar títulos de tierra y modelar espacios públicos” (AZZELLINI, 2010, p. 223). Segundo Margarita López Maya, os CTU são expressão do movimento popular ocorrido em Caracas no começo da década de 1990 denominado *Asamblea de Bairros* (LÓPEZ MAYA, 2012, p. 31):

Los CTU son expresión de ideas y luchas desarrolladas en los años noventa por un movimiento de pobladores en Caracas conocido como Asamblea de Barrios, que en su momento aglutinó a dirigentes de más de doscientos barrios de la ciudad. Si bien este movimien-

to se dissolviu em 1993, sus demandas fueron recogidas y continuadas por líderes comunitarios.

Os CTU representaram um importante espaço de organização popular nos primeiros anos do governo Chávez, inclusive desenvolvendo uma dinâmica autônoma e heterogênea, fortalecendo-se mesmo nos períodos de crise política, quando o governo diminuiu o apoio às organizações. Embora não tivessem uma formalidade constitucional e, assim, uma capacidade legal de deliberação, na prática suas orientações eram respaldadas pelo governo, que os considerava os principais responsáveis pela definição da política urbana em seus territórios. Em 2006, existiam mais de 6 mil CTU no país (LÓPEZ MAYA, 2008, p. 25). Ao longo do tempo, foram se definindo como importantes espaços de discussão sobre o uso da terra urbana, desenvolvendo projetos de democratização da propriedade e de uma política urbana participativa.

Con los años el enfoque central de los CTU se ha movido hacia la lucha por una ‘ciudad socialista’, que implica el derecho a la ciudad, la superación del espacio habitacional y la tierra como mercancía, la lucha en contra de la especulación, en contra de centros comerciales y en contra del latifundio urbano (AZZELLINI, 2010, p. 225).

Alguns outros espaços participativos de menor peso devem ser citados (LÓPEZ MAYA, 2008; AZZELLINI, 2010):

- *Organización Comunitaria Autogestionaria* (OCA): inspirada em experiências anteriores de consórcios sociais, as OCAs são um espaço de gestão territorial com o objetivo de promover a revitalização dos espaços da comunidade. São geridas pela comunidade e recebem recursos públicos com os quais contratam apoio técnico e realizam melhorias no espaço físico local;
- *Círculos Bolivarianos* (CB): criados por Chávez em 2000, tinham o objetivo de organizar o movimento popular de apoio ao presidente e eram dedicados a estimular a organização e participa-

ção popular, informando as comunidades sobre os programas sociais do governo. Tiveram papel importante entre 2002 e 2004, como fontes de apoio a Chávez no momento de crise e golpe contra o governo bolivariano. Depois, enfraqueceram-se.

- *Contraloría Social*: é a possibilidade criada, na Constituição de 1999, de a população organizada ter controle dos gastos e projetos públicos. Visa fomentar a democratização da informação e a transparência institucional.
- *Parlamentarismo Social de la Calle*: prática iniciada pela *Asamblea Nacional*, em 2006, em que os deputados levam discussões importantes para espaços públicos de debate nas esferas locais, regionais e nacionais. Como exemplos de resultados dessa prática, “se escuchó la evaluación de la base sobre las misiones, se sistematizaron los problemas más importantes de las comunidades y se formuló una agenda de prioridades para la discusión sobre las iniciativas de ley” (AZZELLINI, 2010, p. 227). Depois de um tempo, o modelo se degenerou, sendo usado como palco político dos deputados para unir suas bases, sem a promoção de debates efetivamente inclusivos.

A construção desses espaços democráticos participativos envolveu/ envolve um contínuo processo de identificação de acertos e erros. Alguns obstáculos encontrados nas primeiras experiências participativas foram destacados por López Maya (2008): a participação escassa da grande maioria da população, havendo uma centralização nos mesmos líderes, em geral em função de as pessoas terem desconfiança das iniciativas governamentais ou do proveito privado que algumas lideranças tiram desses espaços; a falta de tempo e de remuneração para o trabalho comunitário; a vinculação partidária adquirida por alguns desses espaços.

No início de 2006, Chávez institucionalizou um novo espaço de participação popular: os *Consejos Comunales* (CC). Os CC foram fortemente difundidos e, no final do ano, já eram considerados pelo pre-

sidente, quando já reeleito para o mandato 2007-2013, como um dos cinco motores para a transformação do país a caminho do *socialismo do século XXI*⁶⁵ (LANDER, 2007, p. 78).

4.3.3 Nova geometria do poder⁶⁶

Uma das diretrizes que rege o governo Chávez, ao longo de sua trajetória, é a busca por uma nova estrutura democrática que supere os obstáculos impostos ao poder popular pelo sistema representativo tradicional. Desde o início de seu governo, além dos espaços participativos de organização social apresentados, novas experiências de gestão pública participativa foram experimentadas na busca por uma nova estrutura, ou por um novo Estado.

Consejos Locales de Planificación Pública

A primeira medida nessa direção foi a criação dos *Consejos Locales de Planificación Pública* (CLPP) na recente Constituição, utilizados como a ferramenta de participação popular no planejamento e decisão de políticas e gastos de âmbito local. Segundo Azzellini, a proposta tem inspiração no Orçamento Participativo de Porto Alegre ao permitir a participação dos cidadãos nas decisões de prioridades de investimento, mas vai além ao propor que os espaços devem empreender diagnósticos e planejamentos participativos, com financiamento direto de projetos a comunidades. Os CLPP podiam decidir sobre uma parte dos recursos

65 Relembrando que os cinco motores, citados por Lander (2007:78), são: “la Ley Habilitante; la reforma socialista de la Constitución; la educación popular; una ‘nueva geometria del poder’; y la explosión revolucionaria del poder comunal, los Consejos Comunales”.

66 Sobre o conceito “geometria do poder”, Mariana Bruce (2011:3) destaca: “O conceito é da geógrafa britânica Doreen Massey (1993) em suas reflexões a respeito da globalização e das relações dinâmicas e plurais entre espaço, poder e sociedade. A ideia de construção de uma nova geometria do poder é um dos principais motores do *Socialismo del Siglo XXI* e está relacionada à reorganização do território venezuelano através da “democracia participativa e protagônica” e do projeto de construção de um Estado Comunal. Atualmente, Massey assessora o Governo Chávez”.

de fundos de descentralização e estavam à disposição da “sociedade civil organizada” (AZZELLINI, 2010, p. 275)

A proposta dos CLPP não foi considerada exitosa. Estando sob tutela dos governos locais, os conselhos passaram a ser controlados por eles, como mais uma instituição governamental, reiterando a representatividade e estando abertos, principalmente, a seguidores do governante (LANDER, 2007, p. 76). Como afirmou Azzellini (2010, p. 275), “En vez de volverse un mecanismo participativo y democrático, los CLPP reprodujeron las lógicas representativas de las instituciones”. Os CLPP tinham a responsabilidade de fomentar a organização de conselhos locais em cada comunidade mas, em sua maioria, não tiveram sucesso nesse quesito. Embora fossem aumentando em número, em função da obrigatoriedade imposta na lei, sua efetividade foi cada vez menor. Quando foi promulgada a *Ley de Consejos Comunales*, em 2006, de que falo mais à frente, os CLPP perderam sua importância (*ibidem*).

Constituyente Municipal

Seguindo a estratégia de mudanças na constituição para permitir a reformulação do Estado em prol de um maior *poder popular*, desde o começo do governo Chávez alguns municípios fizeram processos *constituyentes* semelhantes ao nacional. A partir da mobilização da população, eram escolhidos representantes para uma assembleia constituinte que buscava definir uma constituição municipal. Mais do que a promulgação de novas leis, essa constituição expressava as diretrizes de desenvolvimento para aquele município e tinha como ponto comum a vinculação com o projeto bolivariano de democracia participativa e protagônica. Apesar de inovadora e bem sucedida, a iniciativa aconteceu em alguns poucos municípios, tendo como pioneiros os municípios de Torres, no estado Lara, e Páez, em Portuguesa, ambos começando em 2005. A transformação efetiva propiciada pelo processo acabou por desencorajar muitos governantes que, embora estivessem alinhados com o espírito de transformação e possuíssem um discurso pró poder popular, temiam perder o controle da gestão para a população. A ex-

periência no município Torres foi considerada a mais exitosa do país, tendo uma consequência direta na capacidade de mobilização e no nível de participação da população local; tornou-se referência de lideranças e de práticas para as propostas que o governo nacional faria em seguida.

Consejos Comunales

Após uma série de tentativas não tão bem sucedidas de consolidação de espaços participativos que catalizassem a transformação da estrutura democrática estatal, em 07 de abril de 2006, é promulgada a *Ley de los Consejos Comunales* (LCC, 2006)⁶⁷. O artigo 2o da lei define os Conselhos Comunaes (CC):

Los consejos comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social (LCC, 2006, p. 1).

Os CC nasceram inspirados em movimentos de base participativos dos bairros, baseado no conceito de poder popular que já vinha sendo desenvolvido no âmbito dos movimentos sociais na década de 1990: “Los consejos comunales nacen de la experiencia de las asambleas populares que se dieron a nivel de barrio” (DENIS, 2011). Mas, embora tenham sido criados com base na prática da participação popular, ganharam um grande impulso com a formalização de uma lei que os promovesse. A necessidade de uma lei para os CC teria sido fruto dos debates do *Parlamentarismo de la Calle* (AZZELLINI, 2010, p. 286). Na lei, são regulados como espaços de mobilização de pequenos grupos locais, tendo uma abrangência máxima de 400 famílias (de 200 a 400 famílias

67 Para uma discussão maior sobre o funcionamento dos CC, seus avanços e desafios, ver Bruce e Addor, 2010; Bruce, 2011; Azzellini, 2010.

nas cidades, a partir de 20 na área rural e 10 nas comunidades indígenas), com o intuito de inserir a população na gestão das políticas de cada local. O limite territorial de cada CC é definido pela assembleia de cidadãos e cidadãs, de acordo com a semelhança de histórias, interesses, demandas. Os conselhos, ao seguir os passos de formalização definidos em lei, têm a possibilidade de acesso a recursos públicos para serem investidos em suas localidades.

En muy pocos meses se generó una dinámica de cambios y expectativas que tuvo un importante efecto organizativo y movilizador. Incluso en sectores de clase media de Caracas se han creado Consejos Comunales. Tanto los mecanismos para su constitución, como los trámites para la formulación de proyectos y obtención de recursos, han sido simples y fluidos, con pocas mediaciones burocráticas. Por esta vía se otorgaron montos significativos de recursos a los Bancos Comunales de comunidades populares en todo el país, y se aceleraron los procesos organizativos locales, las experiencias de diagnóstico y el establecimiento de prioridades, así como la elaboración y gestión de proyectos de acuerdo a las necesidades definidas por las propias comunidades. De esta manera se ha fortalecido el tejido social en las comunidades y la cultura política de la participación (LANDER, 2007, p. 77).

A lei regulariza toda a estrutura de funcionamento dos CC. Define, por exemplo, a *Asamblea de ciudadanos y ciudadanas*, que é a instância superior de tomada de decisão nas comunidades, composta por todos os habitantes maiores de 15 anos: “Es la instancia primaria para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para el consejo comunal respectivo” (LCC, 2006, p. 2). A criação de um CC deve se dar em uma assembleia em que estejam presentes pelo menos 20% dos habitantes com mais de 15 anos. Assim também os:

- *Comités de Trabajo*, grupos temáticos que têm função de articular-se com os moradores de forma a resolver problemas vinculados ao seu tema: saúde, educação, moradia;

- *Unidad de Gestión Financiera*, formado por cinco pessoas responsáveis pela administração dos recursos financeiros e não financeiros do CC;
- *Unidad de Contraloría Social*, com cinco pessoas que devem monitorar o manejo de recursos e a execução dos projetos;
- *Órgano Ejecutivo*, formado por representantes de cada comitê, responsável pela execução das decisões tiradas nas assembleias. Os mandatos possuem duração de dois anos, podendo ser revogados a qualquer momento.

Nessa primeira lei, o registro dos CC devia ser feito em uma *Comisión Local Presidencial del Poder Popular*, ligada ao governo federal. Foi criado um *Fondo Nacional de los Consejos Comunales*, que visava garantir o direcionamento de recursos para essas organizações sociais. Também criou-se a *Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular*, entidade governamental ligada ao executivo federal cujo objetivo é impulsionar a formação das organizações de poder popular. Uma importante mudança introduzida pela nova lei foi a vinculação direta dos CC com o governo federal (MACHADO, 2009, p. 178). Na versão dos CLPP, os comitês eram subordinados aos governos locais o que, como assinalado, contribuiu para seu fracasso.

A experiência dos primeiros anos, seus acertos e percalços, levou à reformulação da legislação dos CC, resultando na promulgação de uma nova *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*, em final de 2009 (LOCC, 2009). Entre as mudanças significativas, está a ligação direta dos CC a um ministério com “competencia en materia de participación ciudadana” que, no caso, é o recém-criado *Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social*. A formação dos CC deveria ser feita em uma assembleia com 30% da população, em primeira convocatória, ou 20%, em segunda chamada. A nova lei também conceitua o *ciclo comunal*, que é a dinâmica que atuação do CC com o envolvimento da população e é composto de cinco fases: diagnóstico, plano, orçamento, execução e controle social. Por fim, foi alterado o objetivo dos CC. Se

antes deveriam contribuir “en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social”, agora devem auxiliar “en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social”, tornando mais evidente a figura dos CC como base para uma transformação no sistema político.

A proposta dos CC, portanto, visa estruturar uma base de organização popular que representaria o principal pilar de reformulação do Estado venezuelano. Como afirmou López Maya, “El Presidente en incontables oportunidades los refiere como núcleos primarios desde donde se construirá un nuevo modelo de sociedad y Estado, el ‘socialismo del siglo XXI’” (2008, p. 28). Azzellini (2010, p. 285). reflète sobre a transformação na relação Estado-Sociedade trazida por essa nova política participativa:

Los CCs son mecanismos de autogobierno y para mantener la presión del poder constituyente en el poder constituido (Massey, 2009, p. 21). Los CCs juegan un papel importante en lo que a partir del 2007 fue llamada la nueva geometría del poder. Esta se basa en el reconocimiento de que las geometrías de poder en Venezuela son altamente desiguales y antidemocráticas y en la necesidad de reorganizar la geopolítica territorial en el país (Di Gimian, 2007). Eso se refiere a la geografía formal de la democracia venezolana y la forma de las relaciones de poder en la misma (Massey, 2009, p. 20). Con los CCs se da más voz a quien no la tenía hasta ahora, como las comunidades rurales y marginales urbanas y se cambia la forma de participación de individual, representativa y pasiva a colectiva, directa y activa.

O financiamento para as prioridades definidas nos CC vem, basicamente, do governo central. Entretanto, há a possibilidade, frequentemente observada de recursos virem dos governos estaduais e municipais para a execução de ações nas comunidades. Muitos governos locais dialogam com os CC para garantir a boa execução e o acompanhamento de políticas (AZZELLINI, 2010, p. 296).

Todas as demandas identificadas pelos coletivos comunitários devem ser transformadas em projetos para receberem recursos e serem executados. Foram criadas uma série de organizações nacionais e locais

com o intuito de apoiar as comunidades na elaboração desses projetos. Inicialmente, a maior parte do montante dedicado aos CC era direcionada a projetos de melhoria de infraestrutura nas comunidades: construção de moradias, reformas viárias, saneamento. A articulação dos CC na formação de *comunas* ampliou a demanda de projetos produtivos para fortalecer iniciativas econômicas cooperativas ou comunitárias. Além disso, encontram-se diversos projetos com perspectiva sociocultural (AZZELLINI, 2010, p. 296).

Comunas

A consolidação dos CC em diversos territórios levou a uma nova demanda organizacional decorrente do fortalecimento da prática política participativa. Diante de necessidades que transbordam o seu território comunitário, diferentes CC começaram a articular-se de modo a formular propostas de ação num âmbito regional, promovendo um impacto mais amplo e efetivo. Isso resultou na formação de *Comunas*. O funcionamento das *Comunas* deu-se à margem da lei até o final de 2010, visto que na tentativa de formalizá-lo, através do referendo de 2007, o governo foi derrotado. Até lá, embora houvesse uma série de comunas, e até *Ciudades Comunales* em construção, elas não possuíam uma institucionalidade

A *Ley Orgánica de Las Comunas* (LOC, 2010), assinada em 13 de dezembro de 2010, mais do que simples regulamentação das comunas, representou a legitimação de uma nova estrutura de poder que está sendo construída na Venezuela, que transformará a relação Estado-Sociedade. Se a LOCC (2009) registrou o objetivo de se buscar uma sociedade socialista, na LOC (2010) define-se o que é essa sociedade e como se chegará nela.

Como figura na lei, as *Comunas* são o espaço onde os cidadãos “ejercen el pleno derecho de la soberanía y desarrollan la participación protagónica mediante formas de autogobierno para la edificación del *estado comunal*” [grifo meu] (LOC, 2010). Nessa lei é definido esse *Estado Comunal*:

Forma de organización político-social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, a través de los autogobierno comunales, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno y sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del estado comunal es la Comuna (LOC, 2010, p. 3).

São nomeadas as diversas instâncias do poder popular que vão sendo inseridas no contexto político participativo venezuelano: “Instancias del Poder Popular: Están constituidas por los diferentes sistemas de agregación comunal: consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales y los otros que, de acuerdo a la Constitución de la República y la ley, surjan de la iniciativa popular” (LOC, 2010, p. 3).

Define-se o que está se buscando com essas instâncias de poder popular, o socialismo:

Socialismo: Es un modo de relaciones sociales de producción centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación del valor del trabajo como productor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la suprema felicidad social y el desarrollo humano integral. Para ello es necesario el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos que permita que todas las familias y los ciudadanos y ciudadanas venezolanos y venezolanas posean, usen y disfruten de su patrimonio o propiedad individual o familiar, y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales (LOC, 2010, p. 3-4).

Assim como os CC, o recorte territorial das comunas é definido pelas comunidades, de acordo com suas afinidades de necessidades e desejos, conforme vemos na definição de Comuna exposta na lei:

Es un espacio socialista que, como entidad local, es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica

compartida, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento, y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable, contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (LOC, 2010, p. 4).

Não é necessário respeitar qualquer recorte político-territorial pré-definido, seja de municípios, estados ou país: “podrá coincidir o no con los límites político-administrativos de los estados, municipios o dependencias federales, sin que ello afecte o modifique la organización político-territorial establecida en la Constitución de la República” (LOC, 2010, p. 5). Tendo um papel similar à *Asemblea de Ciudadanos y Ciudadanas* para os CC, a instância máxima decisória nas comunas é o *Parlamento Comunal*. Cada comuna deve elaborar seu *Plan Comunal de Desarrollo*, onde constarão seus objetivos, projetos, recursos necessários, definidos através do diagnóstico e do orçamento participativos realizados para sua formação.

Como instâncias importantes, vale destacar:

- *Consejo de Planificación Comunal*, que organiza a formulação do *Plan de Desarrollo Comunal* e preza por sua execução;
- *Consejo de Economía Comunal*, responsável pela promoção de desenvolvimento econômico da comuna;
- *Banco de la Comuna*, que gerencia os recursos financeiros e não financeiros comunais;
- *Consejo de Contraloría Comunal*, encarregado do monitoramento e avaliação dos projetos e ações desenvolvidas no âmbito comunal.

A lei categoriza os diferentes espaços de poder popular e sua hierarquia, no que ele chama de *sistemas de agregación comunal* (LOC, 2010):

1. El Consejo Comunal: como instancia de articulación de los movimientos y organizaciones sociales de una comunidad.

2. La Comuna: como instancia de articulación de varias comunidades organizadas en un ámbito territorial determinado.
3. La Ciudad Comunal: constituida por iniciativa popular, mediante la agregación de varias comunas en un ámbito territorial determinado.
4. Federación Comunal: como instancia de articulación de dos o más ciudades que correspondan en el ámbito de un Distrito Motor de Desarrollo.
5. Confederación Comunal: instancia de articulación de federaciones comunales en el ámbito de un eje territorial de desarrollo.

Não é ignorado o possível conflito de sobreposição de funções que a nova estrutura do poder popular pode gerar com a estrutura democrática representativa tradicional. Buscando minimizar os conflitos e minar resistências dos governantes estaduais e municipais, a lei destaca que as instâncias do Poder Público “promoverán, apoyarán y acompañarán” a criação e a consolidação das comunas, como formas de concretização do autogoverno da população. Além disso, reforça que as estruturas de governo estaduais e municipais, “de acuerdo con la ley que regula el proceso de transferencias y descentralización de competencias y atribuciones, transferirán a las comunas y a los sistemas de agregación que de éstas surjan, funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras” (LOC, 2010, p. 25).

Em 2010, segundo o governo, o número de comunas formadas girava em torno de 220⁶⁸. Conforme discurso da *Ministra para las Comunas*, Isis Ochoa, em abril de 2011, funcionavam 41.600 conselhos comunais em todo o país, sendo que 9 mil deles apresentavam avançado nível de organização das comunas. Haviam sido implementados 52 *Bancos Comunales*, através dos quais as comunas recebiam recursos diretamente do governo para executar seus projetos. A ministra comemorou os avanços nos espaços de poder popular: “Hoy el Poder Popular está cel-

68 <http://www.guia.com.ve/noti/63327/en-seis-meses-se-ha-duplicado-numero-de-comunas-socialistas-en-el-pais>.

ebrando uma de las más grandes conquistas: la nueva arquitectura jurídica para construir el Estado comunal” (MPPCPS, 2011). Machado, em artigo em que faz um resgate histórico dos espaços de participação popular na Venezuela, afirmou que “Los consejos comunales son la organización social más extendida y numerosa actualmente y quizá en todo la historia de la organización para la participación social del país” (2009, p. 184).

Y por eso te decía entonces que no podemos sustituir un sistema o un Estado sin tener una alternativa. Y la alternativa que existe al estado burgués es el estado comunal de transición al socialismo. Ese estado comunal de transición al socialismo tiene como base fundamental, como espina dorsal, como piedra angular, los consejos comunales y las comunas. Y ésta es la nueva institucionalidad de ese nuevo Estado. (...) Entonces la idea, la cuestión es que este gobierno pretende ir transmitiendo, dando competencias de este Estado a ese poder constituyente, a esa nueva institucionalidad. De tal forma que esto se transforme en cascarón vacío. Cuando esto sea un cascarón vacío por supuesto, bueno, damos al traste con eso y es sustituido por una nueva propuesta (LINARES, 2011 – entrevista).

4.3.4 Análise da democracia participativa e protagônica no governo Chávez

Não há dúvida, portanto, que desde a Constituição de 1999 foram se multiplicando os espaços voltados à participação popular em diversos níveis. Entretanto, até que ponto esses espaços têm efetivamente contribuído para a consolidação de uma nova democracia? O quanto a proposta de uma democracia participativa e protagônica defendida no documento de 1999 está repercutindo em um aumento do poder popular? Como se alterou a relação entre Estado e Sociedade nessa experiência?

Há diversas análises em andamento sobre esses espaços participativos. Menciono rapidamente abaixo quatro eixos de análise que, creio, compõem os pilares do debate⁶⁹.

69 Duas pesquisas recentes de grande qualidade feitas sobre esses espaços são: Azzellini, 2010; e Bruce, 2011.

Um primeiro aspecto está ligado à politização da população, ou o que Edgardo Lander chamou de “transformação da cultura política” (2010). De forma geral, há um aumento considerável na participação política da população, estando mais próxima dos espaços públicos de tomada de decisão. Estimulados por discursos constantes (e longos) de seu presidente convocando todos para a “Revolução Bolivariana”, os venezuelanos, que antes de Chávez viviam sob uma democracia de fachada, governados por uma minoria, entraram na cena política. Isso pode ser confirmado nos livros ou nas ruas, onde a política permeia o cotidiano: “Antes, o tema principal de conversa em qualquer transporte popular ou de classe média era a novela brasileira, e hoje é a política” (LANDER, 2010).

Espaços como os *consejos comunales*, não apenas permitem uma atuação efetiva de autogoverno das comunidades, avaliando seus problemas e definindo suas prioridades, como também promovem capacidade de mobilização e organização social que, além de fortalecer um sentimento de solidariedade e comunitarismo, potencializa o cuidado de outras questões ligadas ao bem-estar da população. Jesus Machado (2009, p. 183), analisando uma pesquisa com mais de mil conselhos comunais em todo país feita por sua organização, *Fundación Centro Gumilla*, registrou que:

Las comunidades no solamente están demandando soluciones de servicios y satisfacción de necesidades sino que están planteando y realizando soluciones a los mismos. Son las mismas comunidades populares las que están dando respuestas a necesidades históricas, Se muestra un cambio emergente protagonizado por los sectores populares, que van asumiendo en grado creciente mayores niveles de responsabilidad social.

A população começa a exercer um protagonismo, transformando a sua histórica relação com o Estado:

En el enfoque bolivariano, el Estado también es un actor clave (LG-DESN, 2001) como “acompañante” de la sociedad y creador de condiciones que posibiliten el empoderamiento de los ciudadanos. A

través de su creciente participación en la gestión pública, individuos, familias y la sociedad organizada se constituyen en los actores transformadores y transformados. Ellos son los protagonistas y no el Estado (LÓPEZ MAYA, 2008, p. 8).

Dois questionamentos, nesse eixo, referem-se à quantidade de pessoas que efetivamente participam e ao limite de atuação desses espaços, que teriam um viés utilitarista de conseguir recursos para resolver problemas, sem uma discussão mais ampla.

A participação direta, constante, em porcentagem da população, é realmente pequena. Roland Denis, uma importante liderança que esteve no início do processo de transformação e chegou a ser ministro de Chávez, comenta que, quando estava no governo (2002-2003) fizeram uma pesquisa onde figurava uma participação direta, militante, de 8% da população; hoje estaria em torno de 15% (DENIS, 2011 – entrevista). Mas há de se ver o que esse dado realmente significa. Isto é, é preciso analisar o quanto esses espaços interferem na consciência política dos que participam eventualmente ou que acompanham indiretamente. Segundo pesquisa do Centro Gumilla com mil CC, 85% havia surgido a partir da iniciativa da própria comunidade e só 7% proveio de estímulo de funcionários de instituições, o que mostra um importante protagonismo (FCG, 2008, p. 22).

Azzellini (2010, p. 311) comenta sobre o risco da delimitação extrema da atuação dos CC, mas considera essa atuação inexorável, já que o objetivo é assumir algumas das responsabilidades que antes eram do governo:

El riesgo que los CCs se transformen en meros administradores de responsabilidades gubernamentales y estatales externalizadas existe. Sin embargo, es inevitable, ya que se trata de sustraerle tareas al Estado y organizarlas de manera auto administrado. En el marco de la construcción de una nueva sociedad, la conservación de la separación entre sociedad política y civil es explícitamente rechazada.

Um segundo eixo de análise é a efetividade dos CC. Esse parece ser um mérito da política de poder popular, pois consegue realmente dis-

ponibilizar para a população recursos para resolver seus problemas. O sentimento de que o espaço participativo efetivamente resulta em melhorias, em recursos para a comunidade é certamente um forte estímulo à sua continuidade. Há relatos de dificuldades burocráticas, seja para formalizar o CC, seja para receber os recursos solicitados. Entretanto, considerando o curto tempo de experiência dessa prática, parece ser natural encontrar algumas dificuldades nesse sentido.

Mariana Bruce identificou, em alguns casos, a ocorrência de atrasos na liberação de recursos que geraram forte desmobilização dos integrantes do CC: “A demora das instituições em responder à aprovação dos projetos ou para a liberação dos recursos era – e continua sendo – um dos principais alvos dos CCs. É uma das razões para que muitos acabem se desmobilizando” (BRUCE, 2011, p. 203). Isso ocorre com maior frequência pela falta de preparo das lideranças para a elaboração dos projetos com as demandas, os objetivos, o orçamento; uma exigência para a obtenção de recursos.

A falta de prática e de conhecimentos específicos por parte dos *voceiros* dos CCs resulta em uma série de projetos recusados por falta de documentos, problemas no orçamento, problemas técnicos de viabilização, entre outros. Assim, um mesmo CC é obrigado a refazer o mesmo projeto inúmeras vezes, constituindo-se como mais um fator de desmobilização (BRUCE, 2011, p. 204).

Outro aspecto de grande discussão é a dicotomia entre uma proposta de democratização do poder, através da democracia participativa, e uma lógica de atrelamento dos espaços participativos ao governo central, numa tendência de centralização de poder. Para López Maya (2008), a implementação dos conselhos é reflexo de uma recentralização do poder iniciada por Chávez. Segundo a autora, apesar da participação popular, os CC estão *conceitualmente* pensados como parte do Estado, com plena dependência da presidência da república. Como ressaltou Lander (2007, p. 77):

Los Consejos Comunales están claramente concebidos como un *by pass* de los niveles estadales y municipales, y el establecimiento de

una institucionalidad paralela que, sin la mediación de esas instancias del Estado, establece una relación directa entre la organización en el ámbito comunitario (los Consejos Comunales) y la Presidencia de la Republica.

A complexidade dessa discussão passa pela análise sobre o desejo real dos governos locais de ceder a gestão dos recursos públicos à população. A primeira proposta democratizadora de Chávez com os *Consejos Locales de Planificación Pública*, que eram subjugados às prefeituras, não foi exitosa em grande parte pela incapacidade (voluntária ou involuntária) dos governos de repassar às organizações comunitárias o poder de decisão. A estratégia de desenvolver as *misiones* à margem da institucionalidade, bem como a de atrelar esses espaços participativos ao governo central, tem como objetivo fugir dos obstáculos impostos pela estrutura burocrática vigente no sistema democrático representativo tradicional. Por outro lado, o financiamento direto do governo central tende a representar uma interferência no funcionamento desses espaços; há de se avaliar o quanto a autonomia das iniciativas populares está sendo cerceada em função dessa dependência.

(...) su limitado grado de institucionalidad, y su liviandad burocrática, precisamente lo que les ha permitido a las misiones llegar en forma directa y rápida a los sectores populares, es a su vez una fuente de debilidad. Con frecuencia, la baja institucionalidad se expresa en la ausencia de procedimientos claros, de normas administrativas de gestión de los recursos que hagan posible la contraloría social para limitar el clientelismo y la corrupción, denunciados una y otra vez por las propias organizaciones populares. Por otra parte, la dependencia de muchos de estos procesos organizativos populares de las iniciativas y el financiamiento de las políticas públicas –con dosis frecuentes de clientelismo– dificulta la generación de experiencias organizativas autónomas. Es esta una de las tensiones potenciales más importantes de las relaciones del Estado venezolano con los sectores populares. De las formas en que se procesen estas tensiones dependerá en gran medida el tipo de democracia que se pueda construir (LANDER, 2007, p. 73).

Na pesquisa desenvolvida pelo Centro Gumilla, uma das conclusões é que, de forma geral, “se muestra una baja interferencia del Estado en la dinámica de los consejos comunales” (FCG, 2008, p. 51). Denis (2009) destacou o impacto da presença de Hugo Chávez enquanto uma liderança do processo:

La figura de Hugo Chávez juega un papel contradictorio. Por un lado, es el liberador de un conjunto de señales de emancipación y cohesión hacia la gente. Por otro lado, es la figura que ha impedido, a través de su inmensa capacidad de liderazgo, que esa rebelión no llegue hasta el punto de romper el Estado tradicional venezolano, el Estado gomecista, el Estado que creó Juan Vicente Gómez, un Estado incuestionable. Con eso no quiero decir que entonces hay que agarrar y acabar con Hugo Chávez. Hugo Chávez es un símbolo. Si puede servir que sirva.

Essa discussão leva ao terceiro eixo de análise que é a instrumentalização dos espaços participativos. Todo o processo de transformação na Venezuela é realizado em um clima de grande polaridade, com forte divisão entre os chavistas e os não chavistas. Esse ambiente sente-se nas ruas, no cotidiano, na mídia. Fazendo entrevistas com venezuelanos, dificilmente consegue-se encontrar análises que consigam contrabalançar os avanços e os problemas do governo em curso. Em geral, as opiniões são plenamente favoráveis ou desfavoráveis às políticas de Chávez.

Esse conflito se reverbera, obviamente, nos espaços participativos, especialmente por se tratarem de estruturas de transformação do sistema político. Dentro dessa complexidade, há que se atentar para o risco de as novas instituições criadas para dar seguimento à *Revolución Bolivariana* serem usadas como pilares do chavismo, ou seja, fomentarem não uma politização ampla da população, mas uma politização direcionada, restringida que, em lugar de libertar, tutele a população.

Margarita López Maya (2012, p. 37), intelectual e candidata à Assembleia Nacional pela oposição em 2010, destacou esse problema:

Los nuevos instrumentos legales referidos a la participación y al poder popular (...) han torcido el rumbo de la democracia participativa

hacia una concepción socialista estatista, que usa a la organización y participación popular para la construcción de un Estado Comunal, que en aspectos cruciales contradice la democracia participativa de la CRBV. El Poder Popular en el llamado Estado Comunal, pareciera ser principalmente un brazo del Estado-gobierno-partido, organizado y articulado al Ejecutivo Nacional, dentro de una reestructuración personalista y centralizada del aparato estatal. Tiene como propósito impuesto la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista que propugna el Presidente y su partido. Las nuevas leyes referidas al poder popular tienden a debilitar el potencial autónomo y plural de las organizaciones de la sociedad, exigiendo a las organizaciones participativas movilizarse a favor del partido y proyecto político del gobierno. Adicionalmente, no parecen haber incentivos, ni condiciones que permitirían a los CC y comunas, desarrollar capacidades para independizarse del ingreso fiscal. El esquema legal nuevo tiende a hacer del Estado-gobierno-partido el protagonista, y a los ciudadanos colectivos organizados en CC y comunas, brazos que gestionan servicios para solucionar problemas en sus microespacios.

Jesus Machado (2011) también exaltó esa preocupación, destacando que a cooptação dos espaços participativos foi uma constante na história venezolana:

Con lo cual muestra otra constante en la historia de la participación: que cuando ésta es absorbida por los intereses de las formaciones políticas, la termina castrando y la termina acabando. Eso es ha sido una constante histórica que se sigue repitiendo actualmente, que es penoso pero se sigue repitiendo actualmente.

Dario Azzellini (2010, p. 308), pesquisador italiano, dá destaque ao perigo de cooptação política dos espaços do poder popular:

Otro peligro está en la cooptación política. En que los CCs sean entendidos como estructura de base chavista en vez de ser entendidos como expresión de toda la comunidad. Esas dinámicas excluyentes pueden surgir de la comunidad misma o venir desde afuera. Según García-Guadilla, por ejemplo, en algunos casos voceros y voceras han sido presionados para que se inscriban en el PSUV (2008, p. 142). Si los CCs son sometidos a lógicas y movilizaciones partidarias, no pueden ser el autogobierno comunitario (Lander, 2009).

Entretanto, o problema parece ser menor do que promete. De acordo com a pesquisa do FCG, instituição de cunho religioso que, em geral, se posiciona criticamente em relação ao processo revolucionário, em 80% dos CC estudados havia uma abertura completa a pessoas com diferentes opiniões políticas (FCG, 2008, p. 26). Azzellini também destaca uma forte presença dos denominados *ni-nis*, que não são nem da oposição e nem chavistas, que não havia participado em movimentos anteriores de mobilização popular mas que agora encontram-se incluídos no processo (AZZELLINI, 2010, p. 313). Vale ressaltar que seria natural uma menor participação da oposição mais crítica ao processo, pois são defensores da estrutura democrática tradicional e se opõem a esses novos espaços da democracia participativa e protagônica.

Essa afirmação nos leva ao último eixo de análise, que refere-se ao relacionamento entre os novos espaços democráticos de poder popular e a tradicional estrutura da democracia liberal representativa. Qual será o papel desta daqui para frente? Em lugares onde o governo local está plenamente vinculado às transformações da *Revolución Bolivariana*, os próprios funcionários da prefeitura defendem a diminuição de seu orçamento e de seu corpo de funcionários, já que seu papel seria apenas o de facilitar o processo de mobilização social das comunidades responsáveis por definir e gerir as políticas públicas (CARRASCO, 2011 – entrevista). Como afirmou Bruce (2011, p. 205),

Portanto, hoje na Venezuela, temos um horizonte de transferência de competências que tende a retirar cada vez mais o papel predominante das prefeituras e governos estaduais na gestão das políticas, apesar de não necessariamente extingui-los. Sua função passa a estar cada vez mais submetida às instâncias de Poder Popular citadas em termos de liberação de recursos, fiscalização e promoção da descentralização dos poderes.

Mas essa transição é complexa e contraditória. Muitos não acreditam na tese da substituição do Estado atual pelo *Estado Comunal*, que se estruturaria a partir dos CC, das *Comunas*, das *Ciudades Comunales*. O que se percebe no cenário atual é que quanto mais a estrutura governa-

mental local e regional atual está alinhada ideologicamente com a proposta do *Socialismo del Siglo XXI*, maior a tendência de transferência de responsabilidades e de fortalecimentos dos espaços do poder popular. Entretanto, ainda se faz muito presente a oposição a esse movimento, gerando diversos conflitos e disputas entre as duas estruturas formalizadas hoje.

Roland Denis não acredita em uma transição fluida e pacífica desse poder estatal.

(...) eso [a superação da estrutura democrática tradicional] no va a venir por obra de magia. Eso no va a venir porque bueno, porque una burocracia muy gentil y muy democrática se le ocurre hacer unas leyes muy bonitas y la gente se va a ir acoplando. Porque eso significa romper con estructuras de poder, con estructuras de propiedad, que bueno, genera la tensión que tenemos en nuestro país. Y eso evidentemente genera choques y genera algo que va mucho más allá que las reglas del orden. Y eso rompe con las reglas del orden. Las reglas del orden en ese sentido ya en un momento dado no funcionan, lo que funciona es la regla de la rebelión. Y las reglas de la rebelión tienen otras maneras de hacerse. Ahora, por supuesto con eso no estoy diciendo que aquí tenemos que ir a la guerra civil, no, no, ojalá sea lo más pacífico, hasta donde se pueda, todo esto. Pero evidentemente que no vamos a estar tampoco queriendo los engaños. El orden no se constituyó pacíficamente, y tampoco se va a destruir y se va a acabar pacíficamente. Así como nació, así morirá, si es que algún día muere (DENIS, 2011 – entrevista).

Em suma, há um intenso e paradoxal processo de construção democrática em andamento que deve ser cuidado para não sucumbir a qualquer tipo de tutelação, seja de partidos, de lideranças, de governos. O Centro Gumilla (FCG, 2008, p. 6), que foi a instituição independente que fez a pesquisa mais qualificada sobre os CCs conclui que:

Por los datos obtenidos no podríamos afirmar que este tipo de participación en los consejos comunales refuerzan patrones de conductas políticas como el asistencialismo o el paternalismo, por el contrario, y los datos lo avalan, hay un proceso progresivo de protagonismos y responsabilidad popular en la construcción de respuestas colectivas en la búsqueda de un mejor vivir.

O intelectual venezuelano Edgardo Lander e da historiadora brasileira Mariana Bruce reconhecem os avanços mas dão destaque à sua complexidade:

Como inevitablemente tiene que ocurrir en todo proceso de cambio, la dinámica de la sociedad venezolana actual presenta extraordinarias diversidades; procesos de experimentación y aprendizaje; rupturas y continuidades con mucho de lo peor de la sociedad que se quiere trascender; un Estado que simultáneamente impulsa y frena la participación; y genuinos procesos democráticos de organización popular, con frecuencia en tensión con estructuras institucionales y dinámicas políticas que, a la vez que promueven dichos procesos democráticos, los frenan al dificultar su autonomía. Son en este sentido medulares las tensiones entre la diversidad y pluralidad de los procesos organizativos políticos y sociales y las tendencias a borrar los límites entre lo público-estatal, lo político-partidista y la organización social, esto es, al colapso entre Estado, partido y organización social. Todo remite a tensiones entre la concentración y una distribución amplia del poder en la sociedad. De las formas en las cuales se resuelvan estas tensiones dependerá el carácter más o menos democrático del Estado y de la sociedad que se están construyendo en Venezuela (LANDER, 2007, p. 82).

Portanto, a construção do Estado Comunal venezuelano é permeada por conflitos, tensões, dilemas e desafios. Para além da bipolaridade entre chavistas e não chavistas, há um rico debate sobre os rumos do processo. (...) Apesar de todas as críticas, consideramos válido destacar que se um dia o debate sobre a democracia residiu na luta pela representação, depois, pelo sufrágio universal, pela representação qualificada (isto é, a possibilidade de eleger representantes das classes trabalhadoras, classes mais pobres e, mais recentemente, minorias de todos os tipos) e, finalmente, pela participação política, hoje, o que se está discutindo na Venezuela é a **qualidade** desta participação (BRUCE, 2011, p. 201).

Gostaria de concluir a análise do processo em andamento na Venezuela com uma fala de Alí Rodríguez, que dirigiu o *Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica* da Venezuela de 2010 a 2012 e hoje é Secretário Geral da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Ro-

driguez destaca a difícil relação entre Estado e Sociedade, num conflito contínuo capaz de impedir a *Revolución Bolivariana* e joga todas suas fichas na consolidação da nova estrutura de poder popular, a única garantia efetiva de uma irreversibilidade dos avanços que se lograram no país até o momento:

Em 98 nós assumimos o governo, mas não o poder político. São duas coisas diferentes. Nenhuma revolução nasce do governo. Por isso ainda nem se pode dizer que essa revolução na Venezuela seja irreversível. Para que haja hegemonia, é preciso desenvolver o poder popular organizado, os Conselhos Comunais e as Comunas têm de assumir cada vez mais espaços de poder, e realmente exercitar o comando, conduzir a revolução. Se não for assim, essa revolução fracassa. Porque no nosso caso, também há um duplo poder. O Estado que temos não é o Estado para fazer a revolução, nem é ainda expressão das mudanças no país. O Estado que temos é Estado burocrático, pesado, é um obstáculo às mudanças revolucionárias na Venezuela. Só quando o povo organizado assumir o poder e governar, e comandar, e assumir a hegemonia política no país, será possível dizer que a revolução é irreversível (RODRIGUEZ, 2012).

4.4 Antecedentes da Democracia Participativa em Torres⁷⁰

(...) nosotros decidimos irnos al campo, con los campesinos, con la gente. y comenzar a reconstruir o a refundar el campo porque estratégicamente consideramos que en esos espacios es donde le está garantizado a esta revolución la sustentabilidad en el tiempo y digamos la trascendencia en el tiempo. Porque una revolución no se sostiene con gestiones cosméticas sino con gestiones profundamente revolucionarias que trastoken la conciencia de nuestro pueblo y puedan entonces elevar digamos ese nivel de conciencia. Y por supuesto enrumbar por un camino distinto, con nuevos códigos, con nuevos valores, con nuevos principios

Julio Chávez, ex-prefeito de Torres,
Deputado da Assembleia Nacional da Venezuela

70 Este vídeo sobre o orçamento participativo em Torres dá uma visão do contexto do município: <https://www.youtube.com/watch?v=upR-4cYjaxM>.

Apresentaremos nesta seção uma descrição do Município Bolivariano General de División Pedro León Torres, destacando o processo de construção da democracia participativa local. A bibliografia sobre a história do município e, principalmente, sobre o processo participativo, é incipiente. Por isso, embora haja algumas poucas referências bibliográficas, a principal fonte para o desenvolvimento desta parte foram as entrevistas com lideranças históricas da região.

4.4.1 Caracterização e história de luta

O município de Torres, fundado em 1569, localiza-se no Estado Lara, a cerca de 400 km a oeste de Caracas. Possui em torno de 200 mil habitantes, metade concentrada em sua capital, Carora, e outra metade distribuída nas diversas comunidades rurais. Sua característica econômica mais importante, historicamente, é a agropecuária tocada, em sua maioria, por grandes latifundiários que vieram explorar as terras da região. As principais atividades econômicas são a pecuária (bovina e caprina) e a agricultura (açúcar, cítricos, uvas e hortaliças), com destaque para os vinhos da região, conhecidos nacionalmente, e a raça bovina Carora, que tem boa produtividade leiteira e é plenamente adaptada ao trópico. A preservação de uma área de arquitetura colonial é uma das atrações turísticas da cidade. Além disso, Carora é conhecida por sua culinária, envolvendo diversos pratos típicos da região como a tostada caroreña e o mondongo. O mapa na próxima página ilustra a localização do município:

Fazendo jus ao seu nome, homenagem a um general de guerra independentista de 1810⁷¹, Torres e mais simbolicamente sua capital, Carora, possuem uma longa trajetória de lutas sociais. Muitos movimentos populares ao longo do tempo fizeram que o município e sua capital ficassem identificados com a luta política, inclusive pelo número de referências nacionais que saíram dali. Autores como Mora Santana (2008) vão até à época pré-colombiana, das nações indígenas, para evocar os

71 Ver <http://www.lara.gob.ve/conociendo-lara/figuras-emblematicas.html?start=28>, consultado em 18/04/2012.

princípios comunitaristas que estão presentes na região. Elenco, a seguir, alguns movimentos que levaram a esse diferencial de politização no município.

Figura 1 – Mapa da Venezuela com marcação no município de Torres



Reprodução

(Fonte: <https://maps.google.com/>)

Primeiro, um movimento que surge de uma vertente humanista dentro da igreja. O município de Torres sempre foi marcado por grande desigualdade, com uma minoria de alta nobreza, composta da elite econômica, política e religiosa, e uma parcela maior da população sem acesso a condições adequadas de vida, inclusive sofrendo de segregação social (como a proibição de entrar em igrejas voltadas às elites). Diante desse cenário, houve um movimento, no final do século XIX e início do XX, de algumas pessoas ligadas à Igreja no sentido de apoiar essa popula-

ção explorada. Destacaram-se dois padres: Carlos Zubillaga e Lisímaco Gutiérrez. Eles começaram a desenvolver ações de estímulo à educação, à leitura, ações de beneficência. Baseado numa corrente humanista, direcionaram a atuação da igreja buscando amenizar a desigualdade e o sofrimento dos mais pobres do município. Alguns entrevistados argumentam que, em Carora, teria surgido as raízes do movimento humanista que depois viria a ficar conhecido como a Teologia da Libertação, como afirmou o historiador Luis Cortés:

Sin embargo fueron dos figuras de la ‘godarria’ caroreña quienes a comienzos del siglo pasado y animados por el Concilio Vaticano I convocado por el papa Pío IX en 1869 y la Encíclica Rerum Navarum de 1891 del papa León XIII, que reconocía el derecho de los obreros a un salario justo y a constituir sus propias asociaciones, animaron lo que se puede llamar una Iglesia social en Carora. Me estoy refiriendo a los reverendos Lisímaco Gutiérrez y al Pbro. Dr. Carlos Zubillaga, hermano mayor de Chío Zubillaga. (...) Por lo cual no resulta descabellado afirmar con el poeta Luis Beltrán Guerrero que este accionar es un antecedente de la llamada Teología de la Liberación (CORTÉS, 2008, p. 36).

Em função dessa atuação, ambos os padres, por pressão da elite nas instâncias superiores, foram transferidos para outras localidades para que não mais gerassem distúrbios à ordem vigente, conforme destacou Julio Gómez (2011):

En el año 1912 el Padre Carlos Zubillaga crea una escuela para que los albañiles aprendieran a leer. Ni pensaba, un paisano suyo, Paulo Freire la Teología de la Liberación. Por eso lo sacan de aquí los godos⁷² y por eso se mata, se suicida, eso le pego yo inventaron una vaina y se mata, pero aquí los godos se están acabando.

Entretanto, esses dois padres teriam deixado uma herança de mobilização social. Inclusive, encontram-se algumas referências a outros

72 *Godo* é o termo com que os habitantes de Torres fazem referência à elite local. É a denominada *godarria caroreña*.

religiosos, em épocas mais recentes, que tiveram atuação importante na formação e mobilização em diferentes comunidades interioranas do município.

Um segundo movimento importante nasce de uma liderança do início do século XX que se tornou um grande símbolo no município por sua luta social (uma das praças principais de Carora tem seu nome). Esse foi Cecílio Zubillaga Perera, ou simplesmente “Chío”. Irmão menor do padre Carlos Zubillaga, Chío foi um grande batalhador contra a desigualdade reinante na região e tinha como grande linha de ação transformadora a busca da formação dos trabalhadores. Em função disso, uma de suas obras foi a criação de bibliotecas públicas, visando dar à população acesso fácil aos livros. Vindo de família nobre, Chío sensibilizou-se pelos problemas da população. Após perceber a falta de desejo de transformação de um grupo de pessoas que formaram o *Club Torres*, uniu-se a outras lideranças para criar o *Centro Lara* que, diferente do outro, objetivava contribuir para a melhoria das condições de vida dos mais pobres (ISABEL HERNANDÉZ, 2009) ou, como destacou Luiz Cortés, fazer uma *revolución cultural* (CORTÉS, 2011).

Até hoje, Chío é uma das principais referências de luta para o povo torrense, como destacam Cortés e Isabel Hernández:

(...) en el siglo 20 tuvimos una experiencia extraordinaria con Don Cecilio Zubillaga Perera un hombre de izquierda que venia del catolicismo y de los sectores de oligarca de carora. Sin embargo, es un antecedente de la teología de la liberación, porque es una de las primeras personas que aquí hace lo que Leonardo Boff hizo después, es decir vinculó el marxismo con las ideas con el cristianismo. En la década del 30, del 40, adelantado de la teología de la liberación (CORTÉS, 2011).

(...) ese es el primer antecedente político que debemos exaltar en la construcción del poder popular que estamos ejecutando hoy en Torres, Cecilio Zubillaga Perera. Una influencia clara de formación, de conciencia. Chío organizó a los campesinos, su acción era para

que a los campesinos y a los artesanos se formaran, reconocieran la explotación feroz a la que eran sometidos, no solamente físicamente, sino espiritualmente. La axiología del pueblo caroreño, en general, era la axiología de los godos y Chío quería revertir ese sistema de valores, por eso era también una revolución cultural (HERNÁNDEZ, 2011 – entrevista).

Outro fenômeno que representou um espaço de formação para a população local foi o movimento cooperativista, que chegou a Torres na década de 1960. Nascido a partir da necessidade de instituições financeiras de apoio à população, gerando diversas cooperativas de poupança e crédito (*ahorro y crédito*), esse movimento foi se espalhando no município, com destaque para a atuação catalisadora de instituições religiosas. Embora, na visão de muitos, esse estímulo tivesse um objetivo amansador (buscando evitar que os problemas sociais levassem a iniciativas inflamadas pela então recente Revolução Cubana, de 1959), percebe-se que muitos atores que participaram desse espaço lograram formar-se e desenvolver um senso crítico, por vezes influenciados por partidos de esquerda, como o PCV ou o MAS (GIMÉNEZ DE GARCÍA, 2008, p. 79).

Nesse âmbito, havia uma forte preocupação de formação da população a partir de uma perspectiva libertadora ou, como destacou Miriam Jiménez, líder local do movimento cooperativo, freiriana:

Fíjate, nosotros aquí, la cooperativa de Río Tucuyo, la de Sicarigua y la misma de los Arangues, que fueron cooperativas fundadas por nosotros, cuando se inician, se inician a través de grupos de base formados con la metodología de Paulo Freire. Sea por diapositivas donde la gente analizaba su realidad, discutía sobre su realidad, ¿Verdad? Se hacía entender que todos sabían algo, que todos sabíamos, que veníamos era a juntos construir saberes y con nuestro esfuerzo construir lo que pudieran ser respuestas a nuestras realidades (GIMÉNEZ DE GARCÍA, 2011 – entrevista).

Na região, particularmente, surgiu, dentro do movimento cooperativo, um grupo chamado *Chivato*⁷³, que trabalhava com a formação de quadros com o objetivo de infiltrar-se em outros movimentos políticos para dar-lhes um caráter de esquerda revolucionária: nos bairros, nos espaços da educação, nos setores operários⁷⁴ (GARCÍA, 2011 – entrevista; GIMÉNEZ DE GARCÍA, 2008). Multiplicaram-se o número de cooperativas e os espaços de formação cooperativa. Hoje, são inúmeras as lideranças nascidas nesse espaço, com importante potencial mobilizador das propostas político-ideológicas em construção atualmente na região, como destacou Luiz Cortés (2011): “ese movimiento cooperativista en Carora y en el Estado Lara ha tenido mucha fortuna, se ha afincado fuertemente en la sociedad. Entonces eso es una experiencia colectiva y a mi modo de ver tiene mucho que ver con lo que está sucediendo hoy pues”.

Um fato interessante é como o movimento cooperativo, impulsionado inicialmente por uma instituição religiosa (Centro Gumilla) e com um cunho mais amenizador de conflitos do que questionador, possibi-

73 Há uma conotação política interessante nesse nome. *Chivato* vem de *chivo*, bode. No município Torres, a cultura do gado era muito valorizada e recebia muitos investimentos, particularmente para uma raça que ficou denominada de *carora*, que é uma mistura de duas outras. Mas, por ser um investimento caro e de alto custo de manutenção, apenas os latifundiários tinham esse tipo de pecuária. A maioria da população criava bode, que era resistente e não demandava altos custos de manutenção. Assim, a imagem do bode ficou ligada à população mais pobre do município, numa alusão a uma riqueza local em contraposição à criação de gados de alto custo.

74 Víctor García, em entrevista, relatou essa construção e a atuação do *Grupo Chivato*: “nosotros nos lleva ese grupo de trabajo, que llamaban el grupo Chivato, porque teníamos un periódico que se llamaba el Grupo Chivato, y comenzamos a hacer un trabajo a nivel de distintos sectores. O sea partimos del hecho educativo de las cooperativas (...). Y entonces ese grupo se plantea la lucha en distintos sectores. Entonces hay un grupo que se dedica a la lucha por ejemplo en la parte de los educadores y se empieza a agrupar un grupo de docentes a trabajar en esa línea; como unos continúan con el trabajo operativo y otros empezamos a entrar en la lucha reivindicativa de los barrios, de las asociaciones de vecinos, las juntas pro mejoras, y a organizar ese tipo de cosas. Y el sector obrero. (...) Y conformamos pues un equipo de trabajo que digamos pudiéramos decir que vendría siendo algo así como un pequeño partido político, sin haberse inscripto como partido ni haber aspirado ningún cargo electoral para el consejo municipal” (2011).

lita o levante de propostas efetivamente transformadoras. Victor García (2011), uma importante liderança do movimento cooperativo em Carora, destaca como um grupo de pessoas ligadas ao movimento cooperativista descobre uma vertente revolucionária dentro do cooperativismo, não apresentada pelos jesuítas:

De aquí se propició la creación de cooperativas, y en Lara fue el mayor crecimiento dirigido por el Centro Gumilla, los curas jesuitas. Pero bajo una visión (...) de la concepción del cooperativismo. El cooperativismo se trajo a Venezuela y a América Latina para, esencialmente, neutralizar la influencia de la Revolución Cubana. (...) Porque, por ejemplo, a nosotros nunca se nos dijo, sino por nuestros estudios y nuestras investigaciones, la participación de las cooperativas de panaderos en la revolución bolchevique, en la toma del palacio de invierno. Quien sostuvo esa toma fueron los panaderos organizados en cooperativas. Esa historia nunca nos la echaron, como a nosotros muchas historias nunca nos echaron sobre nuestro propio país. O sea que la estamos redescubriendo. Y en relación a la lucha concreta, había mucha influencia... fíjate, nosotros tuvimos muchísima influencia, en términos de educación popular, de Paulo Freire. Nosotros somos unos seguidores de la concepción y del manejo de Freire. Una lucha permanente y constante. Y nosotros llegamos a hacer nuestra experiencia de Carora, por eso escogimos Carora por dos razones. La principal era porque ya nosotros no podíamos entendernos con los curas jesuitas del Centro Gumilla porque ellos tenían las cooperativas eran para eso, para manipular al pueblo y seguir idiotizado. (...) Frente a esa concepción nosotros empezamos a dilucidar una concepción diferente a lo que son las cooperativas. Porque, al igual que los sindicatos, la cooperativa es la respuesta económica de un pueblo explotado frente a sus patrones o a sus explotadores. O sea, es una concepción distinta, una concepción liberadora hasta cierto punto. Y esto nos llevó a tener enfrentamientos primero con ellos y luego con el grupo que los sucedió, que al principio fueron progresistas pero como entraron al gobierno de Carlos Andrés Pérez y empezaron a darles recursos, pues se vendieron, se entregaron. Y ahorita sigue la discusión a nivel nacional entre esas dos concepciones pues (GARCÍA, 2011 – entrevista).

Myriam Jiménez (2008, p. 83) participou dessa corrente contestadora dentro do movimento cooperativo e também destacou esse duplo caminho do movimento:

Estudiamos un trabajo crítico del sociólogo Orlando Fals Borda que demostraba que las cooperativas en América Latina se utilizaron por la Alianza para el Progreso de los EEUU con el apoyo de la Iglesia Católica, léase Centro Gumilla de los jesuitas en Venezuela, para frenar el avance del comunismo y evitar las influencias que se pudiesen producir con la Revolución Cubana (Jiménes de García, 2008, p. 83).

Finalmente, embora não tenha se consolidado como um movimento ou um espaço efetivo e sólido de formação, a questão camponesa é muito presente e um fomentador de muitos conflitos. Sendo um município predominantemente rural, Torres possui grande desigualdade de distribuição de terras, tendo até hoje, forte presença de latifúndios e um histórico inacreditável de exploração dos trabalhadores rurais. Estes eram submetidos a condições de trabalho extremamente precárias, até recentemente, num contexto tipicamente escravocrata.

El escritor torrense Alí Lameda, ha sintetizado de Carora que ‘si Venezuela, con respecto al resto del mundo, vivía con medio siglo de atraso, Carora vivía por lo menos con un siglo respecto a Venezuela.’ Este es sin duda, uno de los rasgos de su peculiaridad: su atraso, sobre todo social. La sociedad caroreña de 1900 está ya conformada por una elite claramente definida y constituido por las no más de diez familias ricas y dominantes, por un lado; y por el otro, por los que simplemente eran llamados ‘los pobres.’ Estos últimos, no eran otros sino los que componían el campesinado y el artesanado, la mano de obra mal remunerada, explotada por los latifundistas pertenecientes a aquella elite que mencionamos (FIRMENICH MARTÍNEZ, 2008, p. 45).

No modelo típico da região, os proprietários rurais contratavam o trabalhador em troca de uma terra para sua subsistência e algum pagamento feito em *fichas* (vales) que só podiam ser utilizados para a compra de bens nas vendas de suas fazendas, que obviamente praticavam preços exorbitantes. Os trabalhadores viviam em vilas dentro da fazenda, em casas pertencentes aos latifundiários, que podiam desalojá-los quando bem quisessem. Um hábito simbólico dessa submissão sem limites, observado em alguns lugares até a década de 1990, foi o denominado

“*derecho de pernada*”, que conferia ao fazendeiro o direito de passar a primeira noite com uma mulher recém-casada, quando havia um matrimônio entre os camponeses (CHÁVEZ, 2011 – entrevista; GARCÍA, 2011). Julio Chávez (2011) descreveu essa realidade:

En las haciendas, todavía hasta estos tiempos en que nosotros llegamos, existían algunos rasgos de esclavismo; gente que estaba sometida, que estuvo sometida durante mucho tiempo al yugo del mayoral, como decimos acá en esta zona, que trabajan jornadas largas, jornadas de trabajo, que no tenían día de descanso, de recreación, que vivían dentro de las haciendas. Y que todo, absolutamente todo, dependía del amo y el dueño de la hacienda. Cosas tan abominables, Felipe, como lo que conocen los españoles como el “derecho de pernada”, que es, por ejemplo, que en esas haciendas que tenían caseríos dentro, cuando se casaba una pareja de campesinos o campesinas, la primera noche la pasaba la novia o la esposa con el dueño de la hacienda.

O autor Antonio García Ponce (1986, p. 36) também destacou a situação dos camponeses, ou *colonos*, com sua liberdade cada vez mais ameaçada pelos vínculos escusos estabelecidos com o dono da fazenda:

Pero, la característica más clara del colono, según Chío, era la de estar permanentemente comprometido por las deudas contraídas al negociar anticipada o prematuramente su cosecha con el dueño del fundo o el comerciante del poblado cercano, lo que lo aherrojaba de por vida a la tutela de los poderosos. (...) Oímos de nuestros entrevistados relatos sobre la manera cómo la policía restituía a sus haciendas – amarrados – a los peones que se fugaban a otros lares en busca de mejores condiciones .

Vale destacar uma experiência peculiar, na comunidade *Los Arangues*. Há mais de 30 anos eles começaram um movimento cultural alternativo, o *Movimiento Cultural Los Arangues*, promovendo espaços de troca de diversas culturas. Hoje é um grande evento anual que traz expressões culturais tradicionais de diferentes países da América Latina e até de outros continentes. Essa experiência, além de sua conotação de luta/resistência, também significou um importante espaço de formação

de lideranças, que se destacam hoje na luta política. Miguel “Chicho” Medina (2011 – entrevista), uma das heranças de formação política de Los Arangues, destacou a luta rural:

Pero el movimiento campesino también tuvo una lucha importante. Con todo lo que representaba en ese momento la historia del terrateniente aquí en Carora. Aquí la historia desde la colonia se califica en un estilo de vida muy marcado socialmente. Los pudientes, los “godos”, con los trabajadores, los obreros, los campesinos que eran vistos por los “godos”, y que aún hay mucha expresión de eso, como parte del ganado, de los animales que tienen en su tierra. Donde allí hasta en canoa le servían la comida, hasta los golpeaban, los tocaban como esclavos en pleno Siglo XX. Entonces esa expresión también generó muchas razones de lucha que marcó la historia del municipio Torres.

Não se pode ignorar, ademais, alguma influência dos partidos ou movimentos de esquerda ao longo da segunda metade do século XX, particularmente o *Partido Comunista da Venezuela* (PCV), o *Movimento al Socialismo* (MAS), o *Movimiento de Izquierda Revolucionaria* (MIR), o *La Causa R* (LCR) e o *Frente Amplio de Izquierda* (FADI). Além disso, os espaços das *asociaciones de vecinos*, uma política do governo que apoiava o caminho recente para a descentralização em voga a partir a década de 1990, contribuíram para espalhar e consolidar formação de lideranças. Os movimentos estudantis também tiveram importante papel na formação dos dois últimos prefeitos de Torres, Julio Chávez e Edgar Carrasco.

Assim, são diversos os movimentos político-culturais que estiveram presentes na história recente de Torres e que certamente deixaram heranças na consciência política coletiva do município. Essa capacidade de mobilização já se fazia presente desde décadas atrás, como Gerardo Páez (2011) afirma em relação às *asociaciones de vecinos*, na década de 1970:

Y en los años 73 que fue la creación, cuando nacen las primeras organizaciones vecinales en el país, Carora sobresale de manera bastante fuerte ante el resto de los municipios. Porque aquí habían más de trescientas asociaciones de vecinos, habían tres coordinadoras vecinales en el municipio, que agrupaban una buena cantidad de asociaciones vecinales en el municipio.

Alguns movimentos, como o cooperativista e o cultural de los Arangués, seguem se fortalecendo até hoje e ainda representam espaços de formação político-ideológica. Tudo isso foi um importante pilar que seria utilizado mais recentemente nas articulações da *Revolución Bolivariana*, como destacaram algumas lideranças locais:

Entonces vamos a decir que la conformación de todas esas organizaciones, antes de la llegada del presidente y antes de la llegada de Julio Chávez, logra que cuando Julio llega y se abre el proceso de la constituyente municipal hay una... vamos no a decir una base, pero sí un camino de participación en el que la gente ya venía trabajando en la necesidad de ser parte de la toma de decisiones de las cosas que le incumben pues, ¿No? (GIMÉNEZ,2011).

Y la gente va a tomar el proceso en sus manos. Y en ese sentido Carora, y el municipio Torres, tiene mucho que decir. Porque hay un bagaje, un sentimiento y un cimiento establecido que no lo tiene, inclusive con respecto al país, no lo tienen otras partes. No por casualidad es que aquí se están desarrollando las cosas que se están desarrollando. En otras partes no hay sentido de identidad de pertenencia. Tú te paras en cualquier parte de este país y la gente te distingue inclusive entre un larense y un caroreño, “ahí está la caroreña, ahí está el caroreño”. O sea tiene una forma de ser y de concebir que lo lleva en la sangre, lo lleva en sus genes. Y eso es una forma muy concreta. Entonces ese desarrollo, esa forma de ser, nos está permitiendo que aquí salgan una serie de propuestas, como en un momento determinado se hizo cuando estábamos en las cooperativas, y como se está haciendo en muchas partes⁷⁵ (GARCÍA, 2011 – entrevista).

4.4.2 Impacto da vitória de Hugo Chávez

Em toda Venezuela, surge uma grande esperança com o novo movimento político iniciado com as tentativas de golpe em 1992 culminando na formação da nova frente política MBR-200, que viria a tornar-se o MVR. No município de Torres, a contaminação não foi diferente. Ocorreu mesmo antes da eleição de Hugo Chávez. Embora não tenha significado, de início, uma mobilização estruturada, configurou-se como um direcio-

75 Larense é o cidadão do estado de Lara e caroreño é a pessoa de Carora, capital de Torres, que está em Lara.

namento de esforços já presentes, porém dispersos. As diferentes frentes de luta política, cultural, social nesse momento alinham-se a um projeto de país, a um projeto de sociedade que está sendo proposto. Mesmo que esse alinhamento não tenha correspondido ao alistamento das lideranças ao partido de Hugo Chávez, estimulou a criação de novos grupos e a articulação de lideranças espalhadas em torno de um grande objetivo.

Um exemplo é a criação do *Colectivo 24 de Julio*, em Carora, que acumulou as principais lideranças progressistas da região e, embora chavista, não estava ligado ao MVR (GÓMEZ, 2011). Além disso, líderes que antes estavam ligados a agendas culturais, como o *Movimiento Cultural Los Arangues*, carregaram toda sua experiência de mobilização e luta para o campo político. Perguntado sobre a influência de Hugo Chávez para o aumento da mobilização local, Miguel “Chicho” Medina (2011) afirmou:

Fue determinante porque primero el comandante Chávez desde el primer momento en que él hace su aparición, ese extraordinario 4 de febrero del 92 cuando plantea el “por ahora”, le dio una esperanza al pueblo que en el momento vivía en caos. El país ya estaba en una decadencia terrible, ya no había alternativa, ya no había esperanza. Muchos estábamos prácticamente desconectados de la vida política por estar siempre perseguidos, obstaculizados sus trabajos comunitarios. Estábamos siempre al margen de las elecciones, éramos unos abstencionistas profesionales, no aceptábamos ya ni las elecciones. Yo recuerdo que en el 88 yo estaba en Amazonas trabajando con unos indígenas y medio por ahí en la noche supe que había ganado Carlos Andrés Pérez la presidencia de la república pero no tenía ni idea de lo que era participar, ya no creíamos en absoluto en este sistema cuarto-republicano que tenía el país. Y la alerta que nos hace el comandante Chávez fue definitivamente una luz que alumbró el camino. Y nos fuimos directo a abocarnos a trabajar. Y algunos que estábamos clandestinos en esta lucha comenzamos a operar.

Nas primeiras eleições municipais após a vitória de Hugo Chávez, o MVR conseguiu eleger seu candidato em Torres⁷⁶. Entretanto, o prefei-

76 Julio Chávez candidatou-se pelo *Patria para Todos*, mas não conseguiu mais que algumas centenas de votos.

to eleito (Javier Oropeza) era integrante da elite conservadora torrense, e havia se aproveitado da *epidemia* chavista para subir ao posto mais alto do município. Como destacou o jornalista Luis Pernaete Mendoza (PERNALETE, 2011), falando sobre Javier Oropeza:

Todo el mundo conoce aquí en Torres que a mitad de su período abandonó el barco del chavismo y no pudo consolidar los primeros estamentos que se fueron adicionando por relación al proyecto de participación ciudadana que llegaba de la mano del proceso de Chávez. Entonces creo que es bueno aclarar que toda la connotativa política, relacionada con la participación, emanada del presidente Chávez, llegó tardíamente al municipio. Con cuatro años de retardo, y eso hay que decirlo muy claro.

Tal estratégia foi rapidamente identificada pela maioria da população (os principais quadros progressistas sabiam disso antes das eleições e por isso já haviam colocado, nesse primeiro pleito, outro candidato pelo partido *Patria para Todos*) devido às da *alcaldía*⁷⁷. Por isso, nas eleições seguintes, em 2004, o candidato da verdadeira esquerda, Julio Chávez, do *Patria para Todos* (PPT), ancorado nessa longa trajetória de conscientização política da população torrense e articulado com uma série de partidos (*Movimiento Electoral del Pueblo*, MEP, *Partido Comunista de Venezuela*, PCV) e movimento culturais, cooperativos (CARRASCO, 2011), conseguiu uma surpreendente vitória (por pouco mais de 700 votos), derrotando tanto o candidato da oligarquia (*godarria*) careoña quanto o candidato apoiado pelo partido de Hugo Chávez, que tentava a reeleição⁷⁸. O historiador Luiz Cortés destacou o feito: “el se monta en esa oleada de antecedentes históricos que tenemos y de manera sorpresiva le gana al candidato oficialista y le gana a la oposición, cosa extraor-

77 *Alcaldía* significado prefeitura em castelhano.

78 Os resultados eleitorais foram: Julio Chávez: 16.295 votos, 35,6%; Javier Oropeza (candidato de Hugo Chávez): 15.589 votos, 34,1%; Walter Cattivelli (candidato da oligarquia): 13.838 votos, 30,27%. Fonte: Consejo Nacional Electoral, <http://www.cne.gob.ve>, consultado em 18/04/2012.

dinaria que sucedió” (CORTÉS, 2011 – entrevista). O próprio candidato eleito em 2004, Julio Chávez, relata essa luta contra a oligarquia local que tinha duas faces eleitorais: a tradicional e a chavista.

Del año 2000 al 2004 fuimos construyendo todo este referente, este colectivo, fuimos nutriendo la organización de los debates políticos, que dimos en la universidad en un momento, que dimos en el barrio. Y todo eso digamos que lo ensamblamos en una propuesta política que tenía como eje fundamental el desarrollo de la democracia protagónico-revolucionaria. Y luego cuando se da la coyuntura de la elección del 2004 nos presentamos al evento electoral del momento. No éramos el candidato del partido de gobierno en aquel entonces, en 2004, éramos un partido de izquierda de la época. (...) A pesar de no ser el candidato del partido del presidente Chávez en el momento, pero de contar con un respaldo de las organizaciones populares y de los movimientos de base, logramos la victoria en el 2004, en octubre del 2004. Fue una experiencia muy importante del punto de vista político, ¿No? Porque logramos sintetizar las mayores expresiones de liderazgo local, los mayores referentes del punto de vista ético-moral e intelectual de la localidad. (...) logramos una victoria importante de los movimientos sociales, movimientos populares; en contra del candidato de la oligarquía, candidato de la, llamamos nosotros acá, la Godarria Caroreña, de la oligarquía o de la burguesía, que ellos tenían, por supuesto, años entronizados en el poder (CHÁVEZ, 2011).

(...) el pueblo se dio cuenta que no era suficiente tener una tarjeta del partido del gobierno sino que había que garantizar que ese control del partido estuviera en manos también del pueblo. (...) Y el pueblo por lo tanto superó y se demostró que era un traidor el que habían colocado aquí, un hombre de la derecha, un hombre de la Godarria de Carora. (...) Entonces con esa posición de los movimientos populares, los movimientos culturales, deportivos, trabajadores, campesinos, todos nos unimos a buscar combatir los dos frentes que habían. (...) Logramos unas tarjetas prestadas que para ese entonces era el partido Patria Para Todos, PPT. Y la tarjeta de iniciativa propia más la tarjeta de la Liga Socialista más la tarjeta del Partido Comunista más la tarjeta del Movimiento Electoral del Pueblo. Y todo ese Movimiento Revolucionario pues garantizó el triunfo de Julio Chávez a la alcaldía (MEDINA, 2011 – entrevista).

4.4.3 A vitória de Julio Chávez

Apesar de o partido do governo nacional, MVR, ter ganhado a *alcaldía* de Torres em 2000, a transformação só chegou, efetivamente, ao município nas eleições seguintes, em 2004, quando Julio Chávez, candidato pelo *Patria para Todos*, foi o mais votado. Até então, alternavam-se no poder políticos indicados e controlados pelos poderes locais, que ignoravam plenamente as necessidades da maioria da população, conforme destacou Julio Chávez (2011):

Es la misma clase social que se amparó en los gobiernos de derecha precedentes al gobierno de Hugo Chávez, que lograron acumular, concentrar, en sus organizaciones, el poder político, el poder económico, el poder financiero, el poder eclesiástico, el poder religioso, que es un muy importante elemento en la localidad. Y lograron, digamos, instaurar un modelo que privilegió a la clase alta, a la oligarquía, a la godarria caroreña, y excluyó a la gran mayoría de la población: campesina, artesanal, obrera. Y que a lo largo de los cuarenta años de esos gobiernos de la derecha en el municipio se desarrollaron políticas que de alguna manera garantizaron a esa elite y a esa clase el control absoluto en lo político, en lo económico, en lo financiero, en lo religioso de la localidad. (...) Por lo tanto el arzobispo de la ciudad de Carora era el primo-hermano del alcalde de la ciudad de ese tiempo, que, a su vez, era familiar de los dueños de las haciendas, de los centrales azucareros.

A entrada de Julio Chávez representou uma série de mudanças para a gestão local. Primeiramente, com relação ao acesso da população à prefeitura. O completo acesso dos cidadãos ao prédio da prefeitura é um símbolo dessa abertura (é impressionante ver, ao entrar no prédio, o fluxo de pessoas, de cidadãos, a facilidade com que se chega para conversar com um secretário, com que se cruza com outro – é realmente um espaço público), que foi muito além da simples expressão simbólica. Antes um espaço destinado apenas às elites locais, que tomavam as decisões em nome da população, a *alcaldía* começa uma nova etapa, baseada no diálogo com o povo, no trabalho de *calle*, não se limitando a analisar números dentro de escritórios e salas de reunião, mas buscando

conhecer as comunidades, conversar com as pessoas. A líder comunitária Migdalia Vivas (2011) relatou essa diferença:

Ya nosotros teníamos, aparte de la voz, el voto. Nosotros nos levantábamos a opinar y se nos oía, cosa que no pasaba en el pasado. Porque, vuelvo y te repito, por lo menos mi persona fue una de las que, por luchador social, siempre andábamos en busca del mejoramiento. Y si tú no tenías un padrino, por ejemplo, en la alcaldía, tú no solucionabas, no te atendían. O tú llegabas a la alcaldía y preguntabas por el alcalde, por el concejal, y “párese ahí, espere”. Y resulta que eso tenía puertas por todos los lados que la gente salía y ni cuenta te dabas. Eso no pasa ahora. Desde que llegó el comandante pues se te respeta como ciudadano.(...) Pues siempre habíamos estado acostumbrados que el político llegaba era cuando necesitaba el voto, en ese momento era que llegaba a las comunidades. Sin embargo con Julio eso fue lo que tuvo la gran escala, que él ascendió, porque pues Julio siempre estaba en las comunidades. No sólo fue a buscar el voto, él fue, se presentó, buscó, y sigue estando. Es algo que le ha dado mucha fortaleza al proceso aquí en Torres.

Miguel Medina (2011), que foi secretário de Julio Chávez, também relatou essa mudança de postura:

Cuando llega Julio la gente sabía que había llegado el pueblo a la alcaldía. Y eso era extraordinario porque había hasta gente que quería experimentar sentarse en la silla del alcalde, es que el alcalde ya no era la silla. El alcalde estaba aquí en esta plaza. Y los que entramos como directores, estábamos en cualquier espacio. Es más, si hubiésemos creado una estructura donde fuésemos más fácil de vernos todos, donde no tuviese que hacer tanto recorrido un ciudadano, una ciudadana, para buscar un documento, era de más fácil control de la misma institución. Bueno, eran los planteamientos que pueden estar muy vigentes aún. Pero sí había una posición definitiva: el pueblo era dueño del poder acá. Y la gente tenía la disposición y la capacidad de poder hacer su discusión sobre cómo debería ser el presupuesto. Ése era un acto altamente revolucionario, conocer el presupuesto real de la alcaldía que no se conocía; saber a dónde iban los recursos; quién decidía por ese recurso; y quién gastaba esos recursos. Eso para muchos es imposible hacerlo.

A transformação de abordagem do governo levou a mudanças na composição da equipe que o compunha. A figura tradicional de secretário

rios técnicos com formação acadêmica, mas sem compreensão da realidade local, vinculados ao modelo burocrático de governo foi substituída por lideranças legítimas das comunidades, em sua maioria militantes de lutas políticas históricas na região com vivência cotidiana das dificuldades da população. Como ressaltou Gerardo Páez (2011), líder comunitário que assumiu uma secretaria municipal, privilegiava-se a vinculação política dos funcionários com o projeto em construção em detrimento de sua capacidade técnica:

Primero, que nos quitamos eso de encima de que tenía que ser un técnico, tiene que ser alguien profesional y alguien que tenga un título universitario, alguien que tiene que estar en una dirección de gobierno. Nos quitamos eso. Y comenzamos a colocar gente de experiencia y gente muy comprometida con este proceso. Y eso también dio resultado. Porque metíamos un político allí que iba a tener sus asistentes técnicos pero que el político nos ayudaba a nosotros a entender la situación pues.

Essa mudança passa por uma inédita independência do governo em relação às elites econômicas locais. Costumeiramente, a interferência direta dos defensores do poder econômico representava, obviamente, um vínculo das políticas governamentais aos seus interesses.

Es que el poder económico del municipio, Felipe, era quien decidía con los adecos (...) quién iba a ser candidato a alcalde. Y siempre era un títtere, alguien que iba a prestarle el servicio al poder económico en el municipio. Y con Julio se acabó eso, porque no había ningún tipo de relaciones con el poder económico aquí, que eran los que decidían el destino político del municipio (PÁEZ, 2011).

O fato de Julio Chávez não estar comprometido com esse grupo possibilitou algumas mudanças estratégicas, como conferir maior valor à criação de bode, realizada centralmente pela população pobre, em relação à criação bovina⁷⁹, como constatou Gerardo Páez (2011):

79 Antonio Garcia Ponce destacou o fato de as cabras serem reconhecidas na região como as ‘amigas dos pobres’: “Finalmente, no era solamente la explotación agrícola la que sucumbía a la avalancha de la cría de ganado mayor, sino también languidecía la cría menor, representada en Carora fundamentalmente por el

Que este es un municipio, Felipe, que tiene más de cuatrocientas mil cabezas de chivo, de caprino. Y nadie les tomaba en cuenta, aquí se hacían ferias ganaderas, los ricos del municipio, y a los caprinos los ponían por allá en lo oscuro, con corrales que se hacían de palos porque no había manera de atenderlos. Entonces nosotros llegamos y les dijimos “no, vamos a hacer unas ferias caprinas”. Ya llevamos seis, vamos pa’ la séptima feria caprina. O sea reivindicamos ese sector caprino.

Outra alteração da estratégia de atuação do governo municipal foi a maior atenção às áreas rurais. Historicamente, o governo local priorizava investimentos na capital do município, Carora, deixando as comunidades rurais, que concentravam cerca de metade da população, vivendo em condições precárias, dependentes dos latifundiários que dominavam grande parte da região.

(...) los recursos del presupuesto municipal se invertían en el casco urbano de la ciudad. Tú dedicándote a poner la ciudad bonita, ¿No? Con flores, bien bonita, etcétera, etcétera, y comprando a los medios de comunicación que estaban dominados por la burguesía y la oligarquía; con eso te podías perpetuar. Porque las ciudades decidían sobre el campo. Cuando nosotros llegamos, invertimos absolutamente esa matriz, y ahora comenzamos entonces a drenar recursos al campo, que la gente discutiera, que la gente aprobara, y la gente ejecutara (CHÁVEZ, 2011).

A maior presença no campo também era impulsionada por uma política de mobilização popular, de estímulo à formação de organizações

chivo. El rendimiento económico de la ganadería caprina en grandes o medianos potreros era impensable. El chivo solamente podía ser un animal beneficioso para el campesino, quien sin gastar casi absolutamente nada en su alimentación, en su cuidado, o en las tareas de rebaño simplemente porque no las necesitaba, recibía de él su leche, su carne y su piel. Las cabras eran las ‘amigas del pobre’ según frase de Ildefonso Riera Aguinagalde que recuerda Chío Zubillaga. Para éste, la llamada cría cabruna era la base de subsistencia de: ‘una gran cantidad de hogares felices, virtuosos, laboriosos, independientes, bajo cuyos cobijos se desarrollaban familias fuertes, autonómicas y prolíficas, gozando en la paz de la honestidad campesina de una perfecta lucidez de sentimientos propios en el más franco dominio de la voluntad individual’” (García Ponce, 1986:33).

sociais em cada localidade. A partir de Julio Chávez, estabelece-se um diálogo muito próximo com as comunidades rurais, que apresentam um avanço na ocupação dos espaços de participação muito maior que na área urbana, conseguindo, por consequência, atrair mais recursos para atender suas necessidades⁸⁰. A possibilidade de participar das decisões e de alavancar recursos para suas comunidades, aliada a um sério trabalho de *equipos promotores*⁸¹, leva a um crescimento vertiginoso nos espaços coletivos de tomada de decisão e da capacidade de mobilização e participação em todo município. O atual prefeito, e ex-secretário de Julio Chávez, Edgar Carrasco (2011) detalhou o processo de mudança:

En esa situación el planteamiento fue voltear o volver la mirada al campo. Y así en lugar de invertir en la capital del municipio, la ciudad de Carora, nos fuimos a recorrer el territorio, la zona rural. (...) La inversión, en qué se invertía, tenía que ver con la formación y la organización. Se trabajó el tema de la organización. A nosotros nos correspondió, como todo soldado, nos correspondió parte de la tarea. Éramos de ese equipo de gobierno, fuimos convocados a asumir espacios de lucha (...) Porque el criterio, la orientación que

80 Um dos exemplos disso está na questão da manutenção das ruas de Carora. Desde de 2005, quando começou o orçamento participativo, nunca havia aparecido como demanda prioritária o asfaltamento das ruas, pois o processo participativo fez aparecer muitas outras necessidades mais substanciais que antes estavam escondidas ou eram ignoradas, como a eletrificação de comunidades sem luz, o saneamento básico, a construção de casas. A oposição sempre usou as ruas esburacadas como um tema de crítica à gestão e o prefeito dizia ser incapaz de resolver o problema, já que não havia sido definido como prioridade pela população. Apenas em 2011, a manutenção das ruas apareceu como uma prioridade, o que de certa forma ratificou o argumento do prefeito e aliviou os governistas, que já estavam aflitos com os impactos políticos daquele problema não resolvido. Segundo o jornalista Luis Pernaletе Mendoza (2011), os prefeitos (Julio Chávez e Edgar Carrasco) respondiam ao questionamento dessa forma: “mire, yo no puedo asfaltar las calles porque como mi compromiso es que los presupuestos los maneja la gente, si la gente me dice que no asfalte las calles, yo no las voy a asfaltar. Yo puedo entender que ésa es una necesidad pero yo no tengo un presupuesto para asfaltarlas si la gente no me pide que las asfalte”.

81 Equipe de profissionais do governo que tinham o papel de difundir a proposta de gestão democrática e apoiar a formação de organizações e conselhos para a participação as comuniades no processo.

se tomó, fue volver la mirada al campo, crear condiciones para que la gente no se viniese a la ciudad.(...) Ahora en las zonas rurales hay liceo, la municipalización de la educación es un hecho en este país. Donde hasta las universidades están yendo a los territorios, según las características del territorio. (...) O sea en cualquier caserío, en cualquier rincón hay una escuela. (...) Con la entrada de la misión barrio adentro, que también fue una forma de atender allá en el barrio, ¿No? Llevar el médico al barrio y no que el del barrio tuviese que ir al hospital a hacer una cola, es decir a ser denigrado. El médico al barrio pues. Y todo eso vino dando por supuesto, mejorando la calidad de vida de los venezolanos, las venezolanas, en el municipio.

O grande pilar da mudança, e que já vinha sendo a principal bandeira de Julio Chávez desde a campanha eleitoral, foi a *Constituyente Municipal*. Inspirada pela *Asamblea Constituyente Nacional*, a proposta era criar condições para a reflexão coletiva sobre as diretrizes de desenvolvimento do município, abrindo espaços participativos em que o povo poderia contribuir na tomada de decisão, o que levou o município a ser legitimado o primeiro *Municipio Bolivariano* do país (vale lembrar, que na constituinte nacional foi alterado o nome da Venezuela para *República Bolivariana de Venezuela*). Além disso, foi implantado o *Presupuesto Participativo*, dando às comunidades a possibilidade de definir seus problemas e gerir os recursos para resolvê-los.

4.5 Poder Popular em Ação

O desenvolvimento de uma experiência democrática participativa em Torres baseou-se na formação de diversos espaços públicos que foram fundamentais para a inclusão da população. Uma série de aspectos foram relevantes para sua emergência e consolidação. Nesta seção, será feita uma descrição dessa experiência, tentando levantar aspectos relevantes para a compreensão do fenômeno como um todo.

4.5.1 A Constituinte Municipal

A base principal para construção e formalização do processo participativo em Torres foi a *Ordenanza de Constitución del Municipio Bo-*

livariano G/D Pedro León Torres (AMC, 2005), elaborada por diversos representantes da população ao longo de quatro meses de Assembleia Constituinte. A convocação da constituinte e sua implantação foi uma das primeiras ações de Julio Chávez:

Sino que para nosotros hubo una decisión de romper definitivamente con ese pasado, con esa estructura, y comenzar entonces a echar a andar un proceso transformador. Fue así como nos planteamos, llegando nosotros al gobierno municipal. Al mes de llegar nosotros al gobierno municipal, ya teníamos todo, digamos, todas las herramientas preparadas y todo el equipo y toda la disposición para impulsar el proceso constituyente municipal. (...) Y a partir de allí nace para nosotros, o se inicia, o es un punto de partida, el fin del viejo estado, el fin de esa concepción liberal del estado, de la economía, llegaba a su fin. Pero al mismo tiempo era un punto de partida de lo que aspirábamos a construir sobre la base de la participación directa y protagónica de nuestro pueblo (CHÁVEZ, 2011).

A proposta baseou-se na mesma estratégia que utilizou o presidente Hugo Chávez que, na busca pela transformação da sociedade, viu a necessidade de reformar o Estado para atender às novas demandas democráticas apresentadas por seu projeto (PÁEZ, 2011; CHÁVEZ, 2011 – entrevista). Na *Ordenanza* estabeleciam-se os novos princípios de funcionamento do município, com destaque para o papel do povo como seu próprio gestor, como é salientado no Artigo 2, dos Princípios Fundamentais, onde fala que o Município Torres:

(...) es la organización de la nación mediante la cual el pueblo, en ejercicio directo e intransferible de la soberanía, define y ejecuta la gestión pública, controla y evalúa de las comunidades la gestión pública sus resultados como comunidad organizada, en función de crear las mejores condiciones de vida que garanticen a toda persona el efectivo ejercicio de todos sus derechos y el cumplimiento de sus deberes en su jurisdicción territorial, conforme al texto constitucional de la República Bolivariana de Venezuela (AMC, 2005, p. 2).

A participação na assembleia foi ampla, com um processo democrático de definição de representantes a partir das comunidades. Natural-

mente, pela própria vinculação ao projeto participativo, entre os integrantes da assembleia houve uma predominância de pessoas ligadas ao projeto de transformação, tanto no nível local quanto no nível nacional. Foram poucos os representantes da oposição, da oligarquia caroreña, que realmente interferiram no processo (PÁEZ, 2011).

Creamos esos comités por cada centro electoral, fuimos a un proceso de elecciones para los constituyentistas, instalamos inmediatamente la constituyente municipal. (...) La discutíamos de lunes a viernes en todos lados, con la comunidad, y las propuestas se traían aquí sábado y domingo. O sea los constituyentistas hacían sesiones sábado y domingo. Eso duró unos cuatro meses hasta que se aprobó la constituyente. Eso chocó mucho sobre todo con los poderes económicos del municipio, que son los que ponían y quitaban alcaldes (PÁEZ, 2011).

O documento representou a linha mestre de atuação do governo local, com respeito aos novos espaços participativos que permitiam o envolvimento da população, definidos em cada nível, começando pelas *juntas comunales* (“El gobierno y la administración de la comunidad organizada corresponden a la junta comunal” – AMC, 2005), que podem ser considerados um predecessor dos *consejos comunales*. Um órgão importante de consolidação da descentralização administrativa era o *Consejo Local de Planificación Pública* (CLPP) que, a esse tempo, era o principal instrumento na busca pelo fortalecimento do poder popular pelo governo Hugo Chávez. Como definiu a *Ordenanza*, o CLPP (AMC, 2005, p. 31):

(...) es el órgano encargado de dirigir el proceso de elaboración, ejecución del plan de trabajo, coordinación de políticas y acciones, para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencias de competencias del municipio a las parroquias y a las comunidades; así como **dirigir el proceso de asunción conciente de la soberanía por parte de la comunidad** [grifo meu].

Portanto, o principal objetivo que estruturou todo o processo da Constituinte Municipal, e que ficou registrado na *Ordenanza de Cons-*

titución del Municipio Bolivariano G/D Pedro León Torres del Estado Lara de la República Bolivariana de Venezuela, foi o intuito de passar ao povo o poder de decisão sobre os recursos governamentais e suas políticas. Uma grande preocupação que se depreende do documento é com a formação dos cidadãos para assumir esse papel. É proposta a criação de uma *Escuela de Gobierno Jorge Rodríguez* que desse cobertura à necessidade de formação para que a população pudesse contribuir na gestão pública (AMC, 2005, p. 17). A construção revolucionária tinha a consciência da necessidade de formação das pessoas que historicamente foram mantidas à margem do governo e das decisões públicas. O artigo 311 (AMC, 2005, p. 57) reforça isso: “El proceso de construcción del Municipio Bolivariano General de División Pedro León Torres se sustenta a su vez en un proceso de educación y capacitación de las comunidades que le permita asumir conscientemente la gestión pública institucionalmente organizada.”

Nesse sentido, um dos aspectos que o novo governo local buscou trabalhar foi a comunicação com a população. Até então, os principais meios de informação, jornal, rádio, eram controlados pela elite local, que não fortaleciam o novo processo democrático. Por conta disso, parte considerável do trabalho de difusão da proposta participativa foi feita pessoalmente, com a ida de quadros do governo às comunidades para esclarecer a proposta, explicar os trâmites participativos, como destacou Julio Chávez (2011):

Porque estábamos llamando a que la gente se sume a la constituyente municipal y porque pues debía ser una convocatoria abierta a debatir los grandes temas de la ciudad. Entonces así tú veías directores de gobierno que se iban al barrio, dirigentes políticos nuestros que iban a las parroquias, al campo, a hacer charlas, ¿No? Ahí a los programas de los medios de comunicación, a hacer micros, a... bueno, a diseñar toda una política comunicacional que nos permitiese romper con ese aislamiento comunicacional al cual estábamos sometidos. Porque tú sabes que cuando nosotros llegamos prácticamente todos los medios de comunicación estaban en manos de la godarria careoña y bueno, era bien difícil para nosotros dar a conocer nuestras ideas.

Pero bueno, conseguimos un método y una manera que fue precisamente a través de estos equipos promotores de la constituyente. Y allí incorporamos entonces de manera mixta cuadros políticos con cuadros técnicos.

Ao longo do tempo, houve um esforço de consolidação de novos espaços de divulgação das ações, de difusão da nova proposta democrática participativa em construção. Criaram-se meios alternativos de comunicação comunitária, entre os quais as rádios comunitárias tiveram vital importância⁸². O relato de um jornalista (PERNALETE, 2011) que acompanhou essa batalha comunicacional indica a importância do investimento em novas formas de comunicação para a solidez do processo.

Para tal tarea, incluso, el propio elemento de Estado tuvo que generar sus propios medios. Entonces en Carora comenzaron a florecer, a raíz del proyecto político, los medios de comunicaciones alternativos. Sobre todo a nivel de radio. En Carora, gozamos de una serie de medios de comunicación alternativos que sobre sus espaldas fue transitando el proyecto. Realmente los medios tradicionales no le dieron mucha cabida, salvo alguno que otro periodista independiente que sí lo vio con interés. Creo que entre esos me puedo incluir. Pero realmente desde el punto de vista comunicacional transitó todo, es decir, se tuvo que hacer también infraestructura mediática para poder salir adelante en el proyecto.

Assim, a *Ordenanza* deu as bases para começar o processo de transformação desejado e, além das organizações comunitárias, um dos pilares da dinâmica participativa foi o Orçamento Participativo.

4.5.2 O Orçamento Participativo

Outro passo importante foi a implementação, desde seu primeiro ano de governo, do *Presupuesto Participativo* (PP). Tendo sido influen-

82 Tive a oportunidade de participar de algumas oficinas sobre rádios comunitárias e era interessante ver como estava presente a questão política, isto é, como era importante a compreensão dos comunicadores sobre a relevância política que aquele meio de comunicação poderia ter sobre sua comunidade: a capacidade de mobilização, de promover o senso crítico, a preocupação em fazer reportagens sólidas que apreendessem os diversos pontos de vista envolvidos em um conflito.

ciado por outras experiências, como o orçamento participativo desenvolvido em Porto Alegre (CORTÉS, 2011), o governo local repassou à população a responsabilidade de gestão dos recursos de investimentos. A partir de 2005, 100% desses recursos eram colocados em pauta nessas reuniões para que, coletivamente, fossem definidas as prioridades, de acordo com as demandas levantadas nas bases das comunidades. Vale ressaltar que a legislação nacional venezuelana, nessa época, propunha 20% dos recursos para o orçamento participativo; mesmo os partidários de Chávez eram reticentes quanto à plena distribuição dos recursos, argumentando que isso poderia tirar da prefeitura a capacidade de controle administrativo.

O desenvolvimento do PP se iniciava nas comunidades, que deveriam realizar diagnósticos participativos para identificar os problemas, priorizá-los e submeter a lista hierarquizada de necessidades à decisão coletiva. Nota-se que a proposta em si já representa um importante estímulo à organização social, sobretudo se considerar-se que as demandas eram efetivamente levadas em conta e executadas.

Digamos, el diagnóstico se hace en la comunidad, la comunidad prioriza, la comunidad decide en qué invertir los recursos. Esas actas van a unas asambleas parroquiales, donde hay representantes de todas las comunidades, de todos los consejos comunales y priorizan lo que es la parroquia. Esas actas de esas asambleas parroquiales van al consejo local. (...) Y lo que salga del consejo local para por el cuerpo colegiado que es la cámara municipal y tampoco le cambian ellos, menos le van a hacer un cambio a lo que decida el consejo local (PÁEZ, 2011).

O sucesso da empreitada, reiterado não só pelo bom andamento dos processos, mas também pela vitória nas eleições seguintes, fez com que a experiência de Torres se tornasse uma referência nacional, com muitos de seus integrantes sendo convidados para discutir políticas de participação no governo federal.

Embora houvesse um espaço efetivo de participação e tomada de decisão para a população, o próprio processo de construção política le-

vou a um pequeno desequilíbrio nos grupos envolvidos, principalmente na fase inicial. Identifica-se, no princípio, uma maior participação, e estímulo a esta, nas comunidades rurais. Primeiro, porque estavam diretamente vinculadas à luta política travada para a eleição de Julio Chávez. E segundo, por terem necessidades materiais mais urgentes e significativas, o que sempre foi um impulso à participação. Além disso, as elites locais, seja por desacreditarem no processo, seja por quererem enfraquecê-lo, também tiveram uma participação tímida nos momentos iniciais. Esse desequilíbrio levou a um maior direcionamento dos recursos para as áreas rurais, provocando essa distorção de investimento em Carora de um governo a outro. Entretanto, a solidificação dos espaços participativos foi levando a uma diminuição desses desequilíbrios e pode-se ver, hoje em dia, uma quantidade enorme de comunidades organizadas também na área urbana.

Muy poca gente podríamos decir que no participó. Porque hubo una apertura total de [participar] y llamamos a todo el mundo. O sea nosotros dimos una apertura de participación a todo el mundo y no hemos tenido problemas. ¿Quiénes se han auto excluido? La gente que no cree en el proceso. La gente que no cree en el proceso no ha participado en el proceso, digamos, del municipio, en el proceso ése de desarrollo del municipio. Y nosotros llamamos a la gente que no es del proceso también, [le decíamos] a los ganaderos, los grandes ganaderos, ¿Quiénes son? Ésa es la Godarria Careña, es la burguesía caroreña. Que están en contra de Chávez. (...) O sea que nosotros no hemos sido tan radicales en la participación de la gente sino que hemos abierto el compás para todo el mundo. Y yo creo que ésa va a ser la diferencia, yo quiero marcar esto con mucha fuerza porque eso nos va a diferenciar a nosotros de otros políticos, ¿No? Porque hay políticos radicales que no quieren nada con la oposición. Y nosotros queremos un país donde cabemos todos, que tanto la oposición pueda aportar para el desarrollo del país como la gente que creemos en este proceso (PÁEZ, 2011)

Había zonas del centro de la ciudad que la gente digamos tenía los problemas mínimos resueltos, los servicios, agua, luz, servicios, todo eso estaba resuelto, entonces mostraba poco interés en participar. Quizás quería ir a una asamblea pero por su problema, su problema individual, y no entender que a una asamblea se iba por un proble-

ma colectivo. Hacer que en esos sectores, en esos espacios, sobre todo, repito, en la capital, se diese esa comprensión, costó; el tema mediático por supuesto. La gente culturalmente esperaba obras, ¿Cuáles eran las obras de envergadura? Entonces la pregunta es siempre “¿Qué has hecho?”, “muéstrame una obra de envergadura”. (...) Y nosotros siempre decíamos “aquí no hay obra de envergadura, estructuralmente hablando, aquí hay un gran número de pequeñas grandes obras” (CARRASCO, 2011).

A divisão dos recursos era definida a partir de regras pré-estabelecidas, que seguiam um formato parecido ao proposto pelo governo nacional, adaptado à realidade local. Edgar Carrasco (2011), atual prefeito, orgulha-se de o município ter sido o único no país a implantar um orçamento participativo que decide o destino de 100% dos recursos de investimento, e relata como era definida a sua divisão:

Donde la gente decidía en función de cuatro factores: un factor de densidad poblacional; número de habitantes por kilómetro cuadrado; la cantidad de habitantes y la extensión territorial; eran elementos que definían cuánto presupuesto iba para esa parroquia. Y le colocamos un elemento adicional que era una cuota igual para todas parroquias, en el acto de justicia de que todos recibiesen al menos un monto fijo, más estos elementos. Es decir, los que tuviesen mayor extensión territorial o los que tuviesen mayor número de habitantes, eran parroquias que tenían dentro del presupuesto una mayor asignación de recursos. Fue un criterio que estaba establecido pero que aquí se le dio alguna adecuación a ese criterio.

Todas as decisões tomadas nas assembleias de orçamento participativo eram plenamente respeitadas pela *alcaldía*. Além do peso natural que a prefeitura tinha nos espaços participativos, não parece ter havido interferências políticas do governo. As decisões eram ratificadas pelo conselho municipal, onde o prefeito possuía maioria, não havendo, portanto, dificuldades para que o processo participativo fosse aceito sem restrições.

Para mí creo que lo más interesante de la propuesta del presupuesto participativo ha sido la confianza que tiene la gente de que es verdad.

(...) Carora, y Torres específicamente, ha tenido para sí el beneficio de que a través de estos instrumentos ha hecho confiar a la gente de que es posible (PERNALETE, 2011).

Um fator interessante é a mudança no tipo de representatividade. Os defensores do processo participativo são firmes em não usar a palavra *representantes*, substituída por *voceros* (que vem de voz, ou seja, a pessoa é apenas a voz da comunidade que representa). Essa substituição se baseia no descrédito que do sistema democrático anterior, onde os representantes não tinham a prática de prestar conta aos representados e, após eleitos, assumiam posturas independente em relação aos desígnios das comunidades. Os *voceros*, por outro lado, têm um vínculo e uma responsabilidade direta com seus representados. Embora com autonomia para, numa instância superior, mudar de postura caso o espaço da assembleia mostre essa necessidade, eles precisam prestar conta à sua comunidade, justificando suas decisões e tendo um mandato revogável, podendo ser tirado de seu cargo a qualquer momento, caso o povo sintasse mal representado. Percebe-se, particularmente na fala das pessoas das comunidades, a intensa interação entre comunidade e *vocero/a* e a grande responsabilidade que este assume. Como no relato de Migdalia Vivas (2011), líder comunitária, exaltando a força da assembleia local:

Pero nosotros, las informaciones siempre tratamos de bajarlas a las asambleas. Si es de tomar una decisión pues que se haga en colectivo, en asamblea, que la tomamos. Y simplemente nosotros somos muchachos de mandados, si la asamblea decide, pues lo que la asamblea decida eso nosotros tratamos de cumplirlo.

Um aspecto importante na metodologia participativa é a transformação das decisões comunitárias em elementos efetivos de dotação orçamentária. Ou seja, após a realização do diagnóstico e a priorização das demandas, as comunidades deveriam transformar essas necessidades em projetos a serem executados, definindo escopo, prazos, orçamento. Como, obviamente, essa capacidade de elaboração de projetos não estava, necessariamente, presente nos diversos rincões do município,

entrava aí o papel de assessoramento da *alcaldía*. Seus técnicos tinham a responsabilidade, portanto, de ajudar as comunidades na transformação das necessidades em documentos, sob a forma de projeto, que seriam o subsídio para as decisões no PP, como destacou Julio Chávez (2011):

(...) esas parroquias hacían sus asambleas, voceros y voceras de todas las organizaciones que hacían vida en el territorio, en la parroquia; organizaciones de salud, organizaciones deportivas, culturales, de la comunidad educativa, etcétera, etcétera; discutían entonces en su parroquia bueno, ¿Cuáles eran los problemas? Hacían una lluvia de ideas, una tormenta de ideas y decían “bueno, estos son los problemas que tiene mi parroquia”. Luego esos problemas, cuáles eran los más importantes a atacar; entonces, un proceso de jerarquización de los problemas. (...) Luego eso, se le estudiaba la factibilidad de convertirlo en un proyecto viable. Y para eso sí tenía el apoyo de la alcaldía, los ingenieros de infraestructura apoyaban entonces a la comunidad en convertir a esa jerarquización en un proyecto viable del punto de vista técnico. Luego la gente en asamblea decía “bueno, éste es el presupuesto que tenemos este año, entonces vamos a priorizar de acuerdo a lo que votó la gente”. La gente decidía entonces asignarle recursos de manera directa a cada uno de esos proyectos que la alcaldía, en este caso, acompañaba desde el punto de vista técnico.

O PP de Torres já completou sete anos e segue sendo de grande importância para o fortalecimento do poder popular no município. Sua longevidade deve-se, em larga medida, à confiança que o processo foi adquirindo frente às comunidades, o que está diretamente vinculado ao respeito às decisões comunitárias de priorização de necessidades e à efetividade na execução dos projetos definidos nos espaços coletivos de tomada de decisão.

Com os avanços nas leis nacionais de participação, o município pôde gradativamente consolidar sua estrutura de participação que, hoje, tem como bases principais os conselhos comunais e as comunas.

4.5.3 Os Consejos Comunales

A experiência de Torres com a constituinte possibilitou um avanço significativo nos espaços participativos do município, seja no contexto

comunitário, regional ou municipal. Também baseado em organizações já existentes anteriormente, como as *asociaciones de vecinos* ou os *comités de agua*, foram se consolidando as novas formas de participação, com destaque para as *juntas comunales* e o *Presupuesto Participativo*. Essas estruturas foram fundamentais para que o município figurasse entre os que avançaram com maior velocidade na implementação das propostas participativas do governo Chávez.

Na *Ordenanza*, produto da constituinte, os artigos 178 e 179 falam da estrutura básica de participação nas comunidades, que seria um antecessor local dos *Consejos Comunales*: “**El Gobierno de la comunidad**. El órgano de gobierno de la comunidad es la junta comunal. (...) El gobierno y la administración de la comunidad organizada corresponden a la junta comunal quien será también la primera autoridad civil en su jurisdicción” (AMC, 2005, p. 35).

A figura da *junta comunal* representou na *Ordenanza* a base organizacional da comunidade, e esse espaço começou a ser formado pelo governo local em 2005. Com a promulgação da *Ley de Consejos Comunales*, de 2006, o trabalho foi apenas de adequação do que já vinha se desenvolvendo, com pequenas alterações de tamanho e recorte territorial. Assim, diferentemente do que ocorreu em outros locais, onde a implantação de leis de participação acabaram por engessar, enfraquecer ou desestruturar experiências de democracia participativa anteriores, nesse caso a formalização dos espaços na esfera nacional resultou no fortalecimento e na regularização do que vinha sendo desenvolvido localmente, na prática.

Mesmo assim, houve um esforço do governo local para o desenvolvimento de ações de formação da população em relação aos *consejos comunales*, esclarecendo suas regras e as diferenças que haviam em relação ao processo anterior (GÓMEZ, 2011). A consolidação de *consejos comunales* teve força especial na área, onde a transformação participativa se alastrou com maior vigor. Os dois prefeitos desse período democratizante de Torres destacaram o preparo do município como fator importante para a resposta imediata e positiva ao impulso à participação dado por Hugo Chávez.

(...) la ley de los consejos comunales, impulsada por el presidente Chávez, cuando llega agarra a este municipio ya con una experiencia. (...) Y la respuesta fue inmediata, más de cien consejos comunales se conformaron, principalmente en la zona rural porque fue la que mejor entendió. Primero porque fue la que más necesidades tenía y la que primero asumió. Entonces cuando llegan los consejos comunales, comienza la organización, el municipio, la alcaldía, sirven de apoyo, ¿No? Y por supuesto de un impulsor, de un orientador. (...) Las oficinas técnicas nuestras se pusieron al servicio... la gente amanecía en los pasillos, se venían de las comunidades con su diagnóstico, con sus carpetas, a conformarse en consejos comunales, pero también con su diagnóstico para presentar su proyecto. Nosotros levantábamos los proyectos aquí, eran jornadas de veinticuatro horas, de cuarenta y ocho horas continuas. Donde la gente bueno, dormía en los pasillos, veía cómo comer, pero seguía presentando su proyecto porque se le abría una luz y lo entendía. Lo entendían porque ellos lo ejercían, quizás no todas las comunidades habían hecho administración directa, pero una gran parte. Cuando llegaron los consejos comunales ya habían ejecutado algún recurso, aunque fuese poco, y conocían de qué significaba eso. (...) En ese sentido, fue el municipio, porcentualmente hablando, que le aprobaron más proyectos; que conformó más consejos comunales y le aprobaron más proyectos a nivel nacional (CARRASCO, 2011).

Después cuando aparecen los consejos comunales se nos hizo mucho más fácil, Felipe. Porque ya veníamos ejerciendo de alguna manera en la práctica la organización, la discusión, la contraloría, la compra, todo ese proceso. Y cuando aparecen los consejos comunales, Torres fue el municipio que más proyectos presentó y que captó para ejecutar los problemas de los consejos comunales. Entonces claro, aparece en el 2006 la Ley de Los Consejos Comunales, marzo del 2006, ya nosotros veníamos adelantando un trabajo. Comenzamos a desarrollar este proceso del presupuesto por vía de los consejos comunales, luego avanzamos hacia un nivel superior, a las comunas en construcción (CHÁVEZ, 2011).

De forma geral, a experiência dos conselhos comunais em Torres é muito positiva. Foi um dos municípios que mais avançou na construção dessa nova estrutura democrática e que conseguiu intenso desenvolvimento de projetos através dos conselhos, com destaque para os de cons-

trução de moradias. Muitas comunidades conseguiram recursos para tal e fizeram sua gestão. É interessante constatar como a gestão comunitária possibilitou um uso muito mais eficiente do financiamento. Sem ter necessariamente que pagar empresas e tendo uma forte mobilização dos moradores, as comunidades conseguiram, com frequência, diminuir muitos dos custos usando trabalhadores locais ou contrapartidas da população. O atual prefeito, Edgar Carrasco (2011), chamou atenção para esse aspecto:

Y como ya tenían experiencia de ejecutar ellos mismos entonces se dieron cuenta que podían hacer con la mitad del recurso de una obra, la misma obra, con la misma calidad. Ciprianamente⁸³, no había gastos administrativos; ciprianamente, no había subcontratación de nada. Si había una maquinaria que no la tenían, buscaban la maquinaria del señor que trabajaba en la zona, que también era usuario de esa vía y que también era habitante de esa vía. Y el acompañamiento siempre del municipio, de un municipio comprometido con este lineamiento. Se fue entendiendo eso, ¿No? Se fue entendiendo que ya no era un alcalde que tenía que resolver los problemas de la gente. Sino que los problemas de la gente la solución estaba en la misma gente.

Gilmer Graterol (2011), responsável pelo setor de imprensa do município, também deu destaque ao fato: “Ellos han demostrado que el recurso rinde un treinta y cinco o cuarenta y cinco por ciento más que si lo hubiese hecho una empresa privada”.

4.5.4 As Comunas

De forma quase automática, a consolidação dos *consejos comunales* começou a fazer aparecer demandas que transbordavam os recortes territoriais e populacionais característicos desses espaços. Problemas de maior abrangência passavam a ser levantados e o nível comunitário dos conselhos não permitia abordá-los de forma integral. Alguns conselhos começaram a articular-se para encaminhar questões mais amplas,

83 *Ciprianamente* = simplesmente, tranquilamente.

como: a condição de estradas de acesso às comunidades; os entraves a projetos produtivos, como relatou Carrasco (2011):

Entonces retomaba que esta organización de consejos comunales exigía ya un nivel superior porque ya estaba cubierto el espacio de la célula. Pero había la necesidad de trabajar sobre el territorio, es decir, tenemos el problema de la comunidad atendido. ¿Pero y el problema que es afín a varias comunidades? Por ejemplo la carretera, que no es de una comunidad sino de varias comunidades, que es un problema común; el liceo, que es un problema de varias comunidades; la escuela es un problema de varias comunidades; el ambulatorio es un problema de varias comunidades, no de un consejo comunal. Entonces bajo esa premisa había que avanzar, y ese poder popular establecía un segundo nivel que era la conformación de comunas. Las comunas que eran en el territorio consejos comunales que tuviesen afinidad, tanto en las fortalezas como en las debilidades.

Nesse contexto, mesmo antes da proposta de *Comunas* ser apresentada pelo governo federal, em Torres, as comunidades já começaram um movimento de articulação entre as comunidades. Em função disso, quando foi aprovada a *Ley Orgánica de las Comunas* (2010), Torres foi um dos municípios que apresentou maior avanço na questão e continua sendo; status que preserva ainda atualmente, tendo sido uma das regiões que mais contribuiu para o debate das comunas.

Y luego nace la ley de la comuna. (...) en diciembre del año pasado (...). Pero ya nosotros teníamos cuatro años hablando de comunas. Inclusive había cinco comunas ya reconocidas por el ministerio antes de nacer la ley. Y ahorita tenemos cuarenta y tres comunas en construcción, después de que nació la ley. Yo creo que aquí, en este municipio, la gente está avanzando mucho más rápido que el propio estado. El estado no ha podido reconocer las comunas legalmente. Por falta de capacidad, a lo mejor, en atender ese proceso de organización de la gente. Pero la gente ya está se organizando todos los días en comunas. Y tenemos la comuna estudiantil, tenemos la comuna de trabajadores, tenemos otras comunas que están naciendo, de productores. Y el estado está como muy lento dándole respuesta a la organización, al registro de comunas (PÁEZ, 2011).

Um das questões que gera conflitos nesse processo de transformação é como a consolidação dessas novas estruturas de poder popular representam o enfraquecimento, e até a inutilidade, de outros espaços tradicionais da democracia representativa, cuja tendência é perder importância no cenário político. O líder comunitário Candelario Suárez (2011) ressaltou essa capacidade de substituição dos espaços políticos tradicionais resultante da nova proposta democrática:

(...) hay organizaciones que tienen muchos años en el país, desde quizás antes de la época de la colonia, por ejemplo los concejos municipales. Así como las parroquias ya están desapareciendo, deberían desaparecer los concejos municipales. Porque ahorita se han convertido en una especie de una gente becada, que no hace nada, se gana un realero, no vela por el pueblo, no está pendiente de nada; ¿Y debe ser sustituido por quién? Por los parlamentos comunales desde los concejos comunales. Esa figura debe desaparecer.

4.5.5 Formação para a transformação

Conforme dito anteriormente, no documento base do processo participativo de Torres, *Ordenanza de Constitución*, já havia a preocupação com a questão da formação dos cidadãos para a construção da democracia participativa. Com uma história baseada na exclusão da maioria da população dos espaços políticos de tomada de decisão (como é o habitual na América Latina), detectou-se uma necessidade de aliar ao desenvolvimento do processo um apoio para capacitar as pessoas, no sentido de contribuírem na gestão local. A proposta da criação da *Escuela de Gobierno Municipal Jorge Rodríguez* procurava estruturar a proposta de desenvolvimento de “planes de autoformación continua de la comunidad a partir de su participación activa, abnegada, cotidiana y organizada en el ejercicio de la gestión pública en la comunidad, la parroquia o el Municipio Bolivariano General de División Pedro León Torres” (AMC, 2005, p. 17).

A Escola objetivava “impulsar el proceso de concientización soberana y capacitación de la comunidad para el ejercicio directo de la soberanía” (AMC, 2005, p. 30). Julio Chávez (2011) discorre sobre a proposta da escola:

(...) allí se planteó la creación de la escuela de gobierno Jorge Rodríguez. Era un poco un espacio, básicamente de discusión, que no tiene una sede propia sino que era itinerante. Entonces iba en las parroquias, iba en las escuelas, a las escuelas, a los diferentes sitios, a la fábrica, al campo, etcétera, a discutir temas. A hacer discusiones y debates sobre la coyuntura internacional, la coyuntura nacional y lo que era digamos el alcance de la constituyente municipal. Siempre el tema de la constituyente era motivo de discusión en estas escuelas de formación, que claro, al final no lograron digamos institucionalizarse.

Entretanto, na realidade, a formação das pessoas ao longo do processo se deveu menos a uma instituição específica e mais à prática democrática de reuniões, assembleias, tomadas de decisão. Nas entrevistas realizadas, foi unânime a percepção de que a preparação dos cidadãos para exercer sua cidadania deliberativa deu-se junto com a consolidação dos espaços participativos nos diversos níveis. O próprio processo de construção de uma nova estrutura democrática propiciou a conscientização, a capacitação e a organização necessárias para fundamentar os novos espaços participativos.

Yo creo que la formación se fue dando en los procesos pues, no en que había una escuela o un sitio. No, no, no, eso se fue dando en la lucha diaria. La formación se está dando en el propio proceso y por eso hay echadas pa' atrás y echadas pa' adelante, echadas pa' atrás y echadas pa' adelante. Es así y entre errores y... corregimos el error y metemos la pata y volvemos a salir y volvemos a meterla y así vamos. Y creo que es parte de este proceso, de esta revolución venezolana pues. La construimos nosotros dentro de un – ¿Cómo te digo yo?– de una sociedad que viene de un sistema capitalista neoliberal que a nivel educativo y de los medios de educación nos bombardearon pa' ser individuales, para pelear por lo mío solamente, para que no me importe lo que le pase al otro. A un proceso que nos llama a mirarnos de frente, a decirnos las cosas de frente, a que no solamente soy yo sino que somos los dos, no es fácil, es un proceso que no es fácil (GIMÉNEZ, 2011).

Embora houvesse na *Ordenanza* essa proposta de uma Escola, que não seria um prédio, mas espaços paralelos de formação, a estruturação

da mesma não se consolidou; foram tímidos os esforços destacados especialmente nesse sentido. A formação acontecia através da atuação das equipes promotoras, que acompanhavam e apoiavam os espaços participativos. Com o tempo, abandonou-se a proposta da Escola.

Ainda que a formação esteja presente no processo político participativo, alguns atores ressaltam que ainda faz-se necessária a consolidação de uma base ideológica mais sólida e difusa para apoiar a transformação. Numa abordagem mais abrangente que os temas da prática assembleísta e comunitária, a formação ideológica pode contribuir para uma melhor compreensão do projeto em curso e de toda a mudança social, política e econômica que está se cristalizando em Torres e em toda Venezuela.

Nosotros teníamos una escuela de formación política. Porque nosotros siempre vamos a defender esa tesis de que a mayor capacidad política vamos a entender mejor el proceso. Y nosotros hemos tenido algunas experiencias y la escuela arrancó (...) Pero la dinámica nos está atropellando. (...) Para mí, yo creo que ésa es una de las cosas más importantes que hay, o sea si no hay formación no vamos a entender el proceso nunca, ¿No? Entonces inclusive ahorita se está hablando mucho de retomar esa posibilidad de crear la escuela. Pero que sea una escuela no como la tradicionalmente: que venga alguien a hablar del socialismo, el comunismo, de Marx, Lenin. No, no, vamos a hacer una escuela mucho más en la práctica, mucho más en la práctica. Y que la gente aprenda con esos intercambios de experiencias de productores, con esos cambios de sistemas económicos, como es el socialismo (PÁEZ, 2011).

4.5.6 Relação entre estrutura democrática tradicional e democracia participativa

Ao contrário do que se verifica em boa parte das experiências de democracia participativa que criam novos espaços democráticos de tomada de decisão, no caso de Torres, não houve um longo período de conflito entre o processo transformador e a estrutura democrática tradicional. Em seu início, a presença de uma Câmara Municipal contrária ao projeto transformador foi um obstáculo. Entretanto, o governo se valeu do principal fator democratizador (pelo menos no papel) presente

da Constituição venezuelana para enfrentar essa adversidade: o CLPP. Edgar Carrasco relatou esse problema:

Sí, sí, de hecho al principio, bueno, en la llegada de Julio Chávez hubo confrontación, porque el consejo que estaba era anterior. Entonces a Julio le correspondió gobernar con una cámara adversa. (...) La ley de poder público municipal plantea cuatro poderes, y uno de los poderes es el poder planificador. Entonces nosotros nos centramos en el poder planificador. O sea el Consejo Local de Planificación es uno de los cuatro poderes que establece la ley de poder público municipal. Nosotros nos centramos en fortalecer el poder planificador. Y el poder planificador que tiene la participación de voceros y voceras de todo el municipio, fue el espacio donde se debatió, donde aprobó y donde se trabajó lo que fue la propuesta, ¿No? Para vencer esa resistencia de una cámara adversa. Por supuesto, y de algunos sectores, repito, de cierto poder y estructura en manos de... a veces incluso de gente que acompañaba el proceso pero que no comprendía, no entendía, y veía una amenaza en todo esto. Esa propuesta representativa, contra la propuesta participativa y protagónica que nosotros proponíamos tuvo su gran choque, ¿No? la gente estaba acostumbrada a un rostro de un hombre que aparecía, una mujer que aparecía, a resolver problemas. Y aún hoy existen vestigios de eso, donde la gente “¿A dónde está el alcalde? ¿Por qué no viene a resolver el problema?”. O sea todavía, en algunos sectores todavía queda parte de eso (CARRASCO, 2011).

O governo de Julio Chávez conseguiu aproveitar esse espaço participativo para que as decisões comunitárias fossem respeitadas nas demais instâncias decisórias, como esclareceu Gerardo Páez (2011), quando perguntado se a Câmara Municipal respeitava as decisões dos espaços da democracia participativa:

Tiene que estar casi que obligados. Porque ellos no van a tener moral para decirle a una comunidad que ésa no es su prioridad. Además que viene de discusión en una asamblea de una comunidad, una discusión parroquial, un consejo local, y al final ellos lo que hagan es levantar la mano para aprobar. Además que ellos son miembros naturales del consejo local. Es decir es una contradicción que alguien que no vaya al consejo local venirse entonces en la sesión de la

câmara municipal a decir que no. Entonces, ahí nunca van a estar en contra de lo que decida la comunidad.

Entretanto, após um período inicial esse cenário mudou e o governo local adquiriu maioria na Câmara Municipal, permitindo que as decisões tomadas nos espaços participativos fossem respeitadas pela estrutura burocrática governamental sem maiores problemas. Embora houvesse focos de oposição dentro da própria Câmara e também por parte de funcionários ligados à *alcaldía*, a nova equipe de governo logrou amenizar essas divergências e conduzir todo o poder municipal para uma corrente de apoio aos novos espaços coletivos.

Além disso, a proposta de democracia participativa de Torres sempre foi baseada em espaços que eram legitimados na esfera legal nacional, por leis promulgadas pelo governo Hugo Chávez. Primeiro, o orçamento participativo, depois os conselhos comunais e, mais recentemente, as comunas. É verdade que em alguns casos Torres se adiantou às propostas nacionais (como no caso dos *consejos comunais* que já estavam sendo formados sob a denominação de *juntas comunales*) ou as aprofundou (o orçamento participativo na legislação venezuelana indicava destinação de 20% dos recursos de investimento; em Torres, implantou-se 100%). Portanto, não pareceu uma grande dificuldade a formalização da democracia participativa através de decisões vinculantes.

Por outro lado, foi necessário um esforço do novo prefeito e sua equipe para a mudança de cultura de gestão, com a democratização do espaço público da *alcaldía*, e a compreensão por parte de seus funcionários da importância da consolidação da democracia participativa. É muito presente nos discursos a mudança de postura da prefeitura, e isso, certamente, passa também por uma sensibilização dos funcionários, já que muitos provinham das gestões tradicionais anteriores. Victor Garcia (2011) comentou sobre como procedimentos burocráticos de funcionários do governo podem representar um freio para a transformação:

En el municipio Torres y en el estado Lara vivimos esa permanente contradicción. La alcaldía de Torres, el alcalde, en un momento

determinado puede tener una concepción clara y una visión clara de lo que se quiere hacer. Pero muchas veces, inclusive dentro de su equipo de seguidores, de sus propios trabajadores, de su propio elector, no hay una concepción clara... y se convierten en trabas, en instrumentos de freno de un proceso revolucionario. Y cosas como ésas suceden con las instituciones del Estado (...) Entonces es como una situación de entramamiento entre las propias instituciones que son pesadas, que el burocratismo se impone, que hay una concepción clientelar de lo que tú vas a manejar, de que hay una negligencia, de que no se quiere sino sencillamente bueno, estar ahí, con aquella concepción adecuada que te decía “a mí no me den, sino pónganme donde hay”, para seguir sacando.

Julio Chávez (2011) relatou um pouco dessa tarefa de sensibilização dos funcionários municipais em prol do projeto democrático:

Y eso [a estratégia de *equipos promotores*] quizás nos permitió que los cuadros técnicos entendieran y asimilaran el alcance de la propuesta. Y que lo que se trataba fundamentalmente era, desde la estructura, posibilitar un proceso de ir desmontando ese andamiaje, toda esa concepción burocrática del Estado. Y nosotros tratamos de romper mucho con eso yéndonos al barrio. El alcalde salía, en este caso yo me iba a hacer gabinetes en los barrios; me iba con todos los directores, todo el equipo de gobierno, al barrio a discutir con la gente los problemas de su sector. Y allí pues había el involucramiento, el acercamiento de estos directores, de los cuadros, los programas que hacíamos de las radios desde los barrios.

4.5.7 Articulação nacional e internacional

Para a conformação da experiência de Torres, é nítida a influência de movimentos sociais e partidos de esquerda na formação das lideranças locais. Vários dos principais líderes estiveram vinculados a movimentos como o Movimento ao Socialismo (MAS), o Partido Comunista Venezuelano (PCV), além de projetos nacionais como o movimento cooperativista. Portanto, é inegável a ligação das lutas locais com movimentos mais amplos no contexto nacional.

Na questão metodológica, há duas referências que aparecem como importantes no caminhar de Torres. Primeiro, claramente, o proces-

so da Assembleia Constituinte promovido pelo governo Hugo Chávez no âmbito nacional e que se procurou repetir no município. Segundo, além das propostas de leis que possibilitaram a formação dos espaços participativos (CLPP, CC), alguns atores citaram a influências das experiências brasileiras para a realização do *Presupuesto Participativo*. A experiência de Porto Alegre foi registrada como importante referência para o caso venezuelano. Após iniciado o processo, há o relato de trocas com experiências na Bolívia e no Equador, com comunidades indígenas.

Entretanto, apesar dessas influências e do alinhamento com a *Revolución Bolivariana* de Hugo Chávez, pode-se dizer que Torres teve um caminhar autônomo, baseado nas forças de luta e nas lideranças locais, como afirmou o ex-presidente da *Asemblea Nacional*, Fernando Soto Rojas (2011), que apoiou o processo desde o início: “Entonces el propio movimiento de Carora, con el liderazgo de Julio Chávez, siguió su propio desarrollo, autónomo e independiente, pero articulado a los postulados de la Constitución, del liderazgo del comandante Chávez y de nuestro proceso histórico”.

Pode-se notar ainda uma certa influência de Torres no desenvolvimento nacional das propostas participativas. O município tornou-se um dos mais avançados quanto à sua estrutura de participação, inclusive implementando ações antes de serem formalizadas pelo governo central, tal como já assinalado antes. Com isso, agregada à ousadia de Julio Chávez de implantar o orçamento participativo colocando 100% de seus recursos de investimento para a discussão popular, Torres tornou-se uma referência nacional no que diz respeito à formação de lideranças e à consolidação da nova estrutura democrática.

He podido ler libros de autoría de Martha Harnecker y otros autores que han escrito sobre el punto y señalan algo que a mí me parece interesante. Dicen algo como esto: Carora ha demostrado que es posible, desde el punto de vista pragmático, el hecho de que los presupuestos de los elementos del gobierno puedan ser tratados directamente por cualquier persona (PERNALETE, 2011).

Além de influenciar diretamente outras experiências de gestão local no país, Torres parece ter prestado relevante contribuição enviando lideranças para as discussões nacionais, como ressaltou Fernando Soto Rojas (2011):

Bueno, de alguna manera la gente que estuvimos vinculados a ese proceso de Carora, de alguna manera nos llamaron en su oportunidad para contribuir a redactar la ley de concejos comunales. Y recuerdo que cuando en esa época pusieron de presidente de la asamblea nacional a Nicolás Maduro, el actual canciller, él llamó a algunos camaradas que habían estado vinculados a ese proceso. Y se presentó un proyecto de ley de concejos comunales que no se aprobó totalmente pero tiene que ver, primero, con la Constitución y, segundo, con el proyecto de Carora. Ahora tenemos que hacerlo eso en todas las partes.

Até hoje, por ser uma das mais bem estruturadas na consolidação de *consejos comunales* e de *comunas*, a cidade está entre as lideranças nacionais nas reflexões sobre as leis e, particularmente, sobre os procedimentos para formação das *comunas*. E, como destacou Julio Chávez, por ser um dos municípios com maior capacidade de resposta às propostas de poder popular feitas pelo presidente é alvo de reconhecimento internacional:

Hoy en día el municipio Torres es un referente a nivel nacional. No porque lo diga Julio Chávez o porque lo diga algún dirigente del municipio sino porque se reconoce a nivel nacional inclusive, de que esta experiencia que comenzamos entonces nosotros a hacer esfuerzo para organizar, ¿No? y que algunos decían que era una pérdida de tiempo. Hoy en día estamos recogiendo los frutos (...) Somos el primer municipio que logra ejecutar los proyectos por vía del poder popular, cada vez que hay un llamado al ejercicio permanente del poder popular. Entonces claro, nos hemos convertido en un referente importante a nivel nacional e internacional. Hemos recibido delegaciones de estudiantes de posgrado de universidades norteamericanas, de Europa, de España, hemos recibido periodistas amigos de grandes medios como la BBC de Londres, hemos sido anfitriones de foros internacionales de economía, han venido economistas

del mundo a discutir con nosotros esa tesis que manejamos de que desde lo local es posible superar las contradicciones del capitalismo (CHÁVEZ, 2011).

4.6 Avanços e Desafios da Democracia em Torres

A experiência de Torres teve o mérito, não tão simples quanto parece, de dar continuidade e maior profundidade ao processo participativo com a mudança do *alcalde*. Por questões de estratégia política, Julio Chávez candidatou-se a deputado da *Asamblea Nacional*. Com isso, Edgar Carrasco, um quadro do governo de Julio, apresentou-se como candidato da continuidade em Torres e venceu com facilidade, com quase o dobro de votos⁸⁴. Edgar logrou manter a política iniciada por Julio e consolidou os espaços participativos, avançando na entrega do poder governamental ao povo. Foi unânime, entre os entrevistados, a avaliação de que houve muito poucas mudanças com o novo prefeito. Embora tenha um perfil mais técnico e menos político que Julio, Edgar firmou-se como governante local, conseguindo equilibrar suas habilidades técnicas com uma postura política adequada. Graterol (2011) comentou sobre essa continuidade imposta por Carrasco:

Por supuesto Edgar estaba también en eso y entonces no hubo trauma, dice “vamos a continuar con la práctica de la entrega del poder a la gente, vamos a hacerlo cada día más democracia. Porque nosotros consideramos que los problemas de la democracia se resuelven con más democracia”.

Julio Chávez (2011) conta as principais etapas desse processo continuado pelo novo prefeito:

84 Diferente de Julio Chávez, Edgar teve uma vitória folgada. Resultados: Edgar Carrasco: 32.021 votos, 48,39%; Javier Oropeza, 24.094 votos, 36,34%; Monir Chiriti, 4.913 votos, 7,41%. Interessante verificar que o número de eleitores subiu de cerca de 98.500 para quase 118 mil, e a abstenção (eleitores registrados que não votaram) caiu de 51% para 40%. Ambos os dados são, provavelmente, reflexos da politização da população durante o governo de Julio Chávez. Fonte: <http://www.cne.gob.ve>, consultado em 18/04/2012.

(...) fueron cuatro momentos constituyentes: el primer momento fue la constituyente municipal; el segundo momento el presupuesto participativo; el tercer momento los consejos populares, el inicio del poder popular; y el cuarto momento las comunas en construcción. Luego avanzamos a un quinto momento que fue el primer año de gestión del alcalde siguiente a mí, que continuó con todo este proceso y que denominamos el quinto momento de la constituyente económica-productiva. Y ahora entonces, con todo este desarrollo que hemos estado hablando.

Atualmente, Edgar segue como prefeito com boa aceitação da população. Os espaços participativos vêm se aprofundando e Torres é um dos municípios onde a estruturação da *nova geometria del poder* está mais adiantada. Ainda que a implantação da democracia participativa em Carora continue amadurecendo, é importante um cuidado constante com alguns processos de transformação.

Primeiramente, há que se manter um diálogo contínuo com as leis promulgadas pelo governo nacional. Assim como já ocorreu com os *consejos comunales* e com as *comunas*, Torres precisa estar sempre alinhada com a legislação participativa nacional, adequando-se às leis em vigor no projeto de democracia participativa e protagônica do governo Hugo Chávez.

Um processo que parece estar mais sedimentado agora é a participação do urbano e das elites. Como dito anteriormente, no início a área rural ocupou posição proeminente nos espaços participativos, seja pela política governamental de envolvimento político dessas comunidades, seja pelas necessidades primárias que possuíam. Hoje, há um maior equilíbrio de forças entre as áreas urbana e rural nos espaços participativos. Além disso, a elite local, que inicialmente ignorou e criticou o processo, atualmente também participa e constrói seus espaços coletivos, inclusive para poder ter acesso às políticas e dinheiro públicos.

A grande meta atual está na consolidação das comunas, que já existem informalmente mas, em sua maioria, ainda não foram reconhecidas pelo governo central. Essa atuação abre interessantes horizontes ao

processo participativo, possibilitando discussões mais amplas, regionais e estratégicas sobre necessidades e prioridades, extrapolando as demandas locais mais comuns, em geral, imediatas e pontuais. Começa-se a discutir estruturas econômicas, formas de cooperação, grandes obras.

Y que en la práctica concreta nosotros estamos en el momento actual, es el de poder ir consolidando la construcción de la nueva arquitectura de organización al que estamos llamados con las comunas. Ésa es la tarea que nos ha tocado como eje transversal, de manera natural lo hemos aplicado nosotros, no por orden ni de la ley ni del gobierno. (...) Ahí está el socialismo con el cual estamos construyendo y que dentro del punto de vista administrativo bueno, estamos utilizando la nueva estructura organizativa, la nueva arquitectura de organización que se plantea, que es las comunas socialistas. O sea no es otra cosa: un pueblo poniéndose de acuerdo para avanzar junto, nadie aislado. Ahora ya superamos esa etapa de un consejo comunal. Estamos ahora varios consejos comunales, varios consejos de trabajadores, varias comunidades, varias organizaciones y el pueblo en sí, haciendo una nueva estructura para este país, que no es tampoco otra cosa que un nuevo Estado comunal. Ésa es la meta para nosotros y hacia allá estamos trabajando. Y creemos en eso. (...) Por lo tanto creo que en esta etapa donde estamos ya con más de treinta y cinco a cuarenta comunas, que no es otra cosa que pueblos unidos poniéndose de acuerdo de cómo pueden ser gobierno, cómo pueden consolidar un Estado comunal (MEDINA, 2011).

Além disso, no âmbito governamental, está sendo discutida a mudança de divisão política territorial, decretando o fim das *parroquias*, que prevalecem há séculos, para fazer valer as divisões definidas pelos *consejos comunales e comunas*, estabelecidas pela própria população, de acordo com afinidades culturais, necessidades ou desejos comuns. É o que está sendo chamado de “O grande passo” (CARRASCO, 2011).

Uma conquista inquestionável da experiência foi a formação política da população torrense. Até a chegada de Julio Chávez ao poder, pode-se dizer que a população não tinha qualquer ingerência sobre o poder local. A vitória de Hugo Chávez trouxe uma injeção de ânimo na população em geral, inclusive nos setores mobilizados, mas não se traduziu

em transformação em Torres, uma vez que o prefeito eleito pelo partido chavista (MVR) não tinha um alinhamento programático efetivo com Chávez, principalmente no que concerne à proposta da democracia participativa e protagônica.

Assim, a consciência política desenvolvida a partir de Chávez (com seus discursos nacionalistas, anti-imperialistas, socialistas) em Carora deu-se inicialmente fora dos espaços públicos: nos movimentos sociais, nos espaços participativos locais. Foi apenas com a subida de Julio Chávez ao poder que começou um movimento de construção de espaços de participação e de formação da população para contribuir na gestão pública. A abertura desses espaços, por si só, já representa uma importante etapa de formação.

(...) gracias esa participación ciudadana nosotros hemos comenzado a entender que hay que oír a los demás, que hay que sentarnos a discutir, hemos aprendido a debatir y a oír las opiniones ajenas (...) A mi modo de ver, desde que Chávez ganó el poder, agarró el poder, mejor dicho, la organización social ha avanzado a paso de libertad, hemos avanzado muchísimo, muchísimo y vamos a seguir haciéndolo en lo sucesivo (CORTÉS, 2011).

Com isso, gerou-se um processo de ampliação da consciência política da população local, que, em função das novidades em andamento (simbolicamente iniciadas pela constituinte municipal), começam a apreender uma maior reflexão sobre seu papel de cidadão, sobre seus direitos e deveres, mormente os direitos e deveres políticos. A líder comunitária Migdalia Vivas (2011) identificou tal fenômeno na mudança da atuação das pessoas, principalmente nas zonas rurais:

Pero el municipio Torres ha logrado muchísimo. Sobre todo las zonas rurales, las parroquias, han crecido no sólo en lo económico como tal, o en las grandes obras como tal. Pero hay una transformación en ese nuevo republicano, en ese nuevo hombre. Yo ahorita veo la gente muy fortalecida, muy emprendedora. Gente que, pues, están capacitados hasta de dar un debate con quien sea y con quien venga. A lo mejor has tenido la oportunidad de conversar con mucha gente, y muy seguras y muy centradas. Yo creo que eso es uno de los objetivos y resultados de este proceso revolucionario.

Paralelamente, multiplicaram-se os meios alternativos de comunicação, como jornais e rádios comunitários, apontando a necessidade de troca de informação por novos meios que fugissem ao espaço tradicional, para divulgar o que estava ocorrendo, já que era completamente censurado pela imprensa conservadora elitista local. A *alcaldía* promoveu uma política comunicacional, que se preocupou também em recuperar a história de Carora, de Torres. Foram publicados diversos livros e revistas com esse objetivo, resgatando antigas lideranças que haviam sido esquecidas pelos meios de comunicação convencionais, como: Alí Lameda, Chío Zubillaga, Hermes Chávez⁸⁵.

A força com que a implantação da estrutura democrática participativa se deu em Torres propiciou a formação de um grande número de lideranças, muitas já envolvidas em lutas populares desde antes, representando, segundo Miguel “Chicho” Medina, um ponto sem volta, um ato irreversível de transformação da relação entre Sociedade e Estado:

Y nosotros creemos que esto es un acto irreversible, aquí no va a venir ninguno de esos candidatos de oposición que todavía siguen con el viejo discurso, tratando de volver al pasado, tratando de volver a los amigos, tratando de volver a solamente un asfaltado de calles. Cuando aquí definitivamente la comunidad está decidiendo y por lo tanto no hay una voz de la oposición que esté preocupada, ni lo entiende ni lo va a entender, porque siempre están pensando desde su vista personal, desde su historia de *godos*, desde su historia individual. Y aquí son dos formas de vida, o es colectiva-socialista o es individual-capitalista, así que el pueblo está optando por el socialismo. Por lo tanto ya la figura de alcalde no es lo determinante. Aquí lo más determinante es la participación del pueblo y esto lo tiene clarísimo nuestro equipo revolucionario y nuestro futuro alcalde que seguirá siendo seguramente el mismo Edgar (MEDINA, 2011).

85 A *Alcaldía Bolivariana G/D Pedro León Torres* lançou quatro livros da Serie PODER POPULAR: 1 – Antecedentes Comunitarios en el Municipio Torres, abril de 2008; 2 – Foro Internacional de Economía Carora, 2008: construyendo un modelo de producción socialista, abril de 2010; 3 – Hermes Chávez y la Revolución Bolivariana, fevereiro de 2010; 4 – Alí Lameda: De Carora al universo, julho de 2010. O número 2 foi produzido a partir de um encontro realizado em 2008, mas a demora na finalização do texto fez com que ele fosse publicado após o número 3.

Gerardo Páez e Gilmer Graterol, ambos funcionários do governo municipal, reforçam essa ideia de uma nova postura da população que não aceitaria um retrocesso na estrutura democrática:

(...) nos quitamos de encima las fulanas contratistas, nos quitamos de encima el cobro del diez por ciento para el concejal o para el director del área. Nos quitamos eso y le entregamos totalmente el recurso completo a la comunidad. Y la comunidad decidía a quién contratar o lo hacían ellos directamente la obra. Entonces eso a nosotros nos ha funcionado muchísimo y yo creo que aquí, que llega otro alcalde y quiera tumbar esa metodología se va a conseguir con un pueblo bastante fuerte como para dejarse quitar esa propuesta. O sea alguien que diga “no, yo quiero entregar porque la ley plantea”, hasta ahorita la ley plantea el cuarenta por ciento. Pero alguien que diga “no, yo quiero darle el cuarenta por ciento y lo otro lo manejo yo”, la comunidad no se lo va a dejar quitar. Porque ya eso se ha hecho como una ley pues ante el pueblo, y la gente va a seguir peleando por esos recursos que son de ellos (PÁEZ, 2011)

Porque ya la gente ya está acostumbrada, o se está acostumbrando al empoderarse, ¿Qué sucedería si llega la oposición, alguien, un candidato de la oposición que es “X”? Yo considero que difícilmente le entregue los recursos a la gente. Entonces va a decidir por todos, cuando ya la gente está acostumbrada ya: “bueno, aquí vamos a discutirlo y vamos a aprobarlo nosotros, usted simplemente firme el cheque y más nada”. Entonces deja de participar, entonces la gente creo que teme regresar a esa práctica tan odiosa como (...) nos decían “no, yo decido por ti, yo pienso por ti, tú simplemente vota por mí”. Creo que hemos roto eso para siempre (GRATEROL, 2011)

O historiado Luiz Córtez (2011), grande estudioso da história de Carora, ao ser perguntado se o que estava sendo construído era uma nova proposta de democracia, respondeu:

Sí, como no, completamente distinta porque antes la gente lo decía: “el pueblo ganaba las elecciones pero perdía el gobierno”. Ahora no, el pueblo gana las elecciones y asume el gobierno. Y hay mucha gente aterrorizada porque “el pueblo no se puede gobernar asimismo, el pueblo es incapaz, que el pueblo no tiene las herramientas para auto

gobernarse”, y hay muchos sectores de Venezuela que se oponen a estas experiencias. Pero esto está prendiendo en todo el país; vaya usted a los barrios de Caracas, de Valencia, Maracaibo, el pueblo se esta organizando. Yo creo que este es un proceso irreversible, no tiene vuelta atrás.

A população de Torres se orgulha de ser um dos principais apoios nacionais ao processo revolucionário de Hugo Chávez. Tem orgulho de dizer que em Torres a *Revolución* sempre obteve vitórias eleitorais. Mesmo quando ela foi derrotada nacionalmente, como no Referendo de 2007, em Torres ela foi vitoriosa, e muitos líderes locais atrelam esse fato a uma ampliação da consciência política e um vínculo maior com a transformação democrática que foram resultado da experiência participativa de Torres, conforme afirmou Julio Chávez (2011):

Y eso es lo que ha venido ocurriendo, porque en todo este tiempo nosotros hemos demostrado, desde el punto de vista estadístico inclusive, que desde el momento en que se plantea el proceso municipal constituyente en Carora, del 2004 hasta nuestros días, desde el momento en que arrancamos con ese proceso, con esa propuesta que hemos venido acompañando, electoralmente hemos incrementado la votación a favor de la revolución. O sea que estamos demostrando estadísticamente y científicamente que ese concepto, o esa concepción que tenían algunos líderes en aquella época, de que transferir poder a la gente, transferir competencias, recursos, se iba a revertir contra digamos su permanencia en el poder, eso resultó totalmente falso. Y lo demostramos estadísticamente cuando pudimos ver que del 2004 al 2010 por ejemplo, se ha incrementado la votación de la revolución. Asociado precisamente a ese proceso de transferencia y de construcción del poder popular.

Como todo movimento transformador, há uma série de dificuldades e problemas que a experiência de Torres ainda precisa enfrentar para aprofundar o processo de democratização do Estado e a participação efetiva das pessoas.

Uma primeira dificuldade é a comunicação, apontada por muitos entrevistados como um dos entraves ao aprofundamento do processo

(GÓMEZ, 2011). Primeiro, porque os principais meios de comunicação locais e regionais ainda são controlados pela elite, que continua fazendo críticas e desqualificando a experiência. Segundo, pela falta de registro histórico da experiência. À exceção de algumas publicações que não sistematizam a experiência no seu conjunto (HARNECKER, 2008; AZZELINI, 2010), não se conseguiu fazer um relato sólido daquela experiência e das suas conquistas e desafios.

Além disso, a formação político-ideológica das pessoas ainda é um obstáculo, um desafio. Mesmo entre pessoas que participam e fortalecem o processo, a falta de compreensão da profunda transformação que está se dando é um calcanhar de aquiles que, muitas vezes, pode levar a desvios e contradições na prática.

Yo creo que lo que está faltando en este momento es la parte cualitativa, que tiene una gran base en la insistencia que hacemos en que ya hay unos cimientos establecidos que se traen de la historia de lucha de las comunidades, mal que bien organizadas, funcionando. Pero que se hace falta ahorita la profundización en relación a la preparación ideológica de la gente. Pero no ideológica en términos sectarios, cerrados (GARCÍA, 2011).

Outro problema ressaltado pelos entrevistados foi a relação com o Estado. Diagnosticam-se problemas de diálogo em uma aparente dificuldade do próprio Estado de adequar-se ao que está propondo. Gerardo Páez (2011) destacou, primeiro, conflitos entre o governo federal e os governos municipais, e uma postura do governo central de buscar a resolução de todos os problemas com a injeção de recursos, o que, às vezes, pode ter um papel contrário ao estímulo organizacional:

La otra debilidad que tenemos es el propio Estado, el propio Estado, que a veces estamos hablando lenguajes diferentes. Digamos la instancia de gobierno municipal con algunos ministerios, el lenguaje es totalmente diferente. Nosotros por ejemplo planteamos en el municipio que no todo lo resuelven los recursos, la plata. Nosotros creemos que es la organización. Tenemos un estado o un ministerio que quiere resolver todo a punta de recursos; vivienda: “hagan una vivienda”; equipo para la vivienda: “aquí tienen para que compren

los equipos”; “¿Tienen necesidad de vehículos?: aquí tienen para que compren los vehículos”. Pero no trabaja en función de la organización. (...) y está pasando, ..., ya, donde han llegado muchos recursos hay conflicto entre los mismos voceros. Hay conflicto entre las mismas comunidades. Hay conflicto entre los mismos dirigentes nuestros del partido por el manejo de los recursos. (...) Tenemos problemas de articulación inclusive. Vienen proyectos nacionales y los quieren hacer en el municipio sin ninguna articulación con la alcaldía. Vienen programas nacionales que los incorporan al municipio sin ninguna articulación con la alcaldía. Y eso es grave. Yo no sé hasta qué punto, a lo mejor, los dirigentes nacionales ven eso, pero nosotros que estamos aquí, que nos sentimos pueblo todavía, creo que hay problemas de ese tipo.

Victor García (2011) cuestiona o aspecto revolucionário da experiência, principalmente por algumas continuidades que não se conseguiu romper, como é o caso da concentração na propriedade fundiária em Torres:

(...) siendo esa situación de esa geografía tan enorme, no hemos podido todavía tomar en nuestras manos el control de las riquezas más fundamentales del hombre, que son las tierras. Y las tierras siguen en manos de los ricos. Eso es una contradicción enorme en nuestro sistema socialista. Entonces nosotros todavía no somos un país socialista. O sea la banca, se ha venido avanzando en eso, pero la banca sigue en manos de los consorcios internacionales. (...) La gran industria, a excepción del petróleo y del hierro. (...)¿Entonces cómo tú construyes un socialismo real, específico y concreto si esas cosas no las has tenido en su mano?.

Ademais, algumas pessoas comentam o problema de haver um grupo relativamente pequeno que é quem toca os processos participativos, havendo uma certa dificuldade de conseguir uma mobilização permanente mais ampla, ou até uma maior rotatividade dos representantes das comunidades.

Y cuando se forma el consejo comunal y se organiza el consejo comunal nos vemos las caras las mismas personas que hemos trabajado todo el tiempo, las mismas. Y se suceden unas elecciones porque

el primer consejo comunal fue del 2006 al 2008, la primera vocería. Del 2008 al 2010 se forma otro, donde tratamos de incorporar nueva gente, y se incorporan. Pero, al final, terminamos trabajando los mismos. (...) Entonces ese proceso de incorporar a la gente, a la mayoría, al colectivo real a la discusión política, incluso la discusión de su problemática, no es fácil. No se da porque haya una constituyente, porque hay una Constitución, porque hay un consejo local de planificación, no, no es fácil (GIMÉNEZ, 2011).

Isso, inclusive, pode abrir brechas para distorções no processo, como a priorização de interesses particulares de lideranças frente aos interesses reais da comunidade. O atual prefeito comentou esse problema, embora pareça acontecer minoritariamente.

Por supuesto que también se pusieron los intereses. Los intereses a veces egoístas del ser humano, la condición del ser humano. También a veces, también los errores, de una persona que no entendió y cuando le depositaron un recurso pensó que ese recurso tenía el poder de la chequera y que era él, y no un proyecto liderado por el presidente Chávez, de que estaba colocando esos recursos no en sus manos, sino en un concejo comunal, y él era simplemente un vocero, él era un encomendado para que administrase la chequera. En algunos casos, afortunadamente fueron los menos. De cada cien proyectos aprobados teníamos problemas quizás en cinco proyectos, ¿Verdad? Y fueron aquella gente también que decidieron no aceptar orientación, que se creyeron dueños de la verdad y se fueron. Y por supuesto donde un grupo menor incidía mucho sobre un colectivo. Entonces esos recursos administrados en pocas manos, muchas veces tuvimos problemas allí (CARRASCO, 2011).

Pesando os avanços e as dificuldades, encontra-se em Torres uma interessante experimentação na consolidação de uma nova estrutura democrática, de espaços efetivos de participação, de uma nova relação entre Estado e Sociedade que pode trazer muitos ensinamentos a outras experiências. O jornalista Luis Pernaletе Mendoza, opositor ao governo Hugo Chávez, exalta o que vem sendo construído no município desde 2005:

Me han preguntado mucho a mi, Felipe: “¿Tú crees que ha sido positiva la iniciativa?”. Yo sin dudar lo he dicho: “soy opositor al gobierno de Chávez pero no tengo dudas en decir que la experiencia

del presupuesto participativo en Torres ha sido positiva para la gente?. Primero por la confianza generada en la toma de decisiones. Y segundo porque de alguna manera se va fraguando la ciudad que queremos, el municipio que queremos, de la mano propia de las personas. Y eso no puede ser un hecho negativo (PERNALETE, 2011).

4.7 Identificação de Fatores Importantes para a Consolidação da Experiência

A experiência de democracia participativa no município Torres tem apresentado uma consistente caminhada na direção de maior inclusão da população no meio político. Completaram-se mais de sete anos de gestão democrática e o processo parece estar cada dia mais sólido e profundo. Embora seja um período relativamente curto, essa experiência logrou alguns êxitos não triviais que a colocam como um caso paradigmático a ser estudado. Entre essas conquistas, vale ressaltar o fato de Torres: ser considerado a referência nacional na consolidação de um novo sistema democrático; ser origem de várias lideranças nacionais que apoiam na definição das políticas para a *democracia participativa e protagônica* do governo Chávez; ter mantido seu processo, ou até aprofundado, mesmo após a mudança no governo local.

Em função disso, com base na reflexão teórica desenvolvida no capítulo anterior e nos conceitos selecionados para a análise dos casos, busco destacar os principais fatores que permitiram a emergência e consolidação da proposta participativa em Torres.

4.7.1 Cultura Política – agência

Estudando a história da região e compreendendo a dinâmica social, política e econômica do município, percebe-se alguns fatores cuja importância para a êxito da experiência se destacaram. Como será possível ver, esses fatores muitas vezes têm forte interação entre si; a divisão aqui proposta é apenas uma forma de sistematizar essas questões.

Uma primeira característica do contexto local encontrada e que parece ter contribuído para a mobilização que o processo participativo logrou é a extrema **desigualdade política, econômica e social**. O contex-

to rural de domínio dos latifundiários e subjugação dos trabalhadores camponeses possuía traços medievais. Assim como na grande maioria das áreas rurais dos países latino-americanos, havia uma forte dominação capitalista por parte dos fazendeiros, mas que excedia o campo econômico. Talvez poucos casos como Torres simbolizassem tão bem o exemplo da pobreza e do medo da violência, dados por O'Donnell, como aspectos que impedem a formação de agentes. Os cidadãos da área rural do município, se é que seria correto denominá-los dessa forma, não tinham acesso nem aos direitos civis básicos, como o de ir e vir ou de não sofrerem violência por outros cidadãos.

Essa dura realidade que enfrentava a população pobre torrense não apenas foi um aspecto que estimulou a mobilização e as lutas históricas, mas também representou um importante espaço de legitimação da proposta democrática participativa. Conforme apresentado, o governo Julio Chávez teve nas áreas rurais pobres, historicamente desatendidas e ignoradas, um sólido bastião de desenvolvimento das práticas participativas, que foram e são um forte pilar eleitoral para o processo. As transformações do governo participativo não permitiram apenas uma ampliação dos direitos políticos dessa população, mas também um melhor atendimento dos direitos civis, obtidos por esses grupos principalmente através da formação de espaços coletivos que serviam de ferramentas de contestação à dominação.

Um segundo fator, que dialoga com o primeiro, é um contexto de completa **ausência do Estado**. Parte considerável da população não estava atendida por políticas sociais de Estado, não tendo acesso a questões básicas como água, luz, saneamento. Direitos sociais simples como educação de qualidade, atendimento básico de saúde eram uma realidade muito distante. Da mesma forma, essa questão abre uma importante brecha para que um novo governo, com uma nova proposta democrática, ganhe significativo apoio e se estabeleça não apenas por novas práticas, mas por novas práticas inclusivas.

O governo soube reverter essa condição marginalizadora e conseguiu fazer-se presente nas comunidades rurais. Os espaços participa-

tivos criados possibilitaram que demandas antes invisíveis ao governo fossem debatidas e explicitadas pela população. Com isso, os direitos políticos dados às comunidades permitiram que elas aprofundassem seu acesso aos direitos sociais, através da execução de políticas direcionadas aos problemas destacados.

Não obstante essa atuação do Estado, é relevante destacar um terceiro fator oriundo da sociedade civil que contribuiu na disseminação da política participativa proposta pelo governo local. A existência de um significativo **antecedente de mobilização política** no município, construído pelas diversas iniciativas encontradas ao longo da história de Torres, permitiu uma maior participação de cidadãos. Mesmo que esses movimentos originários não tenham envolvido a maior parte da população, esse fator tem um impacto relevante na formação de lideranças, na promoção de um senso crítico e de uma postura questionadora e na constituição de grupos sociais com capacidade mobilizadora. O reconhecimento nacional de Torres, ou Carora, como um dos berços de lideranças políticas, vem desde antes do governo Hugo Chávez e é reflexo de toda a história que caracteriza o município.

A *cultura política* ampla e articulada formada a partir da implantação de um governo participativo deve muito a uma *cultura política* dispersa, que já estava presente na região em diversas lideranças dos movimentos cooperativistas, de base religiosa, culturais. A *alcaldía* tem seus méritos, mas pouco teria avançado não fosse um corpo denso de cidadãos que contavam com importante reflexão e prática políticas que alimentaram a democracia participativa pós 2005.

Finalmente, um último aspecto interessante na experiência *torrense* é um constante e cotidiano **vínculo a um projeto nacional** mais amplo, a um projeto de sociedade. A ampliação dos direitos políticos dos habitantes do município não se encerravam em um simples participar para decidir sobre seus problemas. Há uma interessante grandiosidade no projeto que se pode perceber no dia a dia da construção participativa. Ou seja, percebe-se na fala das lideranças locais que o desejo de participação não se restringe ao *tentar melhorar sua própria vida*.

Na realidade, o movimento de transformação no município tem um salto, principalmente nas ruas, nos movimentos sociais, iniciado a partir da vitória de Hugo Chávez. Entretanto, com a infiltração de um dirigente da elite no partido chavista (MVR), a mudança efetiva só é posta em prática pelo governo local quando Julio Chávez vence as eleições. A partir daí, desenvolve-se toda a experiência, mas com um vínculo intenso com a *Revolución Bolivariana*, desde sua base conceitual-metodológica (com a realização de uma assembleia constituinte) até o cotidiano de luta e mobilização que passa, também, pelo apoio a Hugo Chávez. No cotidiano dos espaços políticos em Torres está presente a política nacional, o apoio à transformação não só no município, mas em todo país (são debatidas, inclusive, as questões internacionais, como o apoio a governos de esquerda de outros países e a luta contra *el imperialismo estadounidense*). Portanto, a perspectiva de uma mudança efetiva no âmbito nacional foi um impulsionador da ação política dos grupos locais.

O líder comunitário Miguel “Chicho” Medina deu destaque ao fato de encontrar, nas reuniões comunitárias, um espaço para pensar um novo país, uma nova sociedade, como vemos abaixo:

Y bueno allí cuando nos incorporamos me tocó participar como vocero de mi comunidad junto con Lalo Páez, los dos fuimos electos en la comunidad, para formar parte de la discusión. Entonces fue una dinámica muy extraordinaria porque nosotros allí comenzamos a darnos cuenta que había un mundo por descubrir. Hay toda una sabiduría popular sobre lo que realmente el pueblo había tenido como esperanza de construcción de un nuevo Estado, una nueva sociedad (MEDINA, 2011).

4.7.2 Estrutura Política – esfera pública

A proposta democrática participativa de Torres teve importantes avanços na consolidação de esferas públicas de discussão e tomada de decisão que orientaram todos o processo. Paradigmáticas são as experiências da *assembleia constituyente*, do *presupuesto participativo*, além dos espaços nas comunidades, denominados inicialmente de *juntas comunales* e, em seguida, logo após à lei aprovada nacionalmente em 2006,

de *consejos comunales*. Abaixo são destacados alguns fatores cuja presença foi relevante para o êxito na consolidação desses espaços.

Fazendo uma análise da metodologia participativa desenvolvida no município, principalmente no que se refere às esferas públicas institucionalizadas em que ocorre a interação com o governo local, pode-se destacar um primeiro aspecto interessante: **o aprendizado de outras experiências traduzido para a realidade local**. Isto é, são encontradas referências de outras práticas participativas, realizadas no país ou fora dele, que foram utilizadas na construção da experiência de Torres, com uma influência explicitada pelos envolvidos. Não obstante, essas metodologias importadas foram “mastigadas” e adaptadas à realidade local, à proposta em desenvolvimento nesse município.

Explicitamente, pode-se identificar, primeiro, o processo constituinte desenvolvido nacionalmente na Venezuela em 1999 que foi o subsídio para a elaboração da *Ordenanza* municipal de Torres, realizada a partir de ampla mobilização e debate. Segundo, a referência a outras experiências de orçamento participativo, com ênfase na de Porto Alegre, que teve grande influência, embora a metodologia tenha sido alterada para adequar-se ao contexto local.

Um segundo fator relevante na experiência é o **compromisso do governo local com o processo participativo**. Parte significativa da transformação ocorre em função das novas esferas públicas deliberativas institucionalizadas por iniciativa do poder administrativo local. Sem embargo, não havia uma lei ou norma que obrigasse o *alcalde* a obedecer as decisões tomadas nesses espaços, já que, por exemplo, quem definia legalmente como deveria ser utilizado o orçamento municipal era o tradicional conselho municipal. Portanto, é o comprometimento do governo local com o projeto participativo em construção que garante que as decisões tomadas nos espaços públicos de tomada de decisão fossem vinculantes, isto é, fossem respeitadas e efetivamente executadas no âmbito da gestão local.

Todo o processo participativo que começava nas comunidades, nos bairros, passando pelas *parroquias* e chegando ao âmbito municipal

era respeitado pela prefeitura. Embora pareça trivial, essa execução de 100% das decisões tomadas nos espaços da democracia participativa é sempre um desafio, em função de entraves burocráticos, de vontades políticas. Portanto, ter realizado isso parece ter sido um grande trunfo da experiência de Torres, dando legitimidade e confiabilidade ao que estava sendo construído. As pessoas podiam mobilizar-se, discutir, definir prioridades pois essas decisões seriam efetivamente consideradas e obedecidas pelo governo local. Esse parece ser um fator fundamental, não apenas para o caso do orçamento participativo, mas o dos espaços participativos da experiência em geral. A confiança gerada com essa postura, o retorno efetivo percebido pelas comunidades, tende a fortalecer o processo, dando ânimo aos que estão participando e atraindo os que ainda não estão. Myriam Jiménez (2011) enfatizou a importância da participação efetiva:

¿Qué es lo que permite la participación? O sea y ¿Qué es lo que permite a mi al participar decir que yo estoy siendo poder? El que yo pueda decidir. Si yo no puedo decidir, puedo hablar todo lo que quiera, pero si yo no tengo, o sea, el colectivo no tiene poder de decisión, no hay poder popular. (...) Vamos a suponer que yo fuera el alcalde. Si yo creo que yo soy el alcalde, poder constituido, y digo “ustedes son poder constituyente pero el poder soy yo, yo soy el que decido”, ahí no hay construcción de poder popular. Simplemente estamos abriendo los espacios para que la gente crea pero el poder sigue estando en manos de El Partido, de El Gobierno y de quienes lograron llegar a manejar esos elementos de poder. El presidente Chávez lo dice: “yo estoy aquí para obedecer mandando, tengo que obedecer lo que ustedes, lo que el pueblo me diga. Yo hago lo que el pueblo me diga.” (...) Ahí nos da participación, nos abren las puertas de la participación (GIMÉNEZ, 2011).

Luis Pernaleté Mendoza (2011) destacou a importância da confiança no governo:

Entonces de alguna forma nosotros creemos, particularmente yo creo, que la gran diferencia que hay en el proceso participativo en Torres con relación a muchas partes del país es la confianza. La

confianza de un transitar, ¿No? De un transitar que la gente puede realmente confiar en el compromiso de los gobernantes, ¿No? Que tienen que hacer letra viva el hecho del compromiso político de campaña, hacerlo vivo en el tránsito de lo que tenía que haber ocurrido. Y de alguna manera creemos, sin ser militantes en la idea política del presidente Chávez.

E o próprio Julio Chávez (2011) destacou o fato de os governantes locais terem compreendido seu papel no processo:

Fíjate que aquí el poder público, en este caso éramos nosotros, no estamos obstruyendo el avance del poder popular sino que nos ponemos a la orden y como facilitadores del surgimiento, del nacimiento, del poder popular. Y creo que es la clave, es la clave de lo exitoso de la propuesta de Torres. De que ha habido una comprensión y un nivel de conciencia de quienes estuvimos en ese momento al frente del poder público o el poder constituido, de no convertirlo en un obstáculo. Sino en facilitadores, animadores de ese proceso constituyente que creo que ha sido bien interesante en nuestro municipio.

Finalmente, outro fator que fortaleceu o processo transformador e, particularmente, a consolidação dos espaços participativos foi o **estímulo à organização social**. Desde o início de seu governo, com a *Ordenanza* e com as *equipes promotores*, Julio Chávez deu grande estímulo à organização das comunidades que, para participar das decisões, tinham que mobilizar-se, fazer assembleias locais, definir *voceros* e *voceras*. Quer dizer, embora houvesse, na esfera municipal, os espaços regulamentados de participação, como o CLPP e o *Presupuesto Participativo*, a base efetiva da participação não estava nesses locais, mas nas reuniões comunitárias, onde se definiam as prioridades, as necessidades, os projetos.

Desde o princípio, houve a compreensão de que a experiência de democracia participativa só seria possível se fortalecesse as esferas públicas autônomas, independentes, que é o que confere solidez à formação política e à formação democrática da vontade e da opinião. São as esferas públicas da sociedade civil que fornecem as bases de conteúdo e de formação cidadã para dar corpo e legitimidade às esferas públicas

de interação entre sociedade civil e Estado. A *alcaldía* foi um grande incentivador da criação dessas organizações, que possuem um efetivo poder de decisão

4.8 Considerações Finais sobre a Experiência

Pero lo más grandioso y lo que no podemos dejar perder son los objetivos, los espacios ganados, los derechos conquistados, las fuerzas sumadas, y sobretodo, la emergencia de un proyecto revolucionario continental que empieza a cruzarnos sin capitanes ni mandarines, producto de una fabricación colectiva que ojalá no se pierda en el camino y sepa valorar la inmensa revolución ética y cultural que se está produciendo entre nosotros.

Roland Denis – *Los Fabricantes de la Rebelión*, 2001

Não foi minha pretensão dar conta de todas as variáveis que permitiram o surgimento e a consolidação de uma experiência de democracia participativa e protagônica no município Torres. A complexidade dos fenômenos político-sociais é demasiado profunda para querermos esquartejá-la em tais ou quais fatores. Entretanto, busquei fazer o exercício de identificar alguns dos fatores que pareceram importantes, baseado, principalmente, no relato das pessoas envolvidas nas lutas sociais na região, muitos com décadas de trajetória.

No território venezuelano, há cada vez mais experiências de transformação que estão, em geral, atreladas ao projeto de transformação da estrutura democrática impulsionado pela *Revolución Bolivariana*. Torres é um caso peculiar pelo fato de ter sido iniciado há relativamente pouco tempo (seis anos após o início do governo Chávez), mas já representa uma importante referência de transformação democrática e é considerado um dos municípios em que a construção de um novo Estado está mais adiantada. Seguramente, não se pode afirmar que a experiência torrense é o lugar comum dos municípios na Venezuela, mesmo dos municípios governados por políticos ligados à revolução. Exatamente por isso, torna-se relevante estudar porque um município como centenas de outros no país, interiorano, com metade de sua po-

pulação vivendo em áreas rurais, desigual, conseguiu avançar tão rapidamente na proposta de poder popular defendida pelo governo central, tornando-se uma referência.

O governo Chávez buscou expandir esse tipo de experiência, na busca por uma ampliação do poder popular no país; mas são muitos os obstáculos e os desvios enfrentados nesse processo. Seja por incoerências da própria atuação das pessoas, seja pelas intransigências das estruturas burocráticas da democracia representativa tradicional, que vê esse tipo de experiência como uma ameaça. O desafio está em quebrar as amarras, os tradicionalismos do sistema democrático tradicional, hierárquico, centralizador, personalista, burocrático, corrupto, em prol de uma postura aberta, solidária, coletiva, efetivamente democrática.

A estruturação dos espaços de participação na Venezuela caminha lado a lado com um processo de politização da sociedade. Esse caminho duplo é explícito na experiência democrática participativa de Torres. A centralização de poder, que é inegável desde Chávez, mistura-se com uma descentralização no uso e gestão dos recursos. As comunas, mais que os conselhos, permitem um debate mais amplo e estratégico, tratando de temas como a distribuição de terras e a estrutura econômica de uma região.

O longo calvário do câncer que levou à morte de Hugo Chávez permitiu que os venezuelanos tomassem a consciência da importância de que as bases tomem o processo para si⁸⁶. O personalismo que esteve presente em seus 15 anos de governo foi um obstáculo para o surgimento de novas lideranças, principalmente em âmbito nacional. Em Torres, quando se tomou ciência da doença, houve uma forte mobilização de lideranças locais. O processo participativo local segue com força, embalado pela utopia promulgada pela *Revolución Bolivariana* e estruturada a partir das organizações sociais de base, da politização das lideranças e do compromisso do governo local com a melhoria das condições de vida da população.

86 Chávez informou publicamente seu câncer em 30 de junho de 2011 e faleceu em 5 de março de 2013.

Torres, portanto, tem sido visto como um importante exemplo a outros municípios na construção do poder popular na Venezuela, como constatou Miguel “Chicho” Medina (2011):

Y podemos decirlo con mucha tranquilidad, mucha seguridad y con mucha modestia, estamos siendo una referencia importante para el país en relación a lo que es participar, estar en conexión con la Constitución Bolivariana, estar en sintonía con la propuesta de gobierno bolivariana y creer profundamente que aquí en este municipio se está consolidando esa palabra que para muchos era un sueño: “el socialismo”.



V

RETORNO AOS BONS TEMPOS EM COTACACHI, EQUADOR

Si algo nos ha enseñado la historia de los fracasos populares es que no necesitamos ni amorosos asistencialistas ni sabios ventrílocuos que hablen en vez nuestro.

Luis Andrango



Neste capítulo, descrevo e analiso a experiência de construção da democracia participativa no *cantón* Cotacachi, no Estado de Imbabura, Equador, à norte de Quito. Será apresentado o contexto histórico de formação do movimento indígena equatoriano, que se tornou, na década de 1990, um dos movimentos sociais mais fortes da América Latina. Trato também de sua entrada no jogo político através do movimento *Pachakutik*, culminando com sua chegada à presidência do país em aliança com outros partidos. Discorro sobre o período de enfraquecimento do movimento e a configuração conflituosa atual, em função das divergências com o governo de Rafael Corréa. Aprofundo o contexto local de Cotacachi e o fenômeno participativo que se desenvolveu a partir de 1996, avaliando seus avanços, os obstáculos que enfrenta e analisando seu recente declínio. Por fim, ressalto fatores relevantes da experiência dialogando com o referencial teórico.

5.1 O Movimento Indígena Equatoriano (MIE) como Movimento Social⁸⁷

O povo indígena equatoriano tornou-se, ao longo do século XX, um dos mais mobilizados da América Latina. Apesar de não representar uma parte significativa da população como em outros países e de estar espalhado por diferentes regiões do país, o movimento indígena logrou assentar-se como o principal movimento social do país e um dos mais fortes do continente. Durante alguns anos, foi o principal interlocutor da sociedade nas suas reivindicações junto ao Estado, tendo levantado as mais diversas bandeiras de luta. Para ter a dimensão da experiência dos governos participativos indígenas do país faz-se necessário compreender melhor o processo histórico de desenvolvimento desse complexo, interessante e importante movimento social.

87 Esta parte teve contribuição expressiva de Lola Gutiérrez León, que ajudou com fontes, referências e revisões. Inclusive publicamos conjuntamente o artigo Addor; Gutiérrez, 2011.

5.1.1 Origens do MIE

Nas primeiras três décadas de existência do Equador como país independente (1830), havia legalmente uma distinção da população equatoriana entre os *blancos* e os *indios*. O Estado equatoriano os considerava e os tratava como duas formas diferentes de cidadania, com uma visão contaminada pela perspectiva colonialista herdada da época do império. Enquanto os brancos tinham todos os direitos de um cidadão da época, os indígenas tinham sua “cidadania” (se é que pode ser chamada assim) cerceada, e eram, inclusive, sujeitados a um tributo individual denominado *contribución personal de indios* recolhido pelo Estado (SÁNCHEZ, 2008).

Desde o nascimento do Estado equatoriano, em 1830, sua relação com os ‘naturais’ era tensa, pois eram vistos como um problema, um obstáculo ao progresso. O objetivo do Estado era transformá-los, ‘embranquecê-los’, de forma que se integrassem ao projeto civilizador europeu hegemônico na época, conforme relatou Sánchez (2008, p. 196):

En los múltiples intentos de ‘proyecto nacional modernizador’ que ensayó el Ecuador a lo largo de los siglos XIX y XX, la solución del ‘problema del indio’ ha pasado por educarlos; es decir, civilizarlos, o dicho de otra manera, someterlos a una transformación por la que dejen de ser indios.⁸⁸

Ou seja, buscava-se mudar o indígena num processo de suposta “evolução”, como destacou Guerrero:

La construcción decimonónica y liberal del sujeto-indio como contraimagen y proyecto de la *ciudadanía blanco-mestiza*, reinvencción del indio en la imaginación republicana liberal como ‘un otro’ pasivo y animalizado que hay que liberar para que, una vez modificado ‘él

88 O mesmo autor destaca que os requisitos para exercer cidadania na Constituição de 1830 eram: estar casado ou ter mais de 22 anos; ser dono de propriedade “raíz libre de 300 pesos” ou exercer uma profissão sem sujeição a outro; e não ser analfabeto. E conclui: “Como resulta evidente, ningún indígena de la época los podía cumplir” (Sánchez, 2008:196). Ibarra (2004:189) comenta que nas primeiras décadas da república os eleitores não chegavam a 1% da população.

carácter peculiar de indio’ – expresión de un teórico de la revolución liberal – alcance la ciudadanía ecuatoriana, dentro del modelo evolucionista y darwinista blanco-mestizo” (GUERRERO, 1993, p. 99).

A partir de 1857, consolida-se, seguindo a visão liberal da época, um novo sistema de Estado nacional de cidadãos livres e iguais que, segundo Guerrero (1993), consiste em uma forma de delegação do poder e controle dos povos indígenas equatorianos. É abolido o ‘tributo de índios’, “última prolongación de una institución colonial en la república” (GUERRERO, 1993, p. 85) e, com isso, a questão indígena desvincula-se do Estado. Toda a estrutura estatal-burocrática, que tratava da identificação, mapeamento, tributação dos indígenas, é desmontada e novas forças entram na cena política para manusear a mão-de-obra indígena do país:

Al retirarse el estado republicano de la administración inmediata de indígenas por la vía del tributo de indios – lo que exigía todo un aparato de funcionarios blanco-mestizos e intermediarios indígenas, prácticas y lógicas burocráticas, un campo público de control – el ‘entendérselas’ con los indios asentados en las comunidades de las haciendas y en los pueblos recayó en esta nueva formación política (GUERRERO, 1993, p. 85).

Essa *nueva formación política* é composta pelas diversas formas de poder social exercido, localmente, sobre os grupos indígenas: os fazendeiros, a igreja, os funcionários estatais locais, autoridades com legitimidade; uma mescla do poder local entre o público e o privado (SÁNCHEZ, 2008, p. 197). Como colocou Guerrero, ocorre uma delegação de funções relacionadas à distribuição, condições de vida, de consumo, de produção e reprodução da população indígena, do estado-nação para níveis “periféricos y privados, los más inmediatos, cotidianos y dispersos del ejercicio del poder” (GUERRERO, 1993, p. 86). É o que era conhecido, segundo Yashar (2005, p. 91), por “sagrada trindade”: a elite latifundiária, a igreja católica e os chefes políticos locais (*tenientes políticos*).

Assim, durante quase um século (da metade do século XIX à metade do século XX), em meio a esse contexto de construção da conceito da cidadania equatoriana, os indígenas ficam reféns de uma dinâmica de integração ambígua, complexa, incompleta e submetida a diferentes forças e formas de dominação, apenas prolongando sua condição de população colonizada, através de imposições jamais formalmente instituídas mas “claramente conocidas y ejecutadas por consensos implícitos y la legitimidad silenciosa de la costumbre” (*idem*, p. 89). Guerrero exemplifica as regras, ditas e não ditas, que compunham a complexidade da situação:

Sin la posibilidad de elegir o ser elegidos (exclusión del ejercicio de la soberanía), quedan excluidos de los cargos estatales por no ser hispano parlantes; poseen territorios étnicos (las parcialidades) que son a la vez desconocidos y reconocidos legalmente como ‘terrenos baldíos de comunidad’ (ley de 1868); su libre circulación depende del acceso a los caminos que permiten las haciendas; sus autoridades, instituciones de gobierno, fueros, lenguas, rituales, creencias son a lo sumo toleradas, pero nunca legalizadas y legitimadas (*ibidem*).

Seguido a esse processo, o estado adotou duas medidas que fortaleceram a nova realidade. Por um lado, aprofundou os recortes de poder local, multiplicando e fortalecendo os âmbitos locais e regionais de gestão pública, aumentando a malha de funcionários jurídicos e policiais nesses níveis de governo. Por outro, aliviou a regulamentação e controle sobre as relações de trabalho, comerciais, produtivas, isto é, as relações cotidianas que se davam entre os *blancos* e os *indios*; ou como afirmou Guerrero: “relegó y delegó de facto la administración étnica al ámbito de lo *privado y doméstico*, la desplazó hacia la cotidianidad” (*idem*, p. 91).

O sistema de administração da população indígena pelos poderes locais sobreviveu até a primeira Reforma Agrária (1964), mas, ao longo da primeira metade do século XX, foi perdendo, paulatinamente, sua estrutura em função de mudanças de diferentes naturezas na realidade política, econômica e social equatoriana, como:

- melhoria da estrutura viária rural, facilitando a comunicação dos indígenas com o estado central;
- migração indígena da serra para a costa;
- perda de grandes fazendas pela igreja, em função da *Ley de Beneficencia* ou *de las Manos Muertas*⁸⁹ (1908);
- enfraquecimento do poder político nacional dos fazendeiros em função do surgimento e crescimento de uma burguesia comercial e industrial na serra;
- criação de partidos de esquerda com agendas trabalhistas (como o *Partido Socialista del Ecuador*, fundado em 1926 e que depois dividiu-se, formando o *Partido Comunista del Ecuador*, em 1931), com um início de projeto de mobilização popular;
- intervenção de organizações internacionais de desenvolvimento, que rompeu o cerco do poder local às comunidades indígenas;
- desenvolvimento de uma pequena propriedade camponesa mercantil (GUERRERO, 1993, p. 93; SÁNCHEZ, 2008).

Conforme destacou Andrés Guerrero: “Para el momento de la manifestación de huasinpungueros⁹⁰ en Quito, en diciembre de 1961, la administración étnica por delegación de poder se hallaba, a mi parecer, resquebrajada” (1993, p. 93).

Sánchez (2008) e Yashar (2005) destacaram o papel da *Ley de Comunas*, de 1937, como uma tentativa de o Estado tentar amenizar o *problema del indio*. Oferecendo incentivos à criação de processos populares organizativos e cobertura legal às propriedades comunitárias indígenas, a lei, além de se mostrar como um primeiro intento de política pública direcionado à população indígena, contribuiu para a criação de um espaço de abrangência nacional de administração do conflito étnico, que

89 Lei que transfere parte das propriedades da igreja para beneficiar a população mais pobre.

90 *Huasinpungo* era o produtor rural, indígena ou não, que em troca do trabalho nos latifúndios, obtinha uma parte de terra para fazer sua produção para subsistência.

nesse momento estava delegado unicamente aos poderes locais (SÁNCHEZ, 2008, p. 200). Em 1947, 12 % da população rural equatoriana estava radicada em comunas (IBARRA, 2009, p. 198). Hernán Ibarra ressaltou que “La comunidad es una construcción histórica en la que las nociones de propiedad comunal definieron un sujeto colectivo que se apropió de determinadas percepciones jurídicas entorno a derechos de tipo objetivo” (IBARRA, 2004, p. 186).

Yashar (2005, p. 89) destacou a lei como uma tentativa estatal de institucionalizar um maior controle sobre o campo, estimulando formas mais ‘modernas’ de governo nas comunidades através dos *cabildos* (um conselho executivo de 5 pessoas eleitas pelos moradores). As demandas por políticas estatais, como pedido de legalização de terras, escolas públicas e crédito estatal, exigiam que a comunidade tivesse uma figura jurídica (*idem*, p. 90).

Entretanto, é apenas com as leis de Reforma Agrária de 1964 e 1973 que o Estado reassume realmente a questão étnica, com a reformulação de um aparato institucional para dar apoio à criação e acompanhamento de políticas para as populações indígenas.

5.1.2 Consolidação do MIE

O fator que qualifica o movimento indígena equatoriano (MIE) como um dos mais importantes da América Latina diz respeito à intensa articulação com suas bases (YASHAR, 2005; LALANDER, 2009). A primeira grande organização representativa dos indígenas é criada em 1947: Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), que era ligada ao *Partido Comunista del Ecuador* e tinha uma orientação de inspiração marxista (YASHAR, 2005, p. 100). Atuou como tradutora entre o Estado e a população indígena e teve um papel importante na Reforma Agrária em 1964, quando foi rompido o poder local enraizado na lógica da fazenda.

A Federação consolidou-se como órgão mediador dos conflitos locais espalhados pela região andina, tornando-se um aparato indigenista não estatal, que articulou os diversos grupos indígenas, até então, carentes de reconhecimento legal e de legitimidade. Tinha como dois eixos

estratégicos: pressionar pelo cumprimento das leis trabalhistas e levar o conflito dos *huasinpungueros* para a cena política nacional, deslocando-o e desprivatizando-o (GUERRERO, 1993, p. 94-96). Tornou-se, portanto, um organismo de expressão e tradução de um grupo social, num processo que alguns críticos definem como *ventriloquia política*:

La FEI estableció un engarce organizativo con las comunidades huasinpungueras de hacienda. Por debajo del discurso de la creación de sindicatos campesinos, intuitiva y pragmáticamente enlazó con las formas organizativas pre-existentes en las haciendas por intermedio de los dirigentes – los *cabecillas* – de las comunidades huasipungo, se apoyó e utilizó el denso tejido de solidaridades interdomésticas, los canales de comunicación, de movilización y el universo simbólico comunales (GUERRERO, 1993, p. 96).

A FEI atuava como organização tradutora da população indígena, direcionando suas demandas para a discussão política de direitos de classe, de direitos dos trabalhadores agrícolas sem, no entanto, promover a luta por uma identificação de grupos que exigem um reconhecimento coletivo étnico, *ciudadanos-étnicos*, na sua relação com o estado equatoriano (*idem*, p. 97). Por isso, embora tenha assumido um papel relevante no contexto político daquele momento, trazendo ao cenário político nacional um importante conflito existente, principalmente, no meio rural serrano, a Federação foi perdendo força pela sua incapacidade (ou desinteresse, já que ligada ao Partido Comunista) de representar as demandas étnicas dos povos indígenas e pelas novas mudanças estatais ocorridas nas décadas seguintes, conforme atestou Guerrero:

Esta estrategia, que resultó exitosa para exigir la reforma agraria a comienzos de los años 1960 y, sobre todo, impulsar que la letra se cumpla en la década siguiente, fue totalmente descolocada por la modernización del estado en la segunda mitad de los años 1970 y por el surgimiento de organizaciones indígenas (*idem*, p. 96)

O enfraquecimento das estruturas do poder local que dominavam as populações indígenas, aliado à atuação da FEI com sua perspectiva

classista do conflito, contribuiu para imprimir nova essência à submissão dos indígenas aos donos de fazenda; perdia seu sentido colonizado e transformava-se em uma relação tradicional capitalista de exploração de mão-de-obra: “las relaciones interétnicas económicas y simbólicas se asemejan cada vez más a simples vínculos contractuales (...) laborales o mercantiles anónimos” (GUERRERO, 1993, p. 97).

Da mesma forma, o estado equatoriano assumiu como estratégia a inserção dessa população, desses trabalhadores, como camponeses, “agentes de producción”. As políticas elaboradas pelo Estado de inserção produtiva desses grupos não tinham nenhum viés étnico, visavam apenas o desenvolvimento rural mas, apesar disso, lograram aproximar os camponeses e pequenos produtores rurais indígenas do governo central. A consequente melhoria das condições de trabalho dos indígenas possibilitou uma melhor organização, a reestruturação dos territórios comunais e a formação de organizações de segundo nível e federações regionais e nacionais.

Entre as organizações nacionais indígenas mais importantes formadas nesse período (décadas de 1960 e 1980) estão a FENOCIN (*Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras*), a FEINE (*Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas de Ecuador*) e a CONAIE (*Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador*).

A FENOCIN foi criada em 1968, inicialmente como organização camponesa (seu nome original era FENOC) e sempre foi vinculada ao Partido Comunista. Sua proposta eminentemente classista foi, aos poucos, assumindo conteúdo étnico, incorporando as reivindicações indígenas e negras. Sua atuação concentrou-se principalmente nas regiões andina e costeira, começando a organizar os trabalhadores rurais em sindicatos. Teve origem em movimentos católicos progressistas e foi adquirindo progressivamente uma postura mais agressiva, de inspiração socialista, com enfoque na luta de classes. Enfraqueceu-se, ligeiramente, com a paralisa da Reforma Agrária no final de década de 1970 e com a crise do socialismo no final dos 1980 (GARCÍA, 2010).

A FEINE, criada em 1980, possui em sua origem uma mescla entre identidade étnica e religião, articulando organizações e comunidades indígenas evangélicas, chegando a formar um movimento eleitoral próprio (*Movimiento Indígena Amauta Jatari*).

A CONAIE configurou-se na organização nacional indígena de maior força desde a década de 1990. Seu surgimento está relacionado a espaços de diálogos entre as principais organizações regionais indígenas da Amazônia, *Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana* (CONFENIAE), fundada em 1980, e da serra, *Ecuador Runacunapac Richarimui*⁹¹ (ECUARUNARI), criada em 1972. De uma reunião de ambas nasceu, primeiro, o *Consejo de Coordinación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador* (CONACNIE), em 1980, que tem como importância inicial a reivindicação do conceito de “nacionalidades”, dando uma guinada em relação à luta até então predominantemente enfocada nos conflitos de terra. Em novembro de 1986, no *Primer Congreso de Nacionalidades Indígenas del Ecuador*, nasce a CONAIE, que, segundo opinião das próprias lideranças indígenas, “fue un salto cualitativo del movimiento indígena en tanto que dejó de ser una organización de reivindicaciones y se convirtió en una organización política” (SÁNCHEZ, 2008, p. 207). Mais tarde, agregar-se-ia a essa organização a COICE (*Confederación de Organizaciones Indígenas de la Costa Ecuatoriana*), organização de menor relevância pela própria escassez de populações indígenas na região que cobre.

A CONAIE forma-se, portanto, por três organizações regionais, que lhe dão cobertura nacional: na serra, a ECUARUNARI; na Amazônia, CONFENIAE; e na costa, a COICE. Estas são compostas de diversas organizações provinciais e regionais que, por sua vez, têm articulação com diferentes organizações locais de primeiro grau, abrangendo comunas, cooperativas, associações, grupos. “El resultado es un modelo organizativo con mucha solidez y amplia presencia que se viene consolidando a lo largo de décadas” (Sánchez, 2008, p. 208). A força da CONAIE vem,

91 O nome significa: “el despertar de los indígenas ecuatorianos”. <http://ecuarunari.org/portal/>

além de sua articulação com as bases e suas organizações, de ter conseguido inserir-se como principal organização de intermediação das políticas públicas voltadas para a população indígena estando vinculada a instâncias como o *Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador* (CODENPE) e a *Dirección de Educación Bilingüe* (Yashar, 2005, p. 131).

Historicamente, FENOCIN e CONAIE possuem tensões políticas e sociais ao redor da luta indígena camponesa. Enquanto esta última teve base social mais sólida e representativa, aquela esteve mais vinculada com os movimentos camponeses e afroequatorianos. Nos anos noventa, CONAIE marcou uma postura mais radical e antissistêmica, propondo a consolidação de uma ‘nação índia’ com um pano de fundo de reivindicação indígena e étnica. Propõe, em 1994, a implantação de um Estado Plurinacional, reconhecendo a pluralidade de nações no Equador, na busca de um novo processo constituinte (García, 2010).

O movimento camponês, por outro lado, não defendia as ‘nacionalidades’, mas a formação de um Estado Intercultural, argumentando que a plurinacionalidade implicava em isolamento dos povos indígenas do resto da sociedade, enquanto que a interculturalidade abria espaços de encontro e diálogo aberto entre os diferentes grupos étnicos e camponeses do Equador. Reivindicava que a organização da sociedade se fizesse através da comunidade e não da nação (García, 2010). Ao mesmo tempo, criticava os espaços de participação e controle social orientados por lógicas ocidentais: “la participación en el Ecuador está ciudadanizada, es decir, un individuo una participación. Nuestra participación está más vinculada a los procesos de toma de decisiones más colectivas, es una participación comunitaria, organizada, reflexionada” (Andrango, 2010b).

Importante entender que o MIE, e particularmente a CONAIE, não nasce com uma formação nacional homogênea. Na realidade, há dois grandes processos ocorrendo em paralelo, com suas similitudes e diferenças, que têm como base a região serrana e a região amazônica⁹². Na

92 Para mais detalhes sobre a formação do movimento indígena em cada uma dessas regiões, ver Yashar (2005). A aurotra cita, inclusive, alguns movimentos em cada região contrários à articulação nacional, pois: para alguns amazônicos, os indígenas

Amazônia, a demanda maior sempre foi a luta pela plurinacionalidade. Com uma delimitação geográfica mais bem definida, os povos amazônicos têm como uma de suas principais bandeiras o reconhecimento de seus territórios, de suas nacionalidades, de suas línguas; desejam buscar o autogoverno, a autodeterminação de seu futuro. Viam a terra como recurso para sobrevivência e integridade étnica.

Por outro lado, os indígenas andinos possuem uma realidade mais intrincada com a sociedade branco-mestiça, com relações sociais, econômicas, culturais mais próximas. Portanto, embora pleiteiem seu reconhecimento e políticas específicas, lutam pela preservação de seus direitos dentro do contexto de mistura étnica e de integração social, com o respeito às suas comunidades, e suas particularidades locais. As organizações indígenas andinas, como a ECUARUNARI, tinham uma percepção da terra como recurso produtivo pelo qual deveriam lutar (YASHAR, 2005, p. 132).

Ambos os movimentos defendiam a autonomia local, mas com abordagens diferentes. Enquanto as comunidades indígenas andinas lutavam pelo reconhecimento das propriedades comunais, as populações amazônicas desejavam manter seu controle efetivo sobre seus vastos territórios (YASHAR, 2005, p. 87). No fim, a condução mais étnica e menos classista predominou na luta do MIE pelo território (*idem*, p. 133)

Nesse contexto, surge a reflexão sobre a estratégia dos espaços de atuação do movimento indígena que, na história recente do Equador, oscilou entre ganhar força nas institucionalidades existentes, nos espaços formais do sistema democrático liberal, e criar institucionalidades próprias nos territórios de população indígena, constituindo-se, portanto, em poder paralelo ao tradicional representativo (OSPINA, 2006, p. 31). Os indígenas amazônicos sempre tiveram uma postura mais pragmática em relação à atuação política, em contraposição aos povos

andinos teriam perdido muito de sua herança indígena e de sua identidade cultural; e uma pequena parcela dos andinos defendia que sua organização regional, ECUARUNARI, se tornasse nacional, ao invés de articular-se para formar uma nova organização nacional, pois viam os indígenas amazônicos como “selvagens” (Yashar, 2005:131).

serranos que possuíam tendências mais ideológicas (SÁNCHEZ, 2008, p. 211), tendo sido quem encabeçou a proposta de conformação de um movimento para entrar na disputa político-eleitoral equatoriana (SANTILLANA, 2006, p. 261).

5.1.3 O *Levantamiento Nacional Indígena* de 1990

Pode-se afirmar que o movimento indígena converteu-se efetivamente em nacional a partir da década de 1990, tendo como marco o *Levantamiento Nacional Indígena*. Em junho de 1990, com a liderança da CONAIE, foi organizada uma grande mobilização que durou dez dias e que bloqueou estradas, paralisou os transportes públicos e ocupou igrejas, em uma bandeira de oposição às políticas neoliberais implantadas pelo governo central (YASHAR, 2005, p. 144). O *Levantamiento* também contou com a participação da FENOC-I (que ainda não havia agregado a questão negra) e a FEINE. As demandas colocadas pelos organizadores da mobilização estavam em três de categorias: étnicas, cidadãs e classistas⁹³ (YASHAR, 2005, p. 145). Portanto, embora o movimento indígena fosse o impulsionador do protesto, suas reivindicações eram amplas e representavam um questionamento a diversas práticas políticas que vinham sendo efetivadas pelo governo. Essa amplitude da agenda do protesto permitiu que muitos outros movimentos, organizações, grupos aderissem ao levante.

93 Um detalhamento das 16 demandas colocadas pela CONAIE pode ser encontrado em León (1994:19-20). Como exemplos da amplitude da agenda, destaco algumas demandas que não possuíam um viés étnico: 2) Solución a los problemas de agua, considerado como un problema social, bajo tres aspectos: agua para regadío, consumo y políticas de no contaminación a través de un instructivo para el control del medio ambiente. 9) Congelamiento de los precios de los productos industrializados de primera necesidad, mínimo por dos años, y fijación de precios justos de los productos campesinos de la economía de subsistencia, a través de la autonomía en el mercadeo. 14) Exigimos respeto a los derechos del niño, por lo que rechazamos la propuesta de este gobierno de convocar a elecciones a la población infantil, sin haber trabajado para que ésta tenga una conciencia de la situación en la cual vivimos. 16) Exigimos la inmediata derogatoria de los decretos con los cuales se han creado instituciones paralelas a los consejos provinciales y municipales” (León, 1994: 19-20).

Foi a partir de então que o MIE assumiu o posto de principal movimento social reivindicativo do país. O movimento conseguiu organizar um discurso nacional baseado em maior participação, resistência e oposição ao modelo neoliberal, em direção à criação de um novo modelo de desenvolvimento econômico, político, social e cultural para o país. Também articulou suas demandas em relação ao acesso à educação e à educação intercultural bilíngue, luta contra o analfabetismo e à luta por terra e território. Nesse contexto, o discurso indígena nacional se diferenciou dos outros movimentos latino-americanos por não possuir uma postura divisionista. Além disso, por ter uma identidade de movimento social, desvinculado de qualquer força ou partido pré-existente no sistema político tradicional, sem contaminação político-partidária, livrou-se, em um primeiro momento, da nuclearização das organizações indígenas.

Uma das conquistas das manifestações de 1990 foi colocar em evidência a estrutura do sistema político de integração dos indígenas à comunidade equatoriana, denunciando a essência colonialista de “civilização” daqueles povos. Imediatamente após a mobilização de 1990, Guerrero atentou para o fato de ainda serem muito presentes, naquele momento, as políticas que tinham como pano de fundo a aculturação dos povos indígenas e a busca por uma homogeneização dos cidadãos equatorianos, através de políticas culturais como:

La política de alfabetización en castellano (1989), la obligatoriedad de vestir uniformes comunes en todo el país para los escolares (1990), el servicio militar que inculca un sentimiento de odio nacionalista frente al Perú, el desconocimiento legal y la ilegitimación de las lenguas, culturas, leyes y formas políticas étnicas, la casi total exclusión de los indígenas de los cargos públicos y de los partidos políticos y, más sutil, la discriminación, acentuada por la crisis económica, que deslinda hoy en día a los indígenas como masa pauperizada de la población (GUERRERO, 1993, p. 100-101).

Assim, o movimento conseguiu colocar em questão a percepção do Estado em relação aos povos indígenas, exigindo uma abordagem que

valorizasse sua cultura, respeitasse seus princípios e preservasse suas diferenças. Foram os primeiros passos que levariam à luta pelo Estado Plurinacional no Equador. O MIE começa a consolidar, enfim, seu projeto político, em uma abrangência nacional e em uma perspectiva de longo prazo, como destacou um importante líder indígena, Luis Macas:

Así, es necesario reconocer que las percepciones que tenía la sociedad ecuatoriana sobre los indígenas han ido cambiando, en el sentido de que ya no se nos mira como precaristas o huasipungueros, no somos un gremio de campesinos, como se nos ha considerado desde la sociología tradicional, inclusive aquella de izquierda, y que por lo tanto nuestra lucha debería ser una lucha reivindicativa, en torno al parcelamiento de tierras y la reforma agraria. Ahora la sociedad ecuatoriana mira al movimiento indígena de otra manera y el mismo movimiento indígena tiene ahora plena conciencia de su identidad, lo que ha servido de base para realizar su propuesta nacional y a largo plazo (MACAS, 2000, p. 1).

Nesse contexto de fortalecimento do MIE e das organizações indígenas criadas nas décadas anteriores, a articulação entre o sistema político e a população indígena alterou-se completamente. As novas organizações surgidas no cenário político não entram como substitutas da FEI, que era um aparato indigenista de tradução das reivindicações desses povos para o mundo branco. Elas são estruturas baseadas na mobilização das próprias comunidades indígenas, com líderes indígenas, que lutam pela inserção do seu mundo no contexto político, articulado a exigências de autonomia, autogoverno, autodeterminação. Cria-se um novo espaço de diálogo, de negociação direta entre esses cidadãos diferenciados, que exigem um reconhecimento étnico coletivo, e a cúpula do governo branco-mestiço (GUERRERO, 1993, p. 100). Como afirmou Francisco Sánchez, “el levantamiento de 1990 puede considerarse como la catarsis de un largo proceso de agregación a partir del cual ‘lo indio’ se convierte en un tema permanente de la agenda política nacional” (2008, p. 193).

Portanto, é nítido o caminhar do MIE, distanciando-se de uma reivindicação centrada na luta pela terra, que caracterizou o movimento nas primeiras décadas da segunda metade do século XX, e aproximando-

do-se da bandeira da plurinacionalidade, enfatizada na última década do século, que “es también la lucha por la educación intercultural bilingüe, el sistema de salud indígena, el derecho indígena, la reconstitución de los pueblos originarios, la circunscripción territorial, etc” (SANTILLANA, 2006, p. 241).

Porém, por sua capacidade de mobilização sem precedentes no país e por defender uma agenda abrangente e crítica ao sistema político vigente, os indígenas preenchem uma lacuna de interlocução dos movimentos sociais equatorianos com o Estado e “*se convierten en el interlocutor y mediador de las clases populares con el Estado*. Este es el paso de sujeto a actor político” [itálicos da autora] (SANTILLANA, 2006, p. 222). Ou como colocou Ramirez (2010, p. 20): “Para inicios del siglo XXI, el movimiento indígena (...) se había colocado como el eje articulador del conjunto de organizaciones populares y fuerzas de izquierdas en el país”. Em 1994, a *Movilización por la Vida*, tendo como principal bandeira o repúdio à nova Lei Agrária aprovada pelo Congresso, representou uma nova empreitada do movimento indígena, na luta por seus direitos (YASHAR, 2005, p. 148).

Nesse contexto, o MIE começa a discussão sobre a necessidade de estar dentro do sistema político para promover as transformações desejadas. Percebe-se que, para dar encaminhamentos efetivos às suas demandas de plurinacionalidade, autodeterminação e territorialidade, era importante que as reformas fossem processadas a partir do interior do sistema político (RAMÍREZ, 2010, p. 21).

5.2 O MIE como Movimento Político-Eleitoral Pachakutik

Ainda que date da década de 1940, quando organizações indígenas estabeleceram vínculos formais com os governos centrais, foi nos anos 1990 que começaram a explorar com mais solidez o sistema democrático para o relacionamento com os governos locais, regionais e nacional. Em 1995, o MIE opta por entrar no jogo eleitoral, compreendendo que de dentro do Estado era mais fácil lutar por suas reivindicações (RAMÍREZ, 2010, p. 21). O movimento social, que se fortalece na última década

da do século, decide converter-se em um movimento dentro do sistema político, começando a participar do sistema democrático, entrando no jogo eleitoral, na política de negociações e alianças.

O Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País (MUPP-NP), criado em 1995, representa uma nova plataforma política, reunindo diferentes movimentos sociais do país em torno de uma luta, cujas diretrizes centrais são: a oposição ao neoliberalismo e a construção de uma alternativa nacional que possibilite uma forma diferente de desenvolvimento econômico, político, social e cultural, centrado no ser humano e na defesa da vida (SANTILLANA, 2006, p. 218).

A declaração do líder indígena Luis Macas (2000) descreve bem o momento e as expectativas com a criação desse novo movimento político:

La propuesta política del Movimiento Indígena ha tenido, hasta el momento, una estrategia definida, y es la conformación de un frente amplio que aglutine y que amplíe la cobertura de lucha, con la finalidad de ampliar su espacio histórico con otros sectores importantes de la sociedad civil. El incursionar político del Movimiento Indígena, implica cambios, sugiere que esta incursión política nacional ha significado en realidad una forma, por llamarlo de alguna manera, de democratizar la democracia, de profundizarla, de darle nuevos contenidos. Creemos que este proceso ha empezado, cuando se conforma el Movimiento Pachakutik. Si bien éste tiene un fondo simbólico e histórico identificado con el Movimiento Indígena, el Movimiento Pachakutik es parte de una lucha general del pueblo, una lucha renovada que no le teme a la participación en los espacios institucionales, y que se convierte en una opción de cambio para la sociedad.

Vale resgatar um fato histórico relevante nesse tema. É a partir da redemocratização do país (1979) que os indígenas começaram a ter alguma força política. Foram abolidas diversas restrições com relação ao direito ao voto, entre elas o analfabetismo, ampliando significativamente o poder político dos indígenas, principal população afetada por tais limitações. Em Cotacachi, por exemplo, desde 1979 o movimento indígena local consegue eleger pelo menos um representante para o *Consejo Cantonal* (similar ao Conselho Municipal). Conforme colocou Yashar:

“la etapa más reciente de democratización literalmente concedió derechos políticos a los indígenas, y de ese modo mejoró sus posibilidades de proclamar sus preferencias individuales en materia de representación política” (2008, p. 404).

O contexto político nacional contribuiu para a decisão do MIE de entrar no jogo eleitoral. As medidas neoliberais do presidente Durán Ballén (1992-1996) encontravam cada vez mais resistência na população, tendo tido uma grande derrota em uma consulta popular de 1994. Os atores mais ativos na articulação dessa corrente oposicionista haviam se agrupado na Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS). Além disso, Freddy Ehlers, um apresentador de televisão mestiço que se mostrava sensível às demandas sociais, começou a entrar no meio político, valendo-se de sua condição de ator externo, com o apoio de um grupo chamado *Ciudadanos por un Nuevo País* e, através deste, da *Izquierda Democrática* e do *Partido Socialista-Frente Amplio*. Assim, da articulação entre CONAIE, CMS e a candidatura de Ehlers, nasceu o *Movimiento por la Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País* – MUPP-NP (SÁNCHEZ, 2008; SANTILLANA, 2006; YASHAR, 2008).

Segundo Alejandra Santillana (2006, p. 218), o movimento Pachakutik introduz três elementos no cenário político equatoriano: seu caráter de movimento permite o questionamento dos partidos tradicionais e do sistema político; a democratização do espaço público através de diversos mecanismos e a construção da democracia desde as bases organizadas; a plurinacionalidade representada na conformação de um Estado que reconheça as distintas culturas, direitos coletivos e práticas territoriais. Além disso, com o Pachakutik, uma nova dinâmica de relacionamento se estabelece entre um movimento social e um movimento político-eleitoral, o que representou uma efetiva articulação entre diversos movimentos sociais em um exercício de carregar as reivindicações desses diferentes grupos:

La diversidad en el MUPP-NP es otra característica que marcará su identidad política no solo por la incorporación de demandas de los

distintos sectores sino también porque configurará al movimiento como un espacio donde habitan intereses y planteamientos diversos que están en disputa (...) Su principio fundamental será “Unidad en la diversidad” (*idem*, p. 227 & 237).

Macas dá destaque ao que representou essa proposta de um novo movimento almejando uma mudança de princípios não apenas no âmbito político, mas na sociedade como um todo, numa tentativa de difundir para o país valores e práticas consagrados na cultura indígena:

Pachakutik significa EL RETORNO DE LOS BUENOS TIEMPOS, que expresa cambios profundos en la concepción de la sociedad, del Estado, de las personas. No se trata solamente, por decirlo de alguna manera, de la fría cuestión de los cambios políticos, sino más bien hace referencia a cambios de actitudes, de conductas en el quehacer político social e individual. Lo primero que se plantea desde el Pachakutik, desde su visión es necesariamente los principios éticos con los que se manejaron nuestros antepasados (ama shua, ama quilla, ama llulla⁹⁴) ése es el Código de la Vida, pero en la interpretación actual necesariamente significa incorporar la ética a la política, es incorporar en el accionar político, en la vida cotidiana, la identidad, la reflexión sobre ella, de allí parte todo (MACAS, 2000, p. 4).

5.2.1 Resultados Eleitorais

A primeira participação eleitoral do Pachakutik foi na disputa presidencial de 1996, quando lançou Freddy Ehlers e obteve um significativo 3o lugar, com 17% dos votos; mais representativo ainda se considerado que os dois candidatos que foram ao segundo turno obtiveram

94 Essas são os três princípios das comunidades indígenas e que foram levados para sua prática política: não roubar, não mentir, não ser preguiçoso. Luz Marina veja (2011 – entrevista) esclarece: “Entonces, el AMA LLULLA, no ser mentiroso; nos obligava a planear, pues tenemos que tener planes para después ver lo que cumplimos y lo que no fue cumplido. AMA QUILLA, no robar; era el Presupuesto Participativo, donde se definía las acciones y los costos; con todos sabiendo los costos, se podía acompañar los costos, había transparencia. Y el AMA SHUA, no ser perezoso; representaba la contribución con el trabajo voluntario, la participación ciudadana. Así, discursos y principios se fueron concretando en herramientas, en una especie de co-responsabilidad.”

22%. Nas eleições nacionais de 1998, conseguiu oito das 82 cadeiras no *Congreso Nacional del Ecuador* (FREIDENBERG, 2009). O Movimento liderou outras grandes mobilizações para a derrubada dos presidentes Abdalá Bucaram, em 1997, e de Jamil Mahuad, em 2000. Nesse período, o Pachakutik ampliava sua participação nos espaços de poder locais e regionais (provinciais), tendo como sua insígnia os ‘governos participativos e inclusivos’, que conseguiam, entre outras coisas, articular o diálogo com os diversos grupos, diminuindo os conflitos étnicos ainda presentes em função dos preconceitos contra os indígenas e das disputas de terra.

Em função de sua trajetória histórica e do sólido apoio das bases que possuía, a CONAIE vai adquirindo maior poder de direcionamento do MUPP-NP. Entretanto, isso não se dava sem conflitos internos que foram minando a força política do movimento. Símbolo desse cenário é a candidatura, nas eleições presidenciais de 2002, do ex-presidente da CONAIE, Antonio Vargas, pelo partido criado pelas organizações indígenas evangélicas *Movimiento Indígena Amauta Jatari*, com apoio das organizações amazônicas (sua origem), em oposição à articulação feita pelo Pachakutik em torno da candidatura do militar Lucio Gutiérrez (RAMÍREZ, 2010, p. 24). Portanto, em 2002, ocorre um período de grande ascensão dos conflitos internos no MIE. Porém, aliado ao *Partido Sociedad Patriótica* em prol da candidatura de Gutiérrez, um dos líderes da derrubada de Mahuad, em 2000, o Pachakutik chega pela primeira vez ao poder central.

Embora possa parecer peculiar uma aliança entre o MIE e os militares, os dois, além de terem atuado junto na derrocada do presidente equatoriano em 2000, possuíam convergências na luta antiprivatizadora e haviam consolidado certa aproximação com a participação do exército nos programas de desenvolvimento rural do governo. Tinham ainda posturas semelhantes em relação à defesa das políticas desenvolvimentistas dos anos 1970, à crítica ao sistema de partidos e à indignação diante do empobrecimento generalizado (RAMÍREZ, 2010, p. 23).

Era grande, portanto, a expectativa com o novo governo em 2002, com forte discurso nacionalista e de esquerda. Além disso, pela primeira vez na história, os indígenas eram parte do governo, o que dava à opinião pública a imagem de ética e mudança no cenário político, conforme afirmou Ramírez (2003, p. 42):

En el campo popular y en otros sectores progresistas – aún cuando se veía con reservas la alianza *contra natura* con ex militares – se visualizaba la posibilidad de un cambio que apuntara más allá de las políticas de ajuste y que democratizara el desenvolvimiento del Estado. Ante la opinión pública, Pachakutik se presentaba como la reserva moral de la alianza y, más aún, como la fuerza capaz de imprimir coherencia programática al proceso de gobierno.

No entanto, apesar de um discurso nacionalista, Gutiérrez começa a ter posturas semelhantes aos governantes anteriores, com tendência neoliberal⁹⁵ (RAMÍREZ, 2010, p. 25; SOUZA, 2007). Não tardaram a começar os protestos nas ruas, que foram se intensificando até abril de 2005. A iniciativa cidadã, não necessariamente organizada, e de rádios públicas se organizou em uma grande mobilização denominada: *el cacerolazo*⁹⁶, que congregou milhares de moradores de Quito. A renúncia do *Comandante General de la Policía*, General Jorge Poveda, representou o início da queda de Gutiérrez, que saiu do Palacio de Carondelet em um helicóptero militar, em 20 de abril. Foi nomeado em seu lugar o vice-presidente Alfredo Palacio.

Com o conflito no governo, a força política do movimento Pachakutik começa a declinar vertiginosamente. As relações com a CONAIE foram “ambiguamente clientelares” (RAMÍREZ, 2003) e de constantes desencontros na coordenação da ação coletiva. Também se debilitou a relação com o presidente que foi reduzindo o poder político dos indígenas no

95 André Souza mostra como os governos recentes do Equador têm como característica a prática do *policy switch*, isto é, entram no governo com um discurso, mas depois mudam seus direcionamentos políticos, adotando, em geral, uma tendência à direita em relação ao discurso que os elegeu (Souza, 2007).

96 *Cacerola* é panela em castelhano.

interior do seu governo. Se Pachakutik esteve à frente de três ministérios no início da gestão (Agricultura, Educação e Relações Internacionais), após seis meses, seus membros saíram do governo e a CONAIE passou à oposição (SÁNCHEZ, 2008, p. 218; YASHAR, 2008, p. 422). Um dos efeitos dessa malfadada empreitada foi o afastamento de dirigentes mestiços do Pachakutik, que saíram do movimento ao serem responsabilizados pelo fracasso, deixando o controle completo às lideranças indígenas, o que imprimiu ao movimento maior peso da questão étnica.

5.2.2 Nascimento do *Alianza País*

Na ocasião da queda de Gutiérrez, em 2005, um novo cenário político nacional se consolida. Começa a criação de um movimento que se apresenta como de esquerda, nascido fora do âmbito político tradicional, e defendendo uma bandeira de ética na política. O recém criado movimento *Alianza País* (*Alianza Patria Activa y Soberana*) procura articular as diferentes bandeiras da esquerda no país numa tentativa de reestruturar o modelo político equatoriano, que sofreu três impedimentos presidenciais seguidos (1997, 2000, 2005).

O movimento indígena, que já vinha enfraquecido pela malfadada articulação com o governo Gutiérrez, divide-se radicalmente entre os apoiadores do *Alianza País* (AP) e os que defendiam uma candidatura própria. Segundo relatos, houve diálogo para a formação de uma chapa de coalizão formada pelo candidato à presidência do AP e futuro presidente, Rafael Correa, e uma vice-presidência do Pachakutik (LALANDER, 2009, p. 203; HARNECKER, 2010a)⁹⁷. Entretanto, valendo-se do

97 Ricardo Patiño, atual *Ministro de Relaciones Exteriores* do Equador, disse que Rafael Correa falava: “Que quede claro que estamos con los excluidos y la representación política de ellos más clara, más evidente, más natural, es Pachakutik” Harnecker (2010a:15). O jornalista Osvaldo León, em entrevista Marta Harnecker, relatou o caso: “cuando el Movimiento País plantea a Pachakutik la candidatura Correa-Macas, la respuesta es: ‘¿Y por qué no al revés?’, es decir, Macas como presidente y Correa como vicepresidente. Según la información que tengo, la reacción inmediata de Correa habría sido: ‘Yo no estoy para ser segundo de nadie.’ Expresión que sus interlocutores interpretaron como señal de racismo, porque la entendieron como: ‘No soy segundo para estar detrás de Macas, que es un indígena’” (Harnecker, 2010a:5).

contexto de incerteza política e apoiado no fato de ter representado o principal movimento social do país até início dos anos 2000, o movimento Pachakutik optou por sair com candidatura própria. A divisão interna do movimento indígena e a exclusão de outras identidades que sempre estiveram presentes em seu discurso além da étnica, foram as causas principais do fracasso eleitoral do MUPP-NP em 2006, quando Luis Macas obteve pouco mais de 2% dos votos (SÁNCHEZ, 2008, p. 219). Assim, após um período de fortalecimento do movimento e de crescimento de sua importância político-eleitoral, a bem armada atuação de *dupla face*, no campo dos movimentos sociais e no campo político-eleitoral, se desestruturava; “*la estrategia dual entraba en crisis*” (RAMIREZ, 2010, p. 25).

Entretanto, sempre foi difícil, tanto para lideranças indígenas ligadas ao movimento quanto para pessoas de fora, compreender claramente a relação entre CONAIE e Pachakutik. A maioria via este como braço político daquela. Sánchez destaca dois fatores fundamentais na compreensão do comportamento político do Pachakutik nos embates políticos desde sua fundação: a complicada relação de interdependência com as organizações sociais que o compunham, principalmente as indígenas e as dificuldades de conjugação das duas lógicas de ação, do ator social e do ator político (SÁNCHEZ, 2008, p. 224).

Assim, são constantes os conflitos e desencontros em função da atuação do movimento indígena nas duas frentes, principalmente na relação entre CONAIE e Pachakutik, havendo principalmente duas grandes interpretações quanto à natureza desse movimento político: “por un lado, las organizaciones indigenas exigiendo una mayor parte de los beneficios obtenidos por Pachakutik; y por el otro, los grupos que insisten en que Pachakutik es algo más, tanto a nivel electoral como a nivel programático” (SÁNCHEZ, 2008, p. 226).

A nivel organizativo, el reto constante de la CONAIE ha sido superar el conflicto de poder entre los indígenas amazónicos y los de la Sierra, que va más allá de un puro asunto regional e implica toda

una visión de la organización. (...) Pachakutik ha ido redefiniendo su proyecto político, que pasó de ser una propuesta de izquierda plural, combinada con reivindicaciones étnicas, a una centrada en lo étnico (SÁNCHEZ, 2008, p. 230)

Rafael Correa aparece na cena política como Ministro de Economia do governo Alfredo Palacio, em 2005, após a queda de Gutiérrez. Correa destacou-se na política por apresentar posições mais críticas como, por exemplo, contrárias ao Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos (ALCA – Área de Livre Comércio das Américas). Foi um dos fundadores do AP, com o qual ganhou as eleições de 2006, assumindo a Presidência da República em 15 de janeiro de 2007. Pachakutik colocou-se como oposição ao governo, o que distancia ainda mais o governo atual de algumas organizações do movimento indígena.

Em muitos sentidos, o *Alianza País*, não dispendo de grande lastro dos movimentos mais fortes e históricos do Equador, aproveitou-se da fragilidade e da ilegitimidade do sistema político vigente e assumiu o discurso do próprio Pachakutik e do MIE como um todo (RAMIREZ, 2010, p. 18). Entre 2005 e 2006, o movimento de cidadãos, desarticulado e heterogêneo, parecia pretender adotar uma perspectiva de refundar a “República sin partidos”, recompondo os fundamentos éticos da democracia. Com a vitória de Correa e a reformulação da Constituição, tem início a fase “post-neoliberal de organización del Estado y de la economía” (RAMIREZ, 2010, p. 18-19). Essa reviravolta política também é fruto da incapacidade de articulação da direita, devido ao enfraquecimento das elites tradicionais que vem desde meados da década de 1990, resultado da disputa entre as diferentes facções pelo controle de segmentos estratégicos de mercado⁹⁸.

El núcleo fundador de AP estuvo compuesto por antiguos dirigentes de la izquierda tradicional, por intelectuales y activistas de la nueva

98 Zavaleta Mercado (2008 apud Ramirez, 2010:19) denominou esse processo de “atrofia hegemónica”.

izquierda social, por figuras provenientes de novísimas organizaciones ciudadanas (surgidas en abril), y por personajes sin trayectoria militante, cercanos al entorno personal del candidato presidencial (2010, p. 36).

Além de não conter em sua base política um grande número de militantes dos movimentos sociais históricos equatorianos, o AP achava desnecessária e potencialmente conflitiva a possibilidade de articulação com partidos e movimentos de trajetória mais longa (RAMIREZ, 2010, p. 37). Assim, reunindo uma multiplicidade de atores com diferentes origens e experiências, o AP acabou conformando-se como uma coalizão bem heterogênea e complexa, promovendo a coexistência de “sectores de centro-derecha, vertientes del ecologismo, organizaciones de mujeres, expresiones de las iglesias progresistas (y no), militancias de izquierdas, ciudadanos inexpertos y políticos oportunistas de larga trayectoria” (RAMIREZ, 2010, p. 38).

O enfrentamento efetivo entre os poderes políticos consolidados e atores sociais emergentes tornou-se uma peculiaridade da democracia equatoriana. Desde o *levantamiento* de 1990, foram derrubados três presidentes, e configurou-se um cenário marcado por momentos de perda de governabilidade ou de fragilidade institucional, em um ciclo constante de “desacato y asedio social a las figuras dominantes”, gerando um alto potencial de conflitividade (RAMIREZ, 2010, p. 19).

Por todo histórico de transformações no cenário político, o MIE encontra-se em seu momento mais enfraquecido desde o *Levantamiento* de 1990. Entre suas causas, está a constante divergência entre as correntes dentro do movimento e do Pachakutik, com uma clara divisão geográfica entre os amazônicos e os andinos, que discordam em muitos pontos sobre a estratégia de atuação, o que está diretamente relacionado ao novo viés mais fortemente étnico dessa organização.

Embora no contexto nacional o Pachakutik tenha enfrentado diversos conflitos e, em nenhum momento, tenha logrado efetivamente inserir suas reivindicações enquanto governante, a entrada de lideranças

indígenas em governos locais e regionais representou uma grande oportunidade de visibilidade para o MIE, apresentando avanços efetivos na estratégia de gestão desses espaços.

5.2.3 Governos locais participativos indígenas

Até o ano de 1996, algumas lideranças indígenas haviam conseguido ter acesso a instituições políticas, através de outros partidos de esquerda, que possuíam afinidade com o MIE. Em alguns casos, há registros de indígenas nos conselhos locais e, inclusive, do primeiro prefeito indígena, Mariano Curicama, líder da *Unión de Organizaciones Indígenas de Guamote* (UOCIG), eleito em Guamote em 1992 pelo partido *Izquierda Democrática* (GUERRERO; OSPINA, 2003, p. 172).

Entretanto, foi apenas a partir das eleições de 1996 que os indígenas passaram a poder adentrar a política por meio de um partido próprio, o que deu uma grande força ao movimento. Os dirigentes do Pachakutik, nas suas primeiras disputas eleitorais, não haviam conseguido definir se seu foco estratégico era a eleição nacional ou as locais/regionais. Mas como não conseguiu sair vitorioso no contexto nacional, embora tenha tido bons resultados em 1996 e 2000, a experiência governamental indígena se fortaleceu muito a partir das vitórias nos *cantones* e *provincias*, permitindo consolidar uma cultura de governo indígena com princípios democráticos, participativos, inclusivos. É no seu IV Congresso Nacional, em 2006, que o Pachakutik apresenta mais claramente que “los gobiernos locales son necesariamente el vehículo para diseñar el Estado Social Plurinacional” (SANTILLANA, 2006, p. 242). Como atestou Sánchez, “La estrategia que el movimiento se trazó a partir de 1996 fue entrar a los gobiernos locales para iniciar un proceso de concreción del proyecto político y fortalecimiento de los poderes locales: organizaciones regionales y de base” (SÁNCHEZ, 2008, p. 231).

Como afirmou Ana María Larrea Maldonado (2006, p. 10),

A partir de 1996, el mapa de representación política del país cambió. Para las organizaciones no se trataba simplemente de un cambio formal. Se pretendía que los gobiernos locales representados por

indígenas tuvieran un sello propio en la gestión. Se apostó entonces por una gestión participativa que pudiera aportar a la construcción de un nuevo tipo de democracia en el país, una gestión que rebasara los límites de la construcción de obras físicas y pudiera convertirse en articuladora de procesos de desarrollo local, teniendo como meta principal el mejoramiento de procesos de la calidad de vida de los grupos más vulnerables.

Essa experiência de atuação nos governos locais permitiu uma nova diretriz do movimento indígena equatoriano, e propiciou, como afirmou Larrea, uma nova percepção sobre o papel dos movimentos sociais e dos governos locais na promoção do desenvolvimento do país e na transformação do modelo de democracia (*idem*, p. 11). De 205 *alcaldes* em todo o país, Pachakutik conseguiu saltar de 11 governos locais indígenas em 1997, para 31 em 2000 e 27 em 2004 (GUERRERO, 2011; SÁNCHEZ, 2008, p. 222).

A articulação entre as diversas experiências de governo local indígena mostrou-se mais tímida do que poderia ter sido. Cada uma dispunha de bases, práticas, espaços diferenciados de acordo com o contexto de construção dos espaços participativos. Ainda assim, pode-se perceber um pano de fundo que as caracteriza. A identidade dessas práticas está baseada na transposição da prática comunitária tradicional indígena aos espaços de gestão local da democracia representativa. A própria cultura política coletiva, solidária, horizontal, que está embrenhada no cotidiano das comunidades indígenas, representa novos ares para o espaço político individual e hierarquizado.

Es decir la comunidad es la institución que fomenta valores como la solidaridad y la honestidad, generando mecanismos para democratizar la esfera pública como la rendición de cuentas, la revocatoria del mandato y la forma más participativa de la toma de decisiones. El conjunto de valores asignados a la comunidad constituye la matriz que define la forma de hacer política de Pachakutik. A esta matriz también pertenecen los tres principios, *Ama Shua*, *Ama Quilla* y *Ama Llulla* (*no robar, no mentir, no ser ocioso*) presentes en todos los documentos oficiales del movimiento y en muchos de los discursos de la dirigencia (SANTILLANA, 2006, p. 239).

Como afirmou Pablo Ospina (2006, p. 30): “Estos principios refieren en realidad a los modos de gestión pública y de vida personal: son consignas éticas para guiar el comportamiento”.

Portanto, o fazer político dentro do movimento Pachakutik possui uma natureza intrinsecamente comunitária, típicas das comunas indígenas, onde se faz fundamental a efetiva participação das pessoas na tomada de decisões, assim como o controle, a transparência e a possibilidade de revocatória do mandato, quando as decisões coletivas não são cumpridas (SANTILLANA, 2006, p. 239).

Além de Guamate, que manteve o prefeito indígena eleito anteriormente mas agora vinculado ao Pachakutik, aconteceram experimentos participativos em Cotacachi, Saquisilí, Latacunga, Chimborazo (provincial), entre outros. Houve uma tentativa de estabelecer um vínculo maior entre essas diversas experiências através da *Cordinadora de Gobiernos Locales* do Pachakutik, que tinha o objetivo de articular e fortalecer os governos locais participativos, mas foram tímidos os avanços.

Uma das experiências mais emblemáticas e conhecidas foi a do *cantón* Cotacachi, que em 1996 elegeu pelo Pachakutik o *alcalde* Auki Tituaña. Tituaña ficou à frente do governo local até 2009, e conseguiu estabelecer um sólido sistema de democracia participativa que integrou os diversos grupos do município, estimulou a formação de organizações sociais representativas e ampliou a consciência política da população local. Mais à frente, a experiência de Cotacachi será aprofundada.

5.3 Contexto Atual e o Movimento Indígena Equatoriano

5.3.1 O futuro do MIE

O furacão da transformação política do Equador, após a derrubada de Gutiérrez em 2005, ampliou a gama de possibilidades de caminhos políticos. A mobilização da população em busca de mudanças na política equatoriana foi impressionante. Criaram-se diversos grupos que debatiam e propunham mudanças. A esperança com o governo de Rafael Correa era grande, pois apresentava-se como uma alternativa aos

partidos e políticos tradicionais que levaram ao grande descrédito do sistema político.

A Constituição de 1998, apesar de ter significado alguns avanços no sentido da conquista dos direitos humanos (inclusive contando com 10% de delegados do Movimento Pachakutik), fora dominada por uma coalizão direitista, consolidando o modelo de desenvolvimento privatista e a agenda neoliberal. Na *Asamblea Constituyente* de 2007-2008, as forças de esquerda e dos movimentos sociais lograram ter pleno controle, conseguindo não apenas aprofundar a conquista dos direitos sociais, mas também ratificar a saída do neoliberalismo, consagrar a plurinacionalidade do Estado, inovar na questão de direitos ambientais, estender os espaços formais de participação popular e consolidar as demandas de despartidarização do sistema político (RAMIREZ, 2010, p. 20).

Apesar de não ter uma longa trajetória política de base, Correa foi capaz de assumir os principais discursos que mobilizavam a população equatoriana, como afirmou Luis Macas (2010, p. 8),

Él [Rafael Correa] fue bastante hábil como para catalizar todo este acumulado histórico que había, y la población, la ciudadanía, lo que hizo fue elegir al presidente Correa en el sentido de que él era el portador de todo este proceso de lucha. (...) Correa capitalizó todo lo que el pueblo, los movimientos sociales han venido generando, toda esa fuerza de lucha, y sobre todo sus propuestas.

Enquanto isso, o MIE passava por um de seus momentos mais desorganizados, diante de um dilema, segundo Felipe Burbano de Lara (2006), entre a opção de converter-se em um partido exclusivamente indígena ou desenvolver-se, como era a ideia inicial, em um movimento político pluriétnico. Burbano destacou que se, por um lado, o MIE estava arriscado a isolar-se caso não aceitasse aliar-se ao *Alianza País*, por outro, seria difícil imaginar uma esquerda renovada, crível, viável, sem a participação indígena (*ibidem*). O MIE acabou tomando o caminho do isolamento, e tornou-se oposição ao governo de Correa, e das mais críticas.

Dessa forma, depois de uma impressionante alçada ao cenário político do país, após o *levantamiento* de 1990 e de uma década e meia de grande força política e social, o MIE, em função principalmente das divisões internas geradas pelos controversos posicionamentos e articulações políticas no início do século, perde seu papel de principal protagonista dos movimentos sociais no Equador:

La malograda experiencia de PK en el ejercicio del poder y la nula participación del MIE en las acciones que propiciaron la caída de Gutiérrez señalaban el fin de un ciclo de alto protagonismo político e intensa movilización indígenas. El descentramiento de la hegemonía indígena en el campo progresista ecuatoriano parecía haber llegado (...) No estaban en juego la descomposición del movimiento (...) o la pérdida de vigencia de su agenda política, sino simplemente que sus prácticas políticas y su discurso no alcanzaban ya a interperlar a una multiplicidad de nuevos actores disidentes u opositores al orden vigente (RAMIREZ, 2010, p. 27)⁹⁹.

São inegáveis e numerosos os avanços do contexto político equatoriano com Rafael Correa. Após sua eleição, foi realizada, entre os anos de 2007 e 2008, uma Assembleia Constituinte que tinha o objetivo de reformar a constituição equatoriana e que contou com massiva participação da sociedade. A possibilidade de interferência da sociedade civil organizada, dos movimentos sociais, foi marcante para a história do país e levou à inserção de diversas demandas sociais na nova constituição. O fortalecimento do papel do Estado na sociedade, a estabilidade política, conseguida em seguida à deposição de três presidentes, a ampliação das políticas sociais, o maior controle sobre os setores econômicos estratégicos, a institucionalização de espaços de participação cidadã, são algumas dentre as várias conquistas do governo Correa.

Entretanto, ao longo do governo, sua relação com a sociedade e particularmente com os movimentos sociais não tem sido muito pacífica. Num cenário no mínimo paradoxal, no momento do governo da *Revolución Ciudadana*, em que a esquerda consegue, depois de longa data,

99 PK = Pachakutik.

estar à frente do governo central, verifica-se um enfraquecimento dos movimentos sociais, uma erosão do conjunto da mobilização social no Equador, coincidindo com um decréscimo das tendências participativas e associativas que haviam ganhado força na história recente (RAMÍREZ, 2010, p. 34).

Em relação ao MIE, a decisão de entrar no jogo eleitoral, há 15 anos, teve impactos diretos no seu caminhar. Muitos são os avanços conseguidos a partir dessa estratégia, seja pelas experiências de governo, pela inserção da questão étnica na agenda política nacional, pela ampliação dos espaços de negociação, pela maior capacidade de interferir na construção de políticas de governo. Por outro lado, também são destacados aspectos negativos que foram consequência direta dessa decisão. Um deles é o de que o movimento indígena equatoriano, ao entrar no jogo político eleitoral tradicional, teria perdido o potencial “contestatario y subversivo” que possuía antes. O movimento, a partir de 1994, teria sido progressivamente ‘cooptado e burocratizado’, em função de seus compromissos eleitorais (OSPINA *et al.*, 2006, p. 103).

O fortalecimento do movimento social indígena, sua entrada no meio político-eleitoral e nos espaços parlamentares, colocou como conflito de fundo o tenso diálogo entre veneração contemporânea do indivíduo, do individualismo, e as práticas comunitárias indígenas (YASHAR, 2005, p. 292). Entretanto, apesar do claro avanço do poder político do MIE nas últimas décadas, uma conclusão contraditória a que se pode chegar é que os sucessos eleitorais obtidos pela vertente política ligada ao movimento não se refletiram no crescimento e fortalecimento do movimento indígena como um todo (YASHAR, 2005, p. 301). Por outro lado, é inegável que a estratégia dual de atuação do MIE, como movimento social e como movimento político-eleitoral, foi exitosa para a solidificação das populações indígenas como atores políticos, cujos interesses pertencem agora a agenda nacional (YASHAR, 2005, p. 307).

Além disso, numa visão que conta com a anuência de muitas lideranças indígenas, destaca-se o enfraquecimento organizativo e as divisões internas que foram geradas pela participação nas eleições. A expectativa

de transformar o sistema político, presente desde que o Pachakutik começou a participar de eleições e principalmente no momento que entra no governo central com Gutiérrez, parece ter sido frustrada, num cenário que apresenta o movimento inverso, isto é, ao invés do MIE ter mudado o meio político, foi o sistema político tradicional que interferiu no movimento social; “Ambas lecturas de los resultados de la participación electoral podrían tal vez confluír en la idea de que si el movimiento indígena pretendió democratizar el Estado ecuatoriano, lo que ocurrió fue más bien que terminó ‘estatizándose’ él mismo” (OSPINA *et alli*, 2006, p. 103). A percepção é de que alguns quadros indígenas foram institucionalizando-se na estrutura governamental e se viram engolidos pela burocracia, que é uma das dificuldades que Yashar (2005, p. 302) destaca para a participação de movimentos sociais no sistema político. Essa situação leva a um desgaste da própria liderança e impede, muitas vezes, a construção de planejamento e ações mais estratégicas no sentido de fortalecimento do MIE e de luta pelas reivindicações indígenas.

Luis Andrango, presidente da FENOCIN, percebe essas mudanças dentro do movimento indígena e defende que é preciso promover transformações internas para que o movimento possa reestruturar-se:

Internamente las organizaciones también tenemos el compromiso por profundizar nuestros niveles internos de participaciones, porque arrastramos una lógica de trabajo comunitario de participación; si esta estructura que es la fuerza del movimiento indígena cada vez está siendo más afectada también por una lógica cada vez más individual, de dispersión de las estructuras organizativas. No podemos exigir al Estado nada más que tenga procesos de participación si internamente nosotros no tenemos procesos serios de participación. No podemos exigir al Estado que sea intercultural si en las estructuras de funcionamiento también excluimos la participación de jóvenes, de las mujeres. Es un tema que internamente también tenemos que ir construyendo (ANDRANGO, 2010b).

Identifica-se uma perda do direcionamento da agenda do MIE, que necessita de reorientação pois, de alguma maneira, perderam-se a perspectiva e os pontos fundamentais das demandas indígenas. Segundo

Luis Macas (2010), um dos motivos para isso foram a intervenção e influência externa ao movimento que acabaram por distorcer a agenda. Ainda que os indígenas estejam presentes politicamente na gestão local, a articulação da luta nacional se enfraqueceu, por um lado, pela presença e desgaste da participação político-eleitoral, por outro, por falta de articulação e visão nacionais:

Y no es que yo descarto la participación político-electoral del movimiento indígena, no es que sea totalmente negativa; yo creo que puede ser un camino. Lo que yo digo es que los objetivos del movimiento Pachakutik, cuando recién se iba creando, [eran] ir hacia el interior de la institucionalidad, pero para darle guerra, para luchar desde la institucionalidad, no para sentarme y acomodarme” (MACAS, 2010, p. 10).

Como citado anteriormente, um dos momentos de maior crise do MIE em sua participação política, e sobre o qual recai a maioria das críticas, tanto internas quanto externas, foi a aliança feita com Lúcio Gutiérrez. Essa articulação resultou na fragmentação dos indígenas e na perda da confiança e esperança que variados grupos sociais, inclusive brancos, negros e mestiços, tinham no movimento. Como destacou Miguel Carvajal em entrevista à Marta Harnecker, “han tenido algunos tropiezos serios en su conducción y uno de sus principales fue la alianza con Gutiérrez. La traición de Gutiérrez le pasó factura al movimiento indígena y sobre todo a su dirección” (HARNECKER, 2010b).

Esse momento de paralisia, de enfraquecimento, entretanto, não representa um risco de desaparecimento do MIE do cenário político equatoriano, principalmente porque seu grande bastião são as comunidades e as organizações de base indígenas. Conforme afirmou Macas, a força: “No está en la escena pública en la escena política, como era anteriormente, pero está en sus comunidades” (MACAS, 2010, p. 10).

Assim, a relação do MIE com o Estado está em um momento complexo, tenso e com débil vínculo político, tanto por problemas internos do próprio movimento, quanto pela presença fortalecida do governo central em todo o país. A ação do governo atual está representando uma

reterritorialização do Estado equatoriano, em resposta à grande ausência que caracterizou períodos anteriores, e tem efeito direto em diversas questões, como a mobilização das comunidades e a legitimidade das organizações sociais tradicionais.

Mario Unda destaca dois tipos de críticas colocadas no âmbito do conflito entre movimento indígena e governo Correa que, embora careçam de uma análise real, apontam para o debate central (UNDA, 2009). Primeiro, há um grupo que critica o MIE por não ser de esquerda, “comparado com a esquerda moderna”, porque priorizaria suas necessidades particulares, coletivas e individuais, teria se tornado indigenista, perdendo a perspectiva geral de transformação. Por outro lado, o MIE, na visão de opositores ao governo Correa, teria perdido seu potencial revolucionário por ter “sucumbido aos cantos das sereias” dos projetos de desenvolvimento e da cooptação institucional (UNDA, 2009, p. 12).

Apesar disso, analisando os resultados eleitorais de 2009, Unda afirmou que o Pachakutik ainda resiste principalmente na vitalidade de suas organizações de base, tendo tido resultados considerados surpreendentes: “5 asambleístas, 5 prefecturas provinciales, 27 alcaldías y un buen número de concejalías”. A presença política do movimento se mantém forte na região central da serra e no sul da Amazônia equatoriana, sendo sua debilidade maior no âmbito nacional (UNDA, 2009, p. 14; LALANDER, 2009, p. 213).

Entre as lideranças do MIE, principalmente da CONAIE e Pachakutik, há uma grande crítica ao governo, principalmente por não respeitar as dinâmicas organizativas dos movimentos sociais, e pelas políticas desenvolvimentistas de exploração de recursos naturais, o que contraria as demandas indígenas por um desenvolvimento alternativo. Macas (2010, p. 9) criticou o processo da *Revolución Ciudadana*, afirmando que o povo não é partícipe, “al menos los diferentes sectores organizados, las organizaciones históricas que han generado todas esta propuesta de cambios, que han elaborado agendas de lucha”. O líder do movimento indígena destacou o impacto que o novo governo vem tendo sobre o movimento indígena, principalmente com duas consequências: a coop-

tação, não apenas dos líderes e dirigentes, mas também das organizações de base, comunas, organizações de segundo grau; e a divisão, com a manipulação das políticas indigenistas, como o CODENPE e a Educação Bilíngue, para semear divergências no movimento. Para Macas, isso faz parte de uma estratégia do governo para enfraquecer os setores mobilizados que seriam contrários a uma política de crescimento econômico centrada na exploração extrativista (MACAS, 2010, p. 9). Como destacou Lalander (2010, p. 129)

La presencia del movimiento indígena como una de las principales fuerzas opositoras se há agudizado en 2010. La plataforma de movilización opositora se há concentrado más que todo en la resistencia según su decir, a los afanes del gobierno de destruir las conquistas históricas del movimiento indígena – instituciones estatales bajo el control corporativo de la CONAIE –, la defensa del agua que el gobierno estaría queriendo privatizarla, según los voceros indígenas y el rechazo a la política de explotación de los recursos naturales que seguiría siendo de fomento al capitalismo extractivista, entreguista y etnocida en aquellas áreas de la Amazonía donde hay pueblos indígenas en aislamiento voluntario.

Em resumo, mais do que uma decisão política tomada por divergências programáticas, a opção do Pachakutik de não aliar-se ao movimento Alianza País nas eleições de 2006 parece ter sido estimulada por dois fatores: o fracasso na articulação com o *Partido Sociedad Patriótica*, de Gutiérrez em 2002, o que exaltou resistências quanto à aliança com políticos de fora do movimento indígena; e interesses particulares de pessoas ou grupos que desejavam crescer politicamente apresentando-se como candidatos principais no pleito presidencial, estimulado pelo *rebuliço* político que abria espaço a novas forças. Entretanto, essa opção acabou direcionando o movimento Pachakutik (que não pode ser confundido com o MIE) para a oposição ao governo; o que poderia ter sido uma articulação que permitiria a inserção dos principais movimentos sociais do país no Estado e garantiria, talvez, um diálogo mais próximo com as demandas das populações indígenas e outros grupos tradicionais, tornou-se um conflito político que ao mesmo tempo que enfra-

quece e divide o MIE, não permite que este contribua nas diretrizes e caminhos traçados pelo atual governo.

Atualmente, há uma séria dificuldade em se conseguir caracterizar e definir claramente o que se tornou e quais as diretrizes do MIE. Seguindo a linha da análise de Luis Macas (2010), o MIE necessita fazer uma avaliação de sua atuação, principalmente desde sua entrada na disputa político-eleitoral, e retomar a construção de sua agenda, de suas articulações, a partir de suas bases, de suas comunidades, como uma forma de reconfigurar-se e de aproximar a luta que vem tendo no contexto político nacional com as demandas e realidades das populações indígenas ao redor do país.

5.3.2 Síntese analítica da construção do MIE

A experiência do movimento indígena equatoriano é repleta de peculiaridades, com derrotas e conquistas que devem representar um caso a ser estudado pelos diversos movimentos sociais latino-americanos. Diferente de outros lugares, no Equador as organizações indígenas lograram, na década de 1990, tornar-se representantes das principais demandas sociais do país, tendo assumido papel protagônico na luta contra políticas neoliberais e de exploração dos recursos naturais. Essa experiência marcou uma perspectiva diferente e inclusiva em relação à ordem social estabelecida no país desde sua independência, quando havia a divisão entre ‘índios’ e ‘não índios’.

Como reflexo desse fortalecimento do movimento indígena, a identificação como população indígena, povo nativo, deixa de ser um peso a ser carregado, um carimbo de etnia explorada e subjugada, e passa a ser revalorizado, a ser distinguido. Conforme colocou Sánchez: “la denominación de indio que fue históricamente un instrumento de dominación, con el paso del tiempo se ha transformado y revalorado, convirtiéndose en un elemento de identidad: de símbolo de estigma ha pasado a ser símbolo de orgullo étnico” (2008, p. 205).

Da mesma forma, a participação política indígena abriu um precedente histórico nas dinâmicas políticas locais no país, reconfigurando

as formas de fazer política. Num processo de transformação do modelo democrático vigente, os governos locais indígenas promoveram uma intensa dinâmica de democratização, popularização do espaço público e de aproximação entre Estado e Sociedade. A democracia participativa foi uma bandeira fundamental da gestão local indígena, conferindo maior visibilidade ao MIE e permitindo que se demonstrasse a possibilidade real de transformação da democracia local e nacional equatoriana.

Ramírez defende que para o movimento indígena, “se llame partido o movimiento, la organización política no puede concebirse sino como un intelectual colectivo en construcción permanente, dotado de una capacidad de acción y de elaboración propia” (2003, p. 51). Ou seja, em um momento de crise e perda de orientação, é importante compreender a lógica de construção dos movimentos sociais, como fenômenos dinâmicos e históricos.

O MIE entrou na grande discussão sobre a relação entre movimento social e Estado, e enfrentou um dos desafios dos movimentos sociais latino-americanos: a participação político-eleitoral. Estando fortalecidos enquanto movimento social e vendo a necessidade de interferir na estrutura estatal, os indígenas equatorianos optaram por entrar na disputa democrática, como forma de ampliar sua força pelas transformações desejadas. Quinze anos após a entrada nesse jogo, faz-se mister ver os avanços e retrocessos, os erros e acertos desenvolvidos pelo MIE.

De forma geral, assume-se como positiva a criação do Pachakutik e o ingresso das lideranças indígenas na política. As demandas indígenas inserem-se mais fortemente na agenda nacional, a questão do Estado Plurinacional torna-se uma das principais bandeiras de reforma. As experiências nos governos locais valorizam a prática e cultura indígenas, levantam a autoestima e conseguem ampliar fortemente a consciência cidadã, de direitos e deveres, das populações locais, e principalmente dentro das comunidades indígenas. Como exemplo disso, todo o formato da legislação de estímulo à participação popular, que hoje é implantada por Correa, é baseado nas experiências de governo indígena.

Entretanto, muitos foram os efeitos negativos sobre o MIE, principalmente pela perda de muitas lideranças, que hoje estão no sistema político e não mais na cabeça das organizações indígenas, e pelas divisões internas devido a divergências quanto a política de alianças, nos âmbitos nacional e local.

É uma experiência que pode contribuir na análise de questões centrais para o fortalecimento dos movimentos sociais na América Latina: será que a força de articulação e participação é condicionada ou limitada com a participação na disputa político-eleitoral? A maior presença estatal, percebida no governo Correa, diminui a capacidade de mobilização dos movimentos sociais? É possível aos movimentos sociais contribuirem com os governos sem perderem sua autonomia, sua perspectiva transformadora e sua capacidade de autodeterminar-se?

Certamente, as respostas a essas perguntas não são únicas. Precisamos aumentar nossa capacidade de analisar as experiências que buscam uma forma alternativa de democracia e de desenvolvimento, destacando os avanços e conquistas, mas também aprendendo com os equívocos e retrocessos. Embora apresentem contextos históricos, políticos, econômicos, sociais muito diferentes, a luta dos movimentos sociais nos países latino-americanos deve buscar alçar-se a um patamar maior, através do intercâmbio entre as diversas experiências, prenas de ensinamentos, ocorridas em cada lugar. Apenas quando tivermos a capacidade de pensar nossas lutas numa perspectiva regional, supracontinental, internacional, teremos a capacidade de fazer frente ao sistema conservador e colonizador que ainda vigora em nossos países.

5.4 Antecedentes da Democracia Participativa em Cotacachi¹⁰⁰

Cotacachi foi apenas uma das experiências de governo indígena em que a questão da participação tornou-se um pilar fundamental. Entre-

100 O vídeo disponível neste enlace contribui na análise da experiência participativa e permite ver o contexto do município de Cotacachi: http://www.dailymotion.com/video/xf9psa_cotacachi-la-unidad-en-la-diversida_shortfilms.

tanto, embora estivesse em meio a muitas outras, a experiência destacou-se no cenário nacional e internacional, tornando-se uma importante referência. Será apresentado aqui o contexto histórico, político e social em que foi desenvolvido esse fenômeno.

5.4.1 História sociopolítica de Cotacachi

O *cantón* Santa Ana de Cotacachi encontra-se ao norte de Quito, quase a meio caminho da fronteira norte do país com a Colômbia. Foi designado como município em 1861, e hoje possui em torno de 40.000 habitantes¹⁰¹, com cerca de 80% de sua população vivendo em áreas rurais. Seu território é dividido em três zonas. A andina, com altitudes que variam de 2.500 a 4.500 metros, é ocupada centralmente pelas comunidades indígenas, mais de 40, e comporta em torno de 40% da população, cuja principal atividade é a agricultura de subsistência, com milho, batata, feijão, trigo, e uma variada produção artesanal. A zona urbana, onde residem principalmente *mestizos*, embora com presença crescente dos indígenas, concentra como principais atividades o comércio, o artesanato (Cotacachi é conhecida pelos seus produtos de couro e por sua feira anual de couro), os serviços públicos e o turismo. É cercada por pequenas propriedades e fazendas agroindustriais com produção de flores, hortaliças e frutas para exportação. A zona subtropical, que vai em direção à região costeira do país, com altitudes que variam de 200 a 2800 metros, num ambiente mais rico em fauna e flora, onde, numa contínua luta antiextrativista, desenvolve-se a produção agrícola, tendo o café orgânico como um importante produto de exportação, a criação de gado e a extração madeireira (ORTIZ, 2004a, p. 58-59). Em toda Cotacachi, 65% da PEA está vinculada à produção agropecuária (BÁEZ *et al.*, 1999, p. 18). O mapa a seguir ilustra a localização de Cotacachi:

No século XX, Cotacachi não teve trajetória diferente de outras regiões rurais com presença indígena. Até a década de 1970, seu contexto

101 Fonte: Instituto Nacional de Estadística y Censos – <<http://www.inec.gov.ec/cpv/>>.

caracterizava-se por grande concentração de terras e intensa exploração dos indígenas trabalhadores rurais, que viam-se dominados, como apre-



Figura 2 – Mapa do Equador com marcação no município de Cotacachi (Fonte: <https://maps.google.com/>)

sentado anteriormente, pelas autoridades locais de diversas natureza: econômica, política, religiosa. No contexto de funcionamento de um *poder gamonal*, os indígenas viam-se subjugados a condições de vida e trabalho quase subumanas. O preconceito racial era dominante, e os indígenas que se arriscavam a ir à área urbana, muitas vezes para resolver problemas burocráticos com o poder público, eram destratados, obrigados a varrer ruas e impedidos de entrar em espaços públicos, como o prédio da pre-

feitura. A população de Cotacachi é composta por 36,9% indígenas, 0,6% afro-ecuatorianos e 62% de *mestizos* (ORTIZ, 2004a, p. 59).¹⁰²

A inserção dos indígenas no município não difere muito do contexto nacional e o relato de Santiago Ortiz Crespo (2004a, p. 60-62) é uma ilustração da história contada anteriormente:

El sistema gamonal se mantuvo en la zona de Cotacachi hasta los años 60, en base a relaciones de carácter servil caracterizadas por el manejo del poder de manera personal y privada, por parte de los hacendados. Los terratenientes eran los *titulares de autoridad*, en medio de una estructura social donde primaban las relaciones estamentales y la mayor parte de los campesinos dependían de la hacienda bajo relaciones precarias (huasipungo, etc.). De esta forma aunque un sector de la población urbana y rural se insertó en procesos de individualización y de mercado, una importante masa de la población se mantenía bajo control del poder gamonal como intermediario del poder central. En esas condiciones de subordinación, la ciudadanía no era más que una figura jurídica, más no una realidad social, cultural o política. (...) Los indígenas trabajan gratuitamente dos o tres días a la semana en las haciendas a cambio del uso de *las tierras del patron* para el pastoreo de los animales, la leña o el agua. Aparte de ello recibían créditos, que no podían pagar nunca. La Iglesia también les sometía al pago de diezmos y primicias, pues el cura elegía a la gente blanco mestiza de la ciudad para que recorran los campos tomando las primeras cosechas.

Um indicador dessa forte desigualdade e da intensa exclusão da população rural/indígena são os índices de analfabetismo encontrados na região. Segundo Báez *et al.* (1999, p. 37), em 1990, 31,6% da população *cotacacheña* acima de 15 anos era analfabeta, aumentando no recorte da área rural para 35,1%; como referência, na província (Estado de Imbabura) esse número era de 18,4% e no país 11,7% (*ibidem*).

Esse cenário começa a mudar a partir da década de 1970. Primeiro, pela atuação do governo, com as novas leis de Reforma Agrária (1963 e

102 A discussão sobre o tamanho da população indígena no Equador é sempre divergente. Dependendo da metodologia de análise, pode variar de 10% a 40%. Desde que se adotou a autoidentificação como principal identificador, os dados tendem para em torno de 30%, mas também é um dado crescente, em função do fortalecimento do movimento indígena, e conseqüente aumento da autoestima, o que fez muitas pessoas que não se classificavam mais como indígena voltarem a fazê-lo.

1974). Embora a política de redistribuição de terras de Cotacachi estivesse mais atrelada à colonização de novos territórios do que à expropriação de grandes latifúndios, foi-se consolidando um cenário de melhor distribuição, particularmente com aumento significativo das propriedades de médio porte¹⁰³. Segundo Fernando Guerrero e Pablo Ospina (2003, p. 96), na Cotacachi de 1974, 1,1% dos proprietários controlavam 60% da terra e 92% dos camponeses possuíam 23%. Portanto, esse processo distributivo não foi fruto de grandes conflitos de terras, mas foi fortalecido, centralmente, pela modernização da produção agrícola (a chamada revolução verde), que aumentou a produtividade e os ganhos com a produção rural na região, o que pressionou o mercado de terras improdutivas, que começaram a ser vendidas pelos grandes proprietários para esses empresários agrícolas de médio porte (GUERRERO; OSPINA, 2003). Ortiz Crespo (2004a, p. 64) descreveu esse processo:

En general se nota en el cantón una *medianización* de las propiedades grandes, pues los hacendados venden las tierras de peor calidad e invierten para modernizar la producción, mientras los minifundios se atomizan por la partición de herencias (...) no existio una lucha generalizada para afectar la gran propiedad. Mas bien estas se han ido *medianizando* y modernizando por la inversión capitalista en la ganadería, horticultura y la explotación florícola.

Em paralelo, a atuação da *Federación Ecuatoriana de Indios* (FEI) nas diversas comunidades indígenas do país permite a resistência a um dos viéses de poder privado sob o qual estavam submetidos os indígenas: o

103 “La información aportada por el INDA sugiere que, por lo menos a lo largo de las décadas del ‘80 y del ‘90, el proceso de distribución de tierras en la provincia de Imbabura y especialmente en Cotacachi se ha producido, en mayor medida, a partir de adjudicaciones de tierras vía colonización antes que mediante la afectación de tierras. En efecto, a lo largo de los años ochenta, de las 30.814 hectáreas adjudicadas en la provincia de Imbabura, alrededor del 90,8% corresponde a colonización y el porcentaje restante a reforma agraria. Entre 1991 y 2000 se produce un fenómeno similar: de las 25.178 hectáreas adjudicadas, el 99,4% corresponde a colonización y el porcentaje restante a reforma agraria. Hay que aclarar, sin embargo, que a partir de 1994 el INDA no distingue las adjudicaciones por tipo de política; es decir, por colonización o reforma agraria. En todo caso, Cotacachi reproduce el patrón general que ya vimos en todo el país de un predominio de la acción de colonización antes que la redistribución de tierras” (Guerrero e Ospina, 2003:98)

religioso. Eles conseguem, em algumas localidades, criar as condições para combater o pagamento de dízimos à Igreja, na maior parte das vezes recolhido sob a forma de produtos agrícolas produzidos nessas comunidades (GUERRERO, 1998), o que foi caracterizado como um importante passo para começar a superar a situação de atraso e a discriminação que sofriam dos *blanco-mestizos* (BÁEZ *et alli*, 1999, p. 9).

Além disso, há um grande impulso na questão educacional no Equador, numa tentativa de universalização do acesso da população à escola pública. No âmbito indígena, é fortalecida a questão da educação bilíngue, que é um importante fator de afirmação cultural e de integração dos indígenas, conforme destaque de Ortiz Crespo (2004a, p. 66):

Hay que señalar que desde los 70 se produce una verdadera explosión educativa en el país y particularmente en el sector rural, con la cual prácticamente se universalizó el acceso de la población a la escuela. Así en el caso de Cotacachi, que en los 60 tenía tasas de analfabetismo cercanas al 90%, logra tasas netas de asistencia de los alumnos de primaria en 1990 del 80% y en el 2001 del 88%. (...) La educación es también un factor central en la formación del grupo de líderes e intelectuales indígenas que organizan al movimiento campesino desde los 70. Ya desde los años 70 los líderes indígenas plantean al gobierno militar la necesidad de la educación bilingüe.

Finalmente, na mesma década de 1970, as comunidades indígenas começam uma forte articulação de luta em prol dos seus direitos. A *Ley de las Comunas*, de 1937, já havia sido uma importante ferramenta para essas comunidades, que passaram a ter uma representação oficial frente ao governo, o *cabildo*, bem como a posse de suas terras. Os *cabildos* eram os representantes das comunidades indígenas frente *al mundo exterior*, tendo que ser eleitos anualmente em assembleias gerais, com reconhecimento formal do Ministério da Agricultura para o cumprimento do seu papel. Essa estruturação legalmente reconhecida das comunidades indígenas possibilitou seu fortalecimento e deu legitimidade ao seu funcionamento coletivo, bem como às suas lideranças (BÁEZ *et alli*, 1999, p. 56).

As causas comunitárias indígenas passaram a ter um espaço direto de diálogo com o governo, mudando o cenário anterior de privatização dessas questões. Ortiz Crespo (2004a, p. 64) comentou alguns tópicos que pautavam a luta indígena no *cantón*:¹⁰⁴

Pese a que se mantuvo la desigualdad en la propiedad de la tierra las reformas permiten cambios en el control territorial. La organización comunal que se mantuvo desde la época colonial se consolidó como referente organizativo campesino y luego articuló en una organización de segundo grado, influyendo en toda la zona andina del cantón. Los indígenas retomaron parcialmente el territorio andino del cantón e incursionaron en el control de la zona de la reserva Cotacachi Cayapas, la disputa del agua, la construcción de vías, obras públicas y los servicios.

5.4.2 Construção do movimento indígena local

As comunidades indígenas começam a articular-se em uma organização supracomunitária, uma organização de segundo grau, que aglutina as causas e consolida a luta local. É formada, em abril de 1977, a *Federación de Comunas de Cotacachi*, como relataram Báez *et alli* (1999, p. 59):

La UNORCAC, al constituirse, toma el nombre inicial de ‘Federación de Comunas de Cotacachi’, liderada por un grupo de indígenas urbanos intelectualmente reconocidos por su larga trayectoria en la dirigencia en el ámbito nacional, inclusive, como es el caso de *Blanca Charmoso, Alberto Andrango y Segundo Andrango* que hacían parte del denominado núcleo de discusión ‘Eugenio Espejo’, germen de la organización en Cotacachi. Los objetivos y el discurso de la naciente Federación eran de orden eminentemente étnico: organizarse y defenderse de los ‘*mishus*’¹⁰⁵, así como una respuesta a la situación de discriminación y abandono en la que vivían las comunidades indígenas.

A transição de *Federación*, como organização representativa da reivindicação étnica, para *Unión*, com viés político mais amplo, teve in-

104 Ortiz relata a história de um indígena, Rafael Perugachi, que foi agredido por policiais após preso e faleceu logo em seguida. Este fato teria sido um dos catalisadores da conformação do movimento indígena local (ORTIZ, 2004a:11)

105 *Mishus* é o termo utilizado pelos indígenas para identificar os *mestizos*.

fluência da *Federación Nacional de Organizaciones Campesinas* (FENOC – atual FENOCIN), com quem os líderes *cotacacheños* haviam articulado-se buscando maior integração com o movimento nacional. Dessa forma, foi registrada no Ministério da Agricultura a instituição que representa, até hoje, uma das organizações de segundo grau mais fortes do Equador: a *Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi* (UNORCAC) (ORTIZ, 2004a, p. 68). A articulação com a FENOCIN propiciou-lhe uma aproximação automática a movimentos de esquerda, como o *Partido Socialista*, o *Partido Comunista* e o *Frente Amplio de Izquierda* (FADI – partido pelo qual elegeu seu primeiro *concejal*), o que influenciou sua caracterização de organização de base clasista, misturando, desde seu início, reivindicações étnicas com demandas típicas dos trabalhadores rurais de luta pela terra e reforma agrária (BÁEZ *et alli*, 1999, p. 59).

Consolidando sua importância na política municipal, a UNORCAC conseguiu em 1979, nas primeiras eleições realizadas para *consejales cantonales* (o equivalente a vereadores), emplacar um candidato, Alberto Anrango, pelo FADI, e desde então conseguiu manter de um a três representantes no *Consejo Cantonal* (ORTIZ, 2004a, p. 14; LALANDER, 2010, p. 59). Desde então, a *Unión* mantém essa em sua atuação característica de ser, ao mesmo tempo, um movimento social articulado com as bases e uma força política dentro do poder local:

Como Presidente de la Unión, Alberto Anrango es designado candidato por el FADI y luego electo en las elecciones del 79 como primer concejal indígena del cantón. La Unión con ello toma presencia institucionalizada en el poder local, estableciendo una relación directa con el Municipio. Al mismo tiempo la Unión asume un rol político que se mantendrá en las dos décadas siguientes y les llevará a tener presencia permanente en el Cabildo cantonal (ORTIZ, 2004a, p. 72).

Nas décadas de 1980 e 1990, o movimento local foi abastecido pela intensidade de luta do MIE nacional. Os diversos movimentos de protesto contra as políticas neoliberais, em defesa dos direitos dos povos

indígenas, da plurinacionalidade, com o auge no *levantamiento* de 1990, foram importantes combustíveis para a expansão do movimento local, tendo conseguido aglutinar todas as 43 comunidades indígenas da área rural de Cotacachi. Diferentemente de outras, a UNORCAC conseguiu tornar-se a única organização de segundo grau dos indígenas *cotacacheños*, possibilitando um raro cenário de união e solidez no movimento. Santiago Ortiz (2004a, p. 73) desenvolveu essa análise, mostrando, primeiro, como as políticas do governo central aprofundaram o abandono das áreas rurais pelo Estado, e como as organizações indígenas, mais particularmente a UNORCAC, tiveram que assumir muitas agendas que deixaram de ser públicas:

En la última década del siglo XX las políticas neoliberales se hicieron sentir. El Estado se retira progresivamente del campo, se liquidan las políticas de fomento agropecuario, se elimina el IERAC¹⁰⁶ y se desregulan los precios de los alimentos, todo lo cual somete a la sociedad rural a un intenso proceso de cambio bajo el imperio del mercado. Sin embargo de ello, el espacio que es abandonado por el Estado es cubierto por las organizaciones sociales y ONG, que asumen por su cuenta su agenda de desarrollo y participación (...) En el caso de la UNORCAC la situación aprovechada como una oportunidad para ampliar su agenda al desarrollo rural. La Unión se convierte en un organismo coordinador y ejecutor de proyectos orientados a la producción agrícola y pecuaria, a la forestación, a la conservación del agua y al medio ambiente. También se impulsan programas de educación infantil, crédito y salud, que permiten la participación activa de las mujeres y los niños. Se trata de una agenda de desarrollo con dimensiones sociales, ambientales y económicas que pronto encontrarán una dimensión política que les unifique con la toma del gobierno local.

Mas o benefício, nesse caso, não foi apenas em um sentido. Assim como a luta nacional impulsionou a organização indígena no cantón, Cotacachi, com seu contexto de formação política, assumiu um reconhecido papel de provedor de sólidas lideranças indígenas para o mo-

106 IERAC – Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización.

vimento nacional, tendo originado vários quadros que figuram até hoje entre os principais líderes indígenas, como Pedro De La Cruz, Nina Pacari, Segundo Andrango, Luis Andrango, Auki Tituaña. Como afirmou Pedro De La Cruz (2011), “Me parece que Cotacachi tiene un semillero de políticos responsables y creo que eso hay ayudado que mucha gente se interesse en este accionar político”.

Santiago Ortiz Crespo fez uma análise histórica da consolidação do movimento indígena *cotacacheño*, dividindo-o em três fases. A primeira, de 1970 a 1981, seria o período de “formación de la ciudadanía indígena en el marco del conflicto con el poder gamonal” (ORTIZ, 2004a, p. 79). Esse período ficou destacado pela luta pelos direitos civis: “respeto a su integridad personal, igualdad ante la ley, trato digno y justicia para los indígenas, respeto a sus formas culturales, derecho de asociación y expresión, con los mismos derechos que los mestizos”. Na busca por estabelecer uma nova forma de relação com o poder urbano local, em um contexto de grande conflitividade, é criada a UNORCAC.

Los contenidos de la lucha de los indigenas son democráticos, por derechos civiles y políticos, aunque asumen un horizonte ideológico de izquierda y el proyecto de una sociedad socialista. Por su forma la acción de los campesinos se expresa a través de movilizaciones masivas que confrontan con el poder local y nacional (*ibidem*, p. 79).

O segundo período, de 1980 a 1996, seria de luta por “derechos políticos y sociales bajo el proyecto desarrollista y de integración social y política” (*ibidem*, p. 80). Nessa fase, a luta prioriza questões como educação indígena, infraestrutura, apoio a atividades produtivas e seguridade social. A universalização do sufrágio permite, também, maior politização da sociedade, principalmente nas áreas rurais, com os baixos níveis educacionais. É fortalecida a articulação entre o étnico e o classista, o que, segundo Ortiz Crespo, “da a la UNORCAC un sustento ideológico que refuerza su accionar local, le permite configurar alianzas con sectores populares mestizos y establecer relaciones con el mundo del poder nacional” (*ibidem*, p. 81).

Finalmente, a terceira fase, de 1996-2002, caracterizada pela prática de uma estratégia de desenvolvimento local atrelada à proposta da democracia participativa¹⁰⁷. A transformação do movimento indígena em ator político nacional, através do Pachakutik, gera um amplo espaço de politização das lideranças e das organizações indígenas. Outros temas como a saúde indígena, os recursos naturais, a participação política tornam-se pauta da agenda reivindicativa do MIE. Paralelamente, no local, o governo, apoiado por organizações não governamentais externas (equatorianas e estrangeiras) e pela UNORCAC, começa a assumir as lacunas deixadas pelo Estado no atendimento às demandas da população rural. A UNORCAC assume um discurso de “*desarrollo con identidad*”¹⁰⁸. A vitória de Auki Tituaña para a *alcaldía* de Cotacachi permite uma reestruturação da relação entre indígenas e *mestizos* e entre população e municipalidade; há uma reconfiguração da democracia social e da democracia política (*ibidem*, p. 82).

Ao mesmo tempo, os avanços na esfera local apresentam uma contradição com a agenda conservadora da política nacional, conforme destacou o autor:

La vinculación de una agenda de desarrollo con identidad con un discurso étnico y político expresado en la CONAIE y el Pachakutik, le da al proceso local un proyecto de comunidad política imaginada que solo es posible por los rasgos identitarios que provienen del movimiento étnico de los pueblos indígenas. Pero esa coherencia le lleva al proceso local de Cotacachi a un cierto desfase con el proce-

107 Essa divisão por fases vai até o momento prévio de publicação do livro de Santiago Ortiz Crespo (2004a). Numa atualização dessa periodização, essa terceira fase poderia ser estendida até o ano 2008, quando o processo participativo começa a sofrer sérios impactos do contexto nacional ditado pelo *Alianza País*. Em 2009, com a eleição de Alberto Andrade, há um momento de transição, gerando uma quarta fase, cujas características analisaremos no final do capítulo, quando tratarmos do contexto atual de Cotacachi.

108 O atual presidente da UNORCAC, Rumiñahui Anrango, apresenta quatro áreas de atuação da organização (ANRANGO, 2009): fortalecimento organizativo, que é a relação com as comunidades; desenvolvimento social, com apoio às iniciativas dos grupos, como mulheres e jovens, e valorização da cultura indígena; desenvolvimento econômico, para além da agricultura; e recursos naturais.

so nacional, a avanzar unos pasos por delante, en terminos de democracia, de eficacia, de innovación en el desarrollo, del contexto nacional que transita en una profunda crisis. De allí que lo que esta planteando Cotacachi es un proyecto de ciudadanía que entra en conflicto con la propuesta de restricción de los derechos que plantea el neoliberalismo imperante (*ibidem*, p. 82).

Ortiz Crespo resume os diversos elementos que contribuíram para a formação de atores políticos e para a consolidação do movimento indígena em Cotacachi:

A fin de situar este proceso se ha tornado en cuenta varios elementos que inciden en la construcción de sujetos ciudadanos en Cotacachi: el declive del poder gamonal, el impacto de la modernización, el desarrollo de la educación, la emergencia de la organización campesina indígena local, la influencia del clasismo, la vigencia de los derechos políticos con el retorno constitucional y la presencia del movimiento indígena como actor político en la década del 90 (*ibidem*, p. 58).

É, portanto, a partir da vitória de Auki Tituaña, em 1996, para a prefeitura de Cotacachi que começa, em dissonância com os caminhos que estão sendo traçados no contexto nacional, o processo de transformação que permitiu uma nova experiência democratizadora no seio no movimento indígena equatoriano.

5.4.3 Entrada dos indígenas no governo: a eleição de Auki Tituaña

Embora contribuísse para os diversos espaços de luta do movimento indígena nacional, não se pode colocar em segundo plano o fato de a UNORCAC sempre ter sido vinculada à FENOCIN. Entretanto, essa articulação não representou um impedimento para que a organização de segundo grau se alinhasse ao recém-criado Pachakutik em 1996 para a disputa eleitoral. Acostumados a candidatar-se através de outros partidos de esquerda, como FADI e Partido Socialista, que não tinham a questão étnica como prioridade em suas agendas, as lideranças da UNORCAC até sentiram-se mais confortáveis de articularem-se com o

novo partido indígena para as eleições: “La UNORCAC, como era indígena, pidió prestado el Pachakutik” (DE LA CRUZ, 2011).

A eleição de Auki Tituaña, em 1996, é fruto dessa articulação UNORCAC/FENOCIN e Pachakutik/CONAIE¹⁰⁹. Apesar de indígena, Auki não vinha de dentro do processo histórico da UNORCAC. Estando mais inserido no contexto indígena urbano que no rural, depois de fazer seu curso universitário de economia em Cuba, o dirigente entra no movimento através de projetos ligados à CONAIE. Auki não era um quadro político relevante da organização, mas participava como técnico em projetos. Pelo fato de ter nascido em Cotacachi e possuir raízes na região, foi indicado pela CONAIE para a *alcaldia* do *cantón* Cotacachi¹¹⁰, o que foi aceito pelas lideranças da UNORCAC.

Uma questão que vale ressaltar é que, apesar de o movimento Pachakutik ter nascido mais por uma articulação da CONAIE, organizações locais ligadas a outros órgãos de nível nacional como a FENOCIN apoiavam o Pachakutik, por verem nele a representação indígena nas eleições. Ou seja, ainda que no cerne do movimento social indígena houvesse essa divisão (principalmente entre as três organizações nacionais principais: CONAIE, FENOCIN e FEINE), o Pachakutik conseguiu, em um primeiro momento, articular os diversos atores em prol do fortalecimento dos candidatos indígenas.

O fato de o primeiro prefeito indígena de Cotacachi não ter sido parte do processo histórico de construção da UNORCAC pode ter contribuído para que a conformação de forças para a governabilidade do período de governo de Auki Tituaña não estivesse atrelada apenas, ou subordinada, às relações estabelecidas pelo movimento indígena local. O movimento indígena de Cotacachi foi apenas mais um ator na conjun-

109 Vale destacar que antes de 1996, não havia eleições para *alcalde*. A figura política mais importante e nível local era o Presidente do Conselho Cantonal, nomeado pelo Conselho Municipal. Portanto, Auki foi o primeiro *alcalde* eleito do *cantón* (Báez *et alii*, 1999:64)

110 O próprio Auki Tituaña costuma destacar que ele foi procurado para ser candidato a *concejal*, mas que, inclusive por ter propostas políticas mais interessantes na capital, sugeriu de tentarem a *alcaldía*, o que primeiro foi visto como uma luta perdida, mas depois foi aceito pelas lideranças (Tituaña, 2011)

tura política do governo, sem ter maior ou menor importância que outros atores representativos da sociedade. A *alcaldía* logrou formar um novo tecido social em torno do seu governo, que contava com atores das diferentes zonas do *cantón*. Consequentemente, não era a UNORCAC que estava à frente do governo, mas o líder indígena Auki Tituaña cuja atuação, inclusive, gerou muitos conflitos com a organização de segundo grau e fez florir rupturas dentro do movimento.

Ortiz Crespo (2004a, p. 193) ressaltou esse potencial de conflito que havia entre a organização rural ligada à FENOCIN, UNORCAC, e a liderança indígena urbana, ligada à CONAIE, Auki Tituaña:

De allí que si la Unión aportaba su *capital social*, Auki Tituaña contribuyo con el discurso etnico y politico y con ello se establecía una alianza, que en muy pocos lugares y circunstancias se ha dado, entre una organización filial de la Fenocin y un militante reconocido de las filas de la CONAIE. Por cierto se trata de una alianza entre un sector campesino indígena rural y un profesional indígena del sector urbano, que no ha dejado de tener tensiones, pero que ha sido la forma particular en la cual se desenvolvió y resolvió la necesidad del poder local por parte de los actores locales de Cotacachi.

As eleições de 1996 foram as primeiras em que o prefeito seria escolhido por voto direto da população e o candidato indígena conseguiu uma vitória com uma margem de poucas dezenas de votos¹¹¹. Apesar de ter sido levado ao jogo político pela UNORCAC e ter apoio maciço da população indígena, o candidato conseguiu angariar votos de outros insatisfeitos, tanto da área urbana quanto da zona subtropical. Sua eloquência e o discurso democrático e antineoliberal, em um contexto nacional extremamente neoliberal, levaram-no ao posto mais alto do município. Auki começou, então, um processo participativo, baseado no fortalecimento das organizações sociais de base, no maior intercâmbio entre as três zonas do *cantón* e na consolidação de espaços públicos de ampla participação popular.

111 Segundo entrevistados (Robalino, 2011; Tituaña, 2011) a margem de diferença foi em torno de 70 votos.

5.5 O Poder Popular em Ação

A gestão participativa foi um dos selos dos governos locais indígenas no Equador. Em Cotacachi não foi diferente. Até então, já havia algumas experiências de governos participativos, com destaque para o caso de Guamote, onde o prefeito Mariano Curicama, eleito em 1992, já vinha experimentando práticas de inclusão da população. Auki Tituaña começou a construção de uma estrutura de participação que transformou o cenário político local e perdura até hoje. Nesta seção, descrevo esse processo apresentando uma série de elementos que podem contribuir para a sua compreensão.

5.5.1 Estrutura de Participação

Sem uma proposta pré-definida de estrutura participativa, o governo de Auki Tituaña, em intercâmbio com outras experiências e com organizações de apoio a projetos de desenvolvimento local, foi construindo um modelo de democracia participativa específico para a realidade local, tentando respeitar e valorizar as características políticas, culturais, sociais e ambientais da região. Os principais pilares dessa reconfiguração democrática foram: a *Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi* e o *Plan Participativo de Desarrollo Cantonal*; e o Presupuesto Participativo.

5.5.1.1 *Asamblea de Unidad Cantonal e Plan Participativo de Desarrollo Cantonal*

Em setembro de 1996, um mês após sua posse, Auki convocou uma primeira *Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi* (AUCC), um espaço de diálogo para a definição das diretrizes do desenvolvimento do *cantón*. O objetivo do alcaide era, segundo Ortiz Crespo, “tratar las orientaciones para el futuro de Cotacachi y abrir el camino a una propuesta que estaba ya en la mente del Alcalde, la planificación local” (ORTIZ, 2004a, p. 121). Esse primeiro encontro funcionou, na realidade, como catalisador de um processo que consistia em três grandes fases: diagnóstico do contexto socioeconômico de cada local do município; planejamento

de atividades; execução. Assim, a principal atividade desenvolvida ao longo do primeiro ano de governo foi o diagnóstico, feito pelas próprias comunidades, de seus problemas e demandas.

Conforme ressaltou Ortiz Crespo (*ibidem*, p. 122):

Los objetivos de la Asamblea son la formación cívica de los habitantes, el mejoramiento de la calidad de vida, la gestión social y la coordinación de proyectos, en función de la equidad en el acceso a los recursos del presupuesto, la autodeterminación de los grupos sociales y los pueblos indígenas. En los Estatutos se fijan sus atribuciones: planificación, proposición, formación, gestión, control y revocatoria de mandato.

O produto desse trabalho foi o subsídio necessário para a II AUCC, realizada em 1997, quando se concluiu o principal documento de consolidação da democracia participativa de Cotacachi: o *Plan Participativo de Desarrollo Cantonal*¹¹². Com base nos diagnósticos realizados pelas comunidades, o plano traçava as diretrizes de ação a serem observadas pelo governo local e pela sociedade visando a melhoria das condições de vida dos cotacacheños. O *Plan* tornou-se a carta magna que orientou as *Asambleas* subsequentes e todas as atividades de planejamento e execução inseridas no processo participativo, como descreveu Ortiz Crespo (2004a, p. 131):

El Plan, se ha convertido en un elemento importante en la vida de Cotacachi, no solo porque le da una racionalidad a la administración municipal, sino porque se ha convertido en un instrumento de aglutinación. Los diversos actores encuentran un paraguas común, con un norte compartido y se relacionan a través del Plan. Ese cambio de cultura política no se da solo hacia dentro sino también hacia fuera. Las organizaciones de cooperación que antes ingresaban en Cotacachi como tierra de nadie, deben ahora moverse bajo el paraguas de los planes. No se trata de asentarse en el cantón para ejecutar proyectos diseñados fuera del canton, sino que deben

112 Patrícia Espinoza (Espinoza, 2009) informa que ao longo de 1997 foram realizadas 127 oficinas em todo o município com os mais diversos grupos dos três setores para a construção desse plano.

mirar si su oferta responde a los problemas y prioridades locales, así como negociar su entrada en el marco de la institucionalidad local. La planificación es un comportamiento difundido en la red organizativa de Cotacachi, todos los líderes conocen del plan, aunque no necesariamente ese conocimiento se da en la base y en la población. El plan ha contribuido a debilitar la cultura clientelar característica de las relaciones tradicionales con el gobierno local en otras épocas.

Fernando Guerrero (1998) debruçou-se sobre esse período inicial de construção do processo participativo do governo Auki e de elaboração coletiva do *Plan* e destacou três diferentes fases estruturantes: “una orientada a la motivación y sensibilización de los actores; una segunda relacionada con la realización de autodiagnósticos participativos; y, finalmente, en una tercera fase de socialización del plan participativo” (GUERRERO, 1998).

Ortiz Crespo (2004a, p. 12), ao expor os motivos pelos quais escolheu Cotacachi para fazer seu estudo de mestrado, destaca a importância da AUCC enquanto espaço público e enquanto reconfiguração do poder local:

Se escogió Cotacachi por varias razones: en primer lugar porque se trata de un proceso sostenido de participación, que ya tiene ocho años de duración, de manera que puede ser mirado con cierta perspectiva. Por otra parte se trata de un cantón en donde se ha construido un espacio público, la Asamblea, en la que se expresan los actores y se procesan sus conflictos. Finalmente hay que señalar que se trata de un caso *paradigmático* en el movimiento indígena e incluso se ha convertido en un referente nacional e internacional, de manera que los hallazgos de este estudio pueden dar pistas para explicar los cambios en la estructura de poder local.

Entretanto, com a necessidade de continuidade do trabalho para a execução das prioridades decididas nas assembleias, a AUCC deixou de ser apenas uma reunião anual: tornou-se uma organização articuladora da democracia participativa do município. Além disso, fazendo uso de recursos disponibilizados pela *alcaldía*, a *Asamblea* logrou formar

uma equipe técnica que se tornou responsável pelo acompanhamento do processo, instalando sua sede na praça principal da cidade.

Uma variável importante na análise do processo participativo de Cotacachi é a compreensão de que a estrutura da democracia participativa *cotacacheña* baseia-se na inclusão de grupos e organizações de cidadãos. Embora a participação dos espaços de discussão fosse ampla e aberta, a estrutura decisória tinha uma clara base organizativa, isto é, nos momentos de tomada de decisão só poderiam votar os que estavam representando um grupo, seja por um recorte territorial (comunidade, bairro, *parroquia*), temático (conselho de saúde, de meio-ambiente), social (jovens, mulheres). Portanto, o grande espaço de debate e decisão que era a *Asamblea* tinha como pilares os outros espaços coletivos de discussão e deliberação. Ortiz Crespo (*ibidem*, p. 158) destacou essa característica da experiência de Cotacachi, com suas vantagens e desvantagens:

Se fue configurando así una representación sobre la base de un criterio organizativo y territorial, tomando en cuenta a los delegados de cada organización de base. Si bien se torna como referencia el número de habitantes, el criterio no es por la cantidad de personas sino por la existencia de organizaciones. Se considera que cerca de la mitad de los adultos, hombres y mujeres del canton, están organizados, de manera que la Asamblea tiene una alta representación de la población organizada. La población y los ciudadanos particulares participan indirectamente y en la medida en que se involucran en las organizaciones de base. (...) Esto le da al sistema participativo una fortaleza en la medida en que empuja a la organización de la población logrando que la mayor parte de los pobladores estén agrupados. Sin embargo esta característica es al mismo tiempo una limitación dado que le configura como una instancia de participación indirecta de la población, mediada por organizaciones sociales y de segundo grado (...) Las personas individualmente tienen derecho a voz pero no tienen derecho a voto en la Asamblea, pero además no tienen, a menos que se sumen a una de las redes organizativas, canales abiertos de información, consulta o control social ni tienen muchas formas de involucrarse en las decisiones o en la gestión. En general el sistema participativo está configurado para grupos y no para individuos. Esto le da al proceso participativo cierta debilidad,

especialmente en el sector del subtropico y a nivel urbano donde no existen las condiciones para imponer un modelo organizativo semejante al existente en la zona indigena andina. La falta de una estrategia de comunicación y de formas de trabajo con los sectores desorganizados parece ser una de las debilidades fundamentales del proceso (ORTIZ, 2004a, p. 155-158).

Apesar disso, o autor pode identificar o claro entendimento da AUCC, por parte dos atores locais, como um espaço aberto e democrático, que reforça e apoia as demandas setoriais e representa uma importante esfera de concertação entre os diferentes grupos e interesses (ORTIZ, 2004a, p. 127). Isso se dá, em parte, pelo próprio papel do município de estimular e apoiar o fortalecimento de antigas organizações sociais e a criação de novas formas organizativas. Enquanto muitos grupos, que já existiam mas estavam enfraquecidos, foram se reerguendo (como os comerciantes de couro, os artesãos), outros foram surgindo, apresentando suas demandas, participando e deliberando na nova estrutura democrática (como as mulheres e os jovens). Por conseguinte, no início do processo, os grupos e zonas que estavam mais organizados, como é notoriamente o caso dos indígenas rurais ligados à UNORCAC, possuíam maior capacidade de interferência nos debates e decisões. Porém, ao longo do tempo e após anos de fortalecimento local e de prática democrática, foram se formando e se fortalecendo os mais diversos grupos. De forma geral, o que se depreende das conversas com a população é que havia efetivamente uma representação significativa da grande maioria da população do *cantón*.

Por outro lado, em texto mais recente de Ospina *et alli* (2006), também assinado pelo próprio Ortiz, os autores veem a organização por instituições como um problema para a participação. Eles fazem referência a uma pesquisa que afirma que apenas 10% da população de Cotacachi havia participado pessoalmente em atividades organizadas “por las instancias de participación democrática” e só 50% teria ouvido falar da AUCC. Os autores argumentam que “eso implica que una parte importante de la población todavía no tiene acceso a los mecanismos de

participación y de toma de decisiones por la experiencia” (*idem*, p. 45). Como se pode ver, a avaliação do nível de participação é um tema complexo e, embora não será possível chegar a conclusões neste trabalho, a vivência no local e o contato com as pessoas nos deixa a impressão de que foi diverso e democrático o espaço público construído na experiência de Cotacachi.

Para fazer o acompanhamento das atividades previstas nos planejamentos, foi criado o *Comité de Desarrollo y Gestión* (CDG), um órgão executivo da AUCC, formado por lideranças das diferentes zonas e representando diversos grupos, e que se reunia periodicamente para acompanhar o andamento das atividades. A ideia era ter um grupo menor que se responsabilizasse pelo acompanhamento do plano desenvolvido pela grande assembleia. Esse *Comité*, nos tempos áureos do processo, talvez tenha se tornado o principal espaço de tomada de decisão sobre o cotidiano do desenvolvimento do *cantón*, provavelmente suplantando a própria prefeitura, no sentido de capacidade de articulação das organizações, de levantamento de recursos e de efetividade na execução dos planejamentos.

Sua composição era novamente baseada nas representações coletivas. Portanto, havia representantes das regiões (andina – UNORCAC; urbana – *Federación de Bairros*; subtropical – *Coordinadora de Juntas Parroquiales*), das instituições importantes na gestão local (*alcalde*, representante do conselho municipal, presidente da AUCC), e de outros grupos relevantes de diferentes naturezas (grupos de jovens, gremio de cafeicultores de Intag, funcionários públicos) (ORTIZ, 2004a, p. 157).

Conforme descreveu Ortiz Crespo (*ibidem*, p. 125-126):

El Comité de Desarrollo y Gestión es la instancia ejecutiva de la Asamblea, que da seguimiento a sus resoluciones y al plan, además de cumplir roles de intermediación de las organizaciones de base, coordinación y concertación institucional. (...) El Consejo de Desarrollo es *un brazo ejecutor de las acciones resueltas de la Asamblea*, pero se ha convertido en un organismo fundamental en cuanto coordina con el Municipio, así como con las instancias sectoriales y

territoriales. Las organizaciones de segundo grado y las instancias directivas de la sociedad civil tienen una relación de información y consulta, de manera más frecuente y directa, a través de sus delegados con el Consejo de Desarrollo.

Para apoiar a execução dos planos de ação trilhados nas assembleias, foram criados *Comités Temáticos*, grupos com diferentes representantes responsáveis por atividades em áreas específicas. Eram formados por integrantes da sociedade civil, majoritariamente, e do governo, com a responsabilidade de executar as ações previstas em cada eixo do *Plan*. As áreas de atuação dos comitês eram definidas de acordo com as demandas apresentadas, tendo sido formados comitês de: saúde, educação e cultura, ambiente, artesanato, agropecuário, turismo (AUCC, 2010). Esses grupos, a cada ano, eram obrigados a fazer uma prestação de contas à reunião ampla da AUCC, apresentando as atividades realizadas, as pendentes, e o orçamento executado. Representantes dos comitês participavam do CDG, embora sem direito a voto.

5.5.1.2 *Presupuesto Participativo*

Após quatro anos de gestão, Auki Tituaña conseguiu reeleger-se. Legitimado por um intenso processo de democratização e de inclusão de parcelas da população antes marginalizadas, dessa vez o candidato indígena venceu com uma ampla vantagem, beirando os 70% de votação (ORTIZ, 2004a, p. 124). Além disso, as práticas democratizantes foram reconhecidas internacionalmente através de vários prêmios recebidos a partir de 2000¹¹³.

113 Em 2000, a ONU premia Cotacachi como a melhor experiência de governabilidade e de participação cidadã, em concorrência com 740 candidatos de 126 países; http://www.portalces.org/index.php?option=com_content&view=article&id=26&Itemid=100000054&showall=1. Em 2000-2001, o Prêmio Cidades pela Paz, da UNESCO; http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL_ID=2550&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html). Em 2003, Cotacachi foi incluída em um documento do PNUD sobre 5 experiências de “cidades amigas das crianças”; http://www.childfriendlycities.org/pdf/ump_casestudies_fulldocument.pdf. Em 2006, ganhou a Distinção OIDP Boa Prática em Participação Cidadão, do Observatório Internacional de Democracia Participativa (<http://www.oidp.net>).

No início de seu segundo mandato, na busca pelo aprofundamento do processo democrático, um novo mecanismo é implantado dentro da estrutura de democracia participativa de Cotacachi: o *Presupuesto Participativo* (PP). Influenciados pela troca com outras experiências, particularmente as práticas realizadas no sul do Brasil¹¹⁴, os atores locais de Cotacachi, impulsionados pelo governo local e pela AUCC, decidem pela adoção das práticas de orçamento participativo, onde as comunidades discutem e decidem o que fazer com o orçamento público de investimento.

Embora a decisão sobre prioridades já estivesse prevista no *Plan* e já fosse executada nas *Asambleas* e encontros dos *Comités*, o PP permitiu uma operacionalização mais efetiva da participação popular na gestão dos recursos. Assim, somado ao espaço para a socialização das demandas e definição das prioridades, AUCC, uma outra esfera, com uma metodologia voltada para o trabalho específico sobre o orçamento, contribuía para maior impacto das tomadas de decisões participativas.

Cameron (2003, p. 239) destaca o PP como mais importante que o *Plan* para possibilitar que os gastos públicos refletissem efetivamente as necessidades locais. Como ressaltou Ortiz, “El Plan tiene lineamientos y los comités los desarrollan en proyectos, pero el presupuesto participativo entrega un instrumento que permite pasar del plan a los hechos” (ORTIZ, 2004a, p. 133). Segundo Cameron (2003, p. 329-330), embora a prática de orçamentos participativos tenha se espalhado por muitos governos locais, poucos tinham, efetivamente, um espaço democrático de tomada de decisão, como era o caso de Cotacachi:

Embora, em 2002, numerosas municipalidades do Equador diziam estar implementando orçamentos participativos, num contexto de fortes redes clientelistas e organizações populares relativamente fracas, a vasta maioria dessas práticas tinham pouca semelhança com o modelo

114 Cameron (2003:329) destaca a importância da experiência do orçamento participativo de Porto Alegre para diversos países da América Latina. O autor registra uma conferência sobre orçamento participativo realizada por universidades e ONGs no Equador, em 2001, onde técnicos da prefeitura de Porto Alegre tiveram papel destacado.

de Porto Alegre que estariam replicando. Fora de seu contexto social original, a prática de orçamento participativo no Equador tornou-se rapidamente um novo exercício de políticas clientelistas e populistas. Contrário a isso, a proporção do orçamento municipal dedicado à decisão popular e os esforços da prefeitura em garantir as regras do orçamento participativo, sugerem que a iniciativa de Cotacachi era muito mais genuína que a da maioria dos outros cantões. [TL]

A discussão coletiva do uso dos recursos possui uma efetiva capacidade de integração e solidariedade entre as diferentes zonas. São diversos os relatos de casos em que uma localidade abriu mão de parte de seu orçamento em benefício de outra, que apresentava demandas mais urgentes. O PP foi um importante mecanismo de fortalecimento da identidade de Cotacachi, pois propiciou maior vivência entre os diferentes grupos e uma intensa aproximação entre as três regiões. Jomar Cevallos (2011), técnico da AUCC, ressaltou a importância do PP como espaço de efetiva decisão coletiva:

(...) diría que es el presupuesto participativo es que le consolida el proceso de participación. Porque no es lo mismo discutir temas sociales y políticos sin presupuesto. Puedes decidir una obra, pero ¿de donde salía esta obra, de las ONGs o del gobierno? El presupuesto participativo es el que empieza a consolidar porque la gente ya no viene participar solo por el tema político, sino participar por el tema político pero por cosas concretas también. A que persona no le gusta discutir el presupuesto? Como va usar el dinero.

Segundo Ortiz, no ano de 2002, de um total do orçamento municipal de pouco mais de dois milhões de dólares, 70,93% (quase 1,5 milhão) foram destinados a gastos com investimento e foram decididos pelo espaço deliberativo do PP. Deste total, 23% teriam sido direcionados para obras de nível *cantonal*, cujo interesse é de todo o município, e 76% a ações direcionadas às diferentes localidades. Regionalmente, o orçamento foi dividido em cerca de 32% para a zona andina, 32% para a urbana e 30% para a subtropical, além de serem destinados 5% para o funcionamento da AUCC (ORTIZ, 2004a, p. 135).

Algumas adaptações no modelo brasileiro foram feitas, como a divisão quase equitativa do orçamento entre as diferentes zonas. O tamanho da população e a falta de atendimento às necessidades básicas levariam ao direcionamento de maior montante de recursos às zonas andina e subtropical. No entanto, optou-se por tornar essa divisão orçamentária mais equitativa, de modo a evitar uma queda brusca de recursos para a área urbana, à qual se destinava a quase totalidade do orçamento do governo local antes de Auki, e, conseqüentemente, potenciais conflitos políticos decorrentes dessa intensa realocação (CAMERON, 2003, p. 331).

Apesar da importância dessa experiência, vale destacar que a autoridade efetiva sobre a alocação dos recursos estava a cargo da estrutura democrática tradicional: prefeito, conselho municipal e funcionário do município. Entretanto, dado o comprometimento com o processo político democratizante, principalmente por parte da prefeitura, há, de forma geral, um notável sentimento de respeito do poder local às decisões tomadas nos espaços participativos.

5.1.3 Qualidade da participação

Embora houvesse uma ampla participação, alguns questionamentos metodológicos foram colocados. Por exemplo, integrantes da UNORCAC reivindicavam diferenciação de importância nas reuniões executivas, em função de representatividade dos grupos. Não consideravam justo, visto que representavam mais de 40 comunidades e em torno de 40% da população do município, terem o mesmo peso de grupos menores, como o de mulheres urbanas, integrado por poucas dezenas de representados. Além disso, há argumentos, como a do atual presidente da *Unión*, Rumiñahui Anrango (ANRANGO, 2009), sobre a inadequação metodológica, principalmente no que concerne à realidade indígena, que, por conta disso, tinham a participação prejudicada. Debates feitos em castelhano e uso intenso de técnicas escritas impediriam a participação efetiva de pessoas com dificuldades de leitura. Santiago Ortiz (2004a, p. 152) percebeu essa questão:

Otro aspecto que es importante señalar en este repliegue tiene que ver con la propia configuración de la Asamblea. Esta tiene una organización y reglamentación, un ritmo de actividades, una serie de códigos y procedimientos de la democracia parlamentaria, que no toman en cuenta suficientemente las características de una sociedad intercultural. Temas como las fechas de reunión, el uso del idioma, el dominio de los discursos de los representantes mestizos, revelan que no se opera plenamente, en términos organizativos, con el principio de la interculturalidad.

Entretanto, parece ser notório que os diversos grupos tinham a abertura para participar dos espaços. O único grupo que não esteve no processo de democracia participativa de Cotacachi foi o dos grandes empresários, principalmente do setor de floricultura. O distanciamento desses atores em relação ao processo se deu por sua própria falta de interesse. Como sua ligação econômica, e até jurídica, se dava muito mais com Quito e outros municípios, os donos das floriculturas e dos latifúndios não eram afetados pelas mudanças políticas em Cotacachi. Esse é, inclusive, um dos grandes desafios para o município: nunca a *alcaldía* conseguiu taxar esses produtores, que, em geral, recolhem impostos na capital do país, destino da maioria de seus produtos, seja para vender por lá, seja para distribuir para outras regiões do país ou para o exterior. Um ex-presidente da AUCC chegou a referir-se a um suposto preconceito por parte dos grandes empresários, conforme vemos abaixo: “... yo creo que no hubo exclusiones. Salvo el sector económico alto. Pero convocamos este sector de los floricultores; pero tenían un prejuicio de racismo. Ellos se excluyeron. Pero se mantuvo un espacio para la participación de todos los sectores” (VACA, 2011).

Para Santiago Ortiz, os grandes empresários da região têm certo receio da experiência participativa local porque, apesar de não questionar seu controle sobre as terras e os bens naturais, supõe uma tendência de maior controle do desenvolvimento integral da região. O autor prevê um potencial conflito futuro: “El proceso de Cotacachi puede entrar en el futuro en tensión con los intereses empresariales ya sea porque se ge-

neran conflitos abertos com a gran empresa (caso minería o madeira) o porque el gobierno local puede en el futuro regular la actividad productiva de la zona” (ORTIZ, 2004a, p. 153). Sem embargo, o autor dá grande valor ao espaço aberto de participação construído em Cotacachi, que permitia uma interação muito diversa:

Lo significativo de Cotacachi es que se generan relaciones con actores, que desbordan las tradicionales alianzas interclasistas existentes a nivel nacional. La inclusión de un sector significativo de profesionales, maestros, artesanos, habitantes de los barrios y técnicos, pertenecientes a las capas medias de la población, la presencia de campesinos pequeños y medianos de la zona subtropical de Intag, la diversidad de género y generacional, la movilización y actuación de los indígenas, así como la presencia de organizaciones de desarrollo, cada uno con sus propios intereses, revelan que el sistema democrático local ha sido suficientemente flexible y creativo como para incorporarles en el proceso (ORTIZ, 2004a, p. 176).

Fernando Guerrero (2011), pesquisador que assessorou alguns governos locais participativos, afirmou que a ausência dos grandes atores econômicos parece ser uma constante nessas experiências:

Entonces lo que sí debería decirte, es que para nosotros fue muy difícil lograr que los grupos locales empresariales participaran; nunca participaron, en ningún lado. Que yo conozca, ninguno. En Cotacachi nunca participaron los floricultores, ni los comerciantes de la feria; muy tibiamente, lo más pequeños quizás. Bueno en Guamote ya no hay hacendados por tanto ahí no había ningún problema. En Saquisilí, también los comerciantes nunca participaron, los comerciantes grandes.

A representatividade ampla foi importante, inclusive, para a formação desse sentimento de pertencimento ao *cantón* Cotacachi e de solidariedade entre os grupos que era fundamental na tomada de decisão nos espaços participativos. Quando uma região ou um grupo apresentava uma demanda de grande importância, como o exemplo da eletrificação da zona de Intag, os outros percebiam a importância da realização daquela obra e, às vezes, até abriam mão de suas próprias demandas para priorizá-la.

Jomar Cevallos, técnico da AUCC e participante do processo como cidadão desde seu início, descreve a construção da representação dos grupos:

Al inicio, la presencia rural fue determinante. Podríamos decir que el proceso empezó con una tendencia fuerte rural: Intag-andino. A raíz de 2000/01, empieza a darse un giro y empieza a equilibrar el sector urbano, y, incluso, en momentos a superar, especialmente el mundo indígena. Había solamente una organización al 1996 que era la UNORCAC. Se fue creando redes, organizaciones para que no sea una participación individual, sino que sea una participación organizada. Venían representantes de las comunidades, de los barrios o de los grupos organizados. Por eso a veces cuestionaban que al inicio eran 150/200 personas. Pero no era personal; el presidente de la UNORCAC representaba 43 comunidades; los grupos organizados de Intag. En el inicio empieza más con la participación de personas, excepto la UNORCAC. Y después ya inicia el sistema de que tiene que hacer organizaciones; uno por costo, otra por metodología. Necesitabas también demostrar al mundo mestizo que el alcalde está haciendo algo diferente. Tenía que ser rápido. Se equilibraba las invitaciones tratando de que haya un equilibrio en el número, pero claro que la presencia era siempre más rural. El urbano empezó a equilibrar primero, por la demanda de las obras, que eran trajidas con la participación; segundo, fue surgiendo la Federación de Barrios. Habían cosas que la gente rural estaba decidiendo sobre la parte urbana. Y les decían: asistan las asambleas (CEVALLOS, 2011).

Em relação à efetiva participação nos espaços públicos, há duas correntes presentes nas falas dos entrevistados. Um primeiro grupo acredita que os espaços eram plenamente abertos à participação de todos. Ainda que houvesse algumas dificuldades por questões metodológicas (como a questão da língua, citada anteriormente) e por inexperiência das pessoas em participação em espaços deliberativos, a compreensão é que os debates e decisões eram plenamente democráticos e permitiam que todos os envolvidos influenciassem na dinâmica. A prática de construir as metodologias junto com os participantes e de acordo com a realidade local, em lugar de levá-las prontas, contribuía para que se buscasse delinear métodos que incluíssem o mais amplamente possível o acesso das pessoas à participação

Es complejo que vas a poner una sola metodología para un cantón tan diverso. No solo por el idioma, sino por sus prácticas. El mundo andino, el urbano y con Intag, son super diferentes. Ahí la metodología tienes que adecuarla de acuerdo a la nivel de instrucción. En el urbano hay más profesionales, que no era lo mismo en andino o Intag. Una de las cosas importante es que no ponían las metodologías los técnicos, ni las ONGs. Por lo general, siempre se construía con la gente. A muchos técnicos no les gustaba eso. Porque vienen con otra perspectiva que dice que el técnico tiene mayor conocimiento que el resto de la gente. (...) Aquí desde 96 hasta lo 2000 aquí era puro consenso. No había estatutos, reglamentos. La mayoría era por consensos (CEVALLOS, 2011).

Alguns defensores do processo concordam que a opinião do prefeito tinha um peso ligeiramente maior, mas que isso era justificado, primeiro, pelo maior conhecimento dos procedimentos administrativos e, segundo, pelo importante papel do município no processo e na posterior execução das atividades planejadas.

Por outro lado, alguns atores fazem relação a um certo peso desproporcional do prefeito em relação a outros atores. Argumentam que a suposta extensa participação e os consensos atingidos eram reflexo muito mais de uma orientação já pré-definida pelo *alcalde* e sua equipe, que direcionavam o debate de forma a não fugir muito de uma linha pré-estabelecida, como pode ser visto na declaração de uma das lideranças de Intag:

El Auki piensa, y la Asamblea hace. Era un espacio político del alcalde. Yo tengo una excelente relación con Patricia Espinosa, Leonardo Alvear, Clímaco Vaca... pero no tuvieron esa independencia. Para la elección todo se amarraba. Yo siempre peleaba. Tal es así que a mí me sacaron del Consejo de Gestión (...) Yo les decía, la Asamblea es el trampolín político del alcalde. (...) Yo fui a una asamblea, y si no me sacaban, iba a haber un enfrentamiento. Yo pedí la palabra y dije que las elecciones de la asamblea estaban amarradas. Para los seguidores de Tituaña todo estaba bien. Para los críticos que tenemos conocimientos de las cosas, sabemos que hay un amarre. La persona que no estaba de acuerdo la callaban y le sacaban. Como ya dije lo que quería, salí y me acompañaron algunas personas (CABASCANGO, 2011).

A formação política e cidadã é um quesito fundamental nessa análise. Ou seja, é possível que pelo próprio despreparo da maioria das pessoas para cumprir o papel exigido nos espaços participativos, isto é, contribuir qualitativamente para a tomada de decisão a partir de sua experiência e das demandas do seu grupo, a participação estivesse inexoravelmente limitada às possibilidades individuais, o que resultava em um maior peso para os atores mais preparados para exercer esse papel e que possuíam maior compreensão do processo. Miguel Robalino, uma histórica liderança indígena, destacou algumas dificuldades de participação de cada setor *cotacacheño*:

Los bajos niveles de escolaridad fueron limitantes para la capacidad propositiva de las comunidades rurales, que hayan estado un poquito en desbalance. Pero eso se compensaba con otros esfuerzos. El sector urbano participava pero con restricciones, porque no estaban acostumbrados a la cultura de participación. No había una reunión previa en la Federación de Barrios. Vemos que no había, de pronto, esa igualdad de participación. Hay que conocer que la zona de Intag siempre tuvo un papel protagónico, siempre tenía en mente o venían preparados en torno a determinados temas. Pero los aportes de la participación siempre hay sido una propuesta de todos los sectores (ROBALINO, 2011).

Uma questão relevante nessa análise é a opinião de alguns técnicos que acompanharam a experiência desde o início. Segundo eles, um dos pontos que levou ao debilitamento do vínculo social interinstitucional, que garantia a continuidade da democracia participativa, foi exatamente uma postura mais autônoma da AUCC em relação ao governo local. Com o fortalecimento dos espaços da AUCC (*Asamblea Cantonal, Comité de Desarrollo y Gestión, Consejos intersectoriales*) e das organizações sociais que davam base para o processo nas três zonas, consolidou-se um tecido social que tinha seus espaços de debate e que não mais estaria dependente, tanto financeira quanto política e conceitualmente, de Auki e da *alcaldía*.

Outro questionamento refere-se ao aprofundamento técnico que alguns espaços, particularmente os comitês temáticos, tendem a exi-

gir, causando, em alguns casos, maior dificuldade de acompanhamento das discussões por cidadãos sem a devida formação técnica: “al final esas comisiones es un grupo de 5 a 10 técnicos, y si vuelve un espacio técnico, no abre mucho a la participación, y está haciendo cosas con la ciudadanía. En ese sentido las comisiones misma fueron grupos de trabajo, más que espacios de participación ciudadana” (BURGWAL, 2011).

A efetividade do trabalho nesses comitês dependia muito da importância dos temas. Assim, os grupos ligados a temas de maior atração e relevância para o contexto local, como saúde e meio ambiente, conseguiam dar maior continuidade a um trabalho sólido e produtivo do que outros que possuíam menor capacidade de mobilização. É interessante a proposta de dinâmica de controle e apresentação dos resultados pela população, mas depende muito do trabalho desenvolvido pelos comitês ao longo do ano, que eram responsáveis, assim como o CDG e o município, por apresentar os avanços e fracassos em suas áreas em relação ao planejado no ano anterior.

A participação, portanto, era diversa e parecia ser difundida, embora houvesse controvérsias. Ortiz (2004a, p. 90) relatou, em 2003, a riqueza da rede participativa que vinha se construindo em Cotacachi:

Existen no menos de 200 organizaciones sociales de base, 9 organizaciones de segundo grado en el ambito urbano y rural y redes informales que tejen relaciones sociales al interior de Cotacachi. La mayor parte son de naturaleza territorial: comunas, barrios y recintos, pero existen tambien organizaciones de caracter sectorial, tales como grupos de rrujeres, jovenes, niños o las vinculadas con los diversos ambitos de la vida econornica y social como gremios, microempresas, redes de agro ecologia, usuarios de salud, seguro campesino, padres de familia o sociedades artesanales. La cobertura de estas organizaciones es de al menos 4.000 integrantes activos, es decir no menos del 60% mayor de 12 años esta organizada en el cantón. Aproximadamente el 64% de los habitantes adultos se identifican con su organización y se sienten que participan en la toma de decisiones de la misma .

5.5.2 A relação com o MIE

Ainda que a experiência de governo participativo de Cotacachi tenha sido uma das mais referenciadas no Equador, e de grande reconhecimento internacional, seu intercâmbio com o movimento indígena nacional, isto é, com outros governos indígenas de Pachakutik, foi relativamente restrito. Primeiro, devido à fragilidade das iniciativas de integração das práticas locais, como a Coordenadora de Governos Locais, que não conseguiram consolidar um espaço de troca e sistematizar as experiências de forma a gerarem referências para outros casos. Segundo, pela característica própria do governo Cotacachi, que se colocava de forma muito autônoma e pouco interativa com o movimento indígena nacional¹¹⁵. A forte ligação de Cotacachi com organizações internacionais lhe dava certa autonomia política e financeira em relação ao movimento indígena, tendo tido capacidade de duplicar o orçamento *cantonal* através de financiamentos externos. Essa autonomia pode até ser entendida como uma forma de evitar a divisão desses recursos com outros governos locais participativos.

Entretanto, em um momento posterior, já na segunda metade da primeira década desse milênio, Cotacachi foi uma referência importante para a reformulação da Constituição equatoriana, realizada por ocasião da *Asamblea Constituyente* em 2008. Na tentativa de tentar inserir a questão da participação popular nos espaços de governo, a experiência de Cotacachi foi o grande referencial para a definição de regras, espaços e metodologias que mais tarde virariam lei a ser implementada em todos os municípios do país. A *Ley de la Participación* hoje vigente é reflexo da estrutura participativa de Cotacachi reformulada para ser aplicada em todos os cantos do Equador.

115 Alguns líderes do movimento indígena e estudiosos não concordam que a experiência de governo local participativo de Cotacachi tenha sido a mais exitosa do Equador, preferindo afirmar que foi a mais bem divulgada (Simbaña, 2011; Unda, 2011). Essa percepção, em parte, parece alimentada por essa postura *arrogante* do governo local de Cotacachi e de seu governante, Auki Tituaña, que preocupava-se mais em tornar-se uma referência nacional e internacional que contribuir para o fortalecimento estruturado do MIE.

Algumas lideranças percebem que a relação entre as organizações locais e as nacionais se dá de forma pontual, baseada em *levantamientos* e passeatas realizadas por diversos assuntos de interesse nacional. Ou então, em épocas eleitorais, quando as organizações nacionais e regionais buscam aproximar-se das organizações locais para fortalecer a campanha dos candidatos indígenas. Essa relação não seria fluída e constante. Como afirmou uma antiga liderança da UNORCAC: “La organizaciones [nacionales] nos procuraban para mobilizar las bases, pero nunca nos han tomado en cuenta para tener cargos” (GUITARRA, 2011).

A partir da análise histórica, pode-se perceber que o crescimento das organizações locais está ligado a uma ascensão no patamar de mobilização e de atuação do movimento indígena nacional, particularmente a partir do *Levantamiento* de 1990. Entre os pilares da discussão desenvolvida no processo participativo de Cotacachi estão colocadas questões que ultrapassam das demandas pontuais e locais. Muitas vezes fazendo frente ao governo central neoliberal, que esteve presente durante quase todo o período Auki, identificam-se demandas atreladas a uma nova proposta de desenvolvimento, a um novo projeto de democracia. O “*no a la minería*” parece ser um exemplo claro de um movimento que transborda os limites locais, tendo Cotacachi sido um dos principais expoentes de uma proposta menos desenvolvimentista e com maior preocupação ambiental. Da mesma forma, a iniciativa de descentralização da saúde e a implantação do projeto de fim do analfabetismo, com apoio de Cuba, “*Yo sí puedo*”, parecem exemplos claros de políticas que estavam atreladas a um impacto mais amplo que o local¹¹⁶. Ambos os casos foram depois difundidos para outros municípios.

Silvana Ruiz (2011), que trabalha em uma ONG equatoriana de relevante trabalho nessa área, destacou a existência de temas de âmbito nacional presentes na experiência de Cotacachi: “hay unos li-

116 Segundo Patricia Espinoza (DRD, 2009), a taxa de analfabetismo de Cotacachi caiu, em quatro anos de projeto de alfabetização, de 27% para 3,2%, estando em patamares que classificam o município como área livre do analfabetismo nos critérios da UNESCO.

neamiento nacionales que están presentes ahí, por ejemplo: no a las transnacionales, no a la minería, no a ALCA, que son reivindicaciones nacionales indígenas que están también em las mesas locales de reivindicaciones”.

Entretanto, importante colocar que essa interação com nível nacional em momento algum passava pelo governo central. Neste período, este desenvolvía políticas neoliberais e não reconhecía os processos participativos que estavam ocorrendo nos governos locais. Esses fenômenos estavam caminhando para o refortalecimento do poder público através da participação popular, seguindo na contramão do que vinha sendo construído pela política de estado. Por isso, no contexto nacional, representavam experiências marginais sem qualquer poder político de maior abrangência. Patrícia Espinoza (2011), importante liderança de Cotacachi, *ex-concejala* e *ex-presidente* da AUCC, reforçou esse conflito sistêmico entre o que era realizado localmente e o que ocorria no país como um todo:

Cuando no había una definición muy clara de lo que hacía el gobierno, esas luchas hacían que la gente entienda que no es una lucha puntual, sino es una lucha a un sistema.... Teníamos que hacer le caer a la gente que era más allá que teníamos que cambiar el sistema. Sí se llegó a entender, porque para eso era la formación, no era un doctrinamiento, sino que la gente tenga la idea que los problemas no radican en el problema pequeño, sino que responde a una gran decisión y a una gran política de Estado que en esse momento teníamos en el país.

Rafael Guittarra (2011), *ex-presidente* da UNORCAC, mostra sua compreensão sobre a importância de uma luta mais ampla, inclusive articulando-se com outros grupos além dos indígenas:

Yo pude participar en los diferentes eventos organizados por las organizaciones como la FENOCIN, la CONAIE. Eso me dió conocer que nosotros no debemos actuar solo con indígenas. Estamos nos uniendo con la ideología, para que se pueda superar la condición de pobreza. Essa es la lucha política que nos une a todos. Veo que es-

tamos trabajando por un cambio social. La reivindicación tiene que haber a nivel provincial. Pero hay que debatir las cuestiones a nivel nacional. Si trabajamos juntos lograremos, si estamos separados no.

5.5.3 A formação das lideranças

A formação política para o desenvolvimento da experiência participativa de Cotacachi deu-se principalmente *sobre la marcha*, isto é, ao longo do processo. Embora tivessem sido criadas escolas de líderes e outros espaços formais de formação política, a percepção geral é que a população foi aprendendo a participar com a própria prática. Através do envolvimento nos espaços públicos de debate e deliberação foi se formando um corpo político dentro da sociedade civil que permitiu a manutenção vigorosa da experiência, por um longo período. No entanto, é necessário destacar o contexto histórico de luta e formação que existia anteriormente no *cantón*.

Antecedentes de formação

Não há dúvidas de que o principal espaço de formação política, anterior ao início do processo participativo de Cotacachi, encontrava-se na organização de segundo grau indígena, a UNORCAC. Outras iniciativas também contribuíram, como os grupos de artesãos, ainda que de forma tímida. Desde sua fundação, a UNORCAC foi fortemente influenciada pela FENOCIN e por partidos de esquerda, como: o Partido Socialista, o Partido Comunista, a FADI, o Partido Marxista-Leninista do Equador, o Movimento Revolucionário dos Trabajadores (ALVEAR, 2011). Portanto, as lideranças indígenas sempre tiveram uma formação de esquerda, com influência socialista. Franklin Ramirez (2011) destaca esse fator como um dos principais subsídios para a transformação:

En el origen de la DP hay una articulación de la idea del poder popular, de la acción participativa, que tiene que ver mucho el bagaje que la izquierda tuvo un momento de su herencia freirista, de la investigación-acción participativa. Es un bagaje que estaba ahí. No viene solo de una idea del poder de la comunidad. (...) Eran indios de izquierda. No siempre hay indios de izquierda, por más organi-

zados que sean no es una variable automática. No es obvio que haya indios de izquierda, hay que explicar bien y entender eso. Entonces esos indios de izquierda llegan al poder y ahí efectivamente se desata un proceso formativo impresionante. Yo he estado en Cotacachi en los últimos diez años dando cursos y charlas. Había un trabajo de formación popular, de capacitación. Pero ha sido ligado a la misma dinámica, en función de la dinámica.

Historicamente, a região de Cotacachi era conhecida como uma zona de luta, de forte influência da esquerda, representando um foco de resistência nas décadas anteriores (1970/80) quando o país encontrava-se em ditadura ou em períodos de repressão, conforme destacou o *cotacacheño* Pedro de La Cruz (2011), um dos principais líderes do MIE e hoje deputado federal: “Cotacachi era considerado *zona roja* en el gobierno de Febrés Cordero, porque aquí había focos de Alfaro Vive, un grupo de guerrilla”¹¹⁷. O técnico Jomar Cevallos (2011) vai ainda mais longe no resgate da cultura rebelde da região, lembrando as lutas entre liberais e conservadores do final do século XIX e início do XX:

En el liberalismo, en la época de Eloy Alfaro, las luchas con los conservadores, aquí había sido fuerte el tema de los liberales. Incluso, el tema del socialismo en Imbabura como que aquí empieza a nacer, y de ahí empieza en otros cantones. El Partido Socialista tenía fuerte votación en Cotacachi. Siempre há habido una inclinación para la izquierda.¹¹⁸

Além disso, outro aspecto de grande influência na proposta de democracia participativa no município foi a cultura organizativa indígena. Começando pelas comunidades rurais e continuando nas organizações de primeiro e segundo grau, os indígenas possuíam uma prática democrática, com larga experiência em assembleias, organizações comunitárias, cultura de prestação de contas dos representantes aos seus representados e trabalho comunitário, com as *mingas*. Fica claro que essa

117 León Febrés Cordero foi presidente da Venezuela de 1984 a 1988.

118 Eloy Alfaro governou o país de 1895 a 1901 e de 1906 a 1911, e lutou contra o conservadorismo na época.

cultura política participativa foi uma importante base na formação das esferas públicas.

Por último, vale ser ressaltada a profunda formação política que o líder maior desse processo, Auki Tituaña, obteve ao longo dos anos em que se formou economista em Cuba¹¹⁹. O vínculo com a ilha socialista foi um grande trunfo de Cotacachi, inclusive possibilitando a promoção de projetos em parceria, como a política de alfabetização já citada.

Um processo particular aconteceu na zona de Intag. Em função da necessidade de luta contra a ameaça da implantação de empresas de extração mineira, os *inteños* (moradores de Intag) começaram a mobilizar-se, no início da década de 1990, para articular um movimento contra a mineração, que tinha como uma das referências um sacerdote que estava ligado à Teologia da Liberação. A luta culminou na formação de uma das principais organizações da sociedade civil na área, a DECOIN (*Defensa y Conservación Ecológica de Intag*), e catalizou um processo de autoformação desencadeado pelas próprias lideranças locais, como Hugo Robalino (2011), um líder de Intag:

Más que un partido, el pilar fundamental fueron un grupo de personas, incluido un cura católico que se pusieron a investigar y se autocapacitaron sobre la barbaridad de la minería y fueron de casa en casa avisando a la comunidad, haciendo asambleas comunales donde les informaban qué es lo que dice el documento.

Portanto, além da formação sobre a questão ambiental, o tema mineiro foi um impulsionador para aumentar a capacidade organizativa das comunidades *inteñas*, conforme destacaram essas duas lideranças da região:

Comenzamos el tema de organización tratando de conservar los bosques, la problemática de tenencia de tierras, corrupción por parte del Estado, entregas sin criterios ambientales, sin tomar en cuenta

119 É marcante a quantidade de fotos do Che Guevara que o ex-álcalde possui tanto em sua casa como em eu local de trabalho. Ele se orgulha da formação política e organizativa que teve em Cuba.

las tomas de agua. Entonces nos dimos cuenta que se requiere una planificación del desarrollo (VARELA, 2011).

Y ese no a la minería pues trae organización, no solamente trae una oposición sino trae una organización, trae una propuesta, trae un proceso. Y ese proceso es interesante porque es un proceso de aprendizaje, no es un proceso político o un proceso de oposición. Sino que es un proceso de aprendizaje porque eso nos enseñó, y nos obligó a que teníamos que prepararnos, conocer más sobre el tema minero, conocer más sobre resistencia, conocer más sobre las leyes o los derechos y las obligaciones, sobre la Constitución (VETANCOURT, N., 2011).

Porém, esse movimento organizativo de Intag era algo disperso, que abrangia apenas algumas comunidades da área, e não representava um processo estruturado e crescente de fortalecimento da organização social. O setor foi o que mais avançou, no sentido da capacidade de mobilização da população, ao ser fortalecido pelo governo de Auki, a partir de 1996.

Entretanto, mesmo reconhecendo a importância desses diversos processos de formação, há uma compreensão coletiva, tanto por parte dos que estavam inseridos no processo participativo quanto de analistas e consultores que o acompanharam, de que sua fundamentação efetiva foi conseguida ao longo do próprio processo. Os diversos espaços de democracia participativa construídos no decorrer do governo Auki foram escolas para a população que se via cada vez mais habilitada a contribuir efetivamente para a gestão local. Gerrit Burgwal (2011), técnico que deu apoio à construção da experiência em Cotacachi, quando perguntado sobre como se deu a formação das pessoas para participar dos espaços públicos, afirmou:

“Sobre la marcha” . O sea, no fue un espacio de formación o capacitación, digamos, antes de participar. Como dijo Mao Tse Tung: “se aprende a nadar nadando”, o sea, en la práctica. Y en ese sentido, sí es una buena escuela estar en esos espacio y siempre mejorando. Uno ve como crece la gente. La práctica diaria que forma la gente.

Tiveram papel importante algumas iniciativas de formação política, ao longo do período, como a *Escuela de Formación de Líderes* e a *Escuela de Formación de Mujeres en la Administración Pública*, cujo o intuito era preparar as lideranças para uma melhor compreensão do processo decisório. Ademais, após o início de processo participativo, percebe-se a presença de algumas ONGs que foram capacitando as lideranças locais para utilizarem ferramentas necessárias à realização dos processos participativos como: diagnósticos, orçamentos, planejamentos.

Um destaque importante, nesse sentido, foi o trabalho feito com as mulheres, principalmente as indígenas. No contexto tradicionalista local, a atuação política feminina, em geral, era muito tímida e quase inexistente nos processos decisórios, o que era ainda mais intenso no meio indígena. A través das esferas públicas criadas ou fortalecidas na experiência participativa, apoiadas por atividades de formação desenvolvidas pela prefeitura, pela AUCC ou por organizações externas, as mulheres *cotacacheñas* começaram a desabrochar-se e se transformaram em um importante ator político local. Esperanza Torres (TORRES, 2009), líder de Intag, relatou essa processo de mudança:

(...) la mujer inteña empieza a aparecer en espacios políticos que siempre eran espacios de hombres (...) se empieza a promover, juntamente Municipio con ONGs, a la mujer para que empiece a actuar y a tomar sus propias decisiones ... En estos diez años que llevamos de democracia participativa, se han dado un sin número de talleres; de liderazgo, de autoestima, organizativo. Y en algún momento dado nos hemos dicho: “¿para qué tanto taller? ¿Qué estamos sacando con eso?” Y cuando a veces nos reunimos, como en el día de hoy, y podemos tomar decisiones, y podemos decir “bueno, vamos más allá”. Entonces sí han vallido los talleres. Sí ha vallido este proceso. Ahora ya no nos pueden venir a, como se dice aquí el dicho, *meter gato por liebre*. Ahora sí podemos pensar nosotras mismas, y hemos dejado allá el miedo, y tenemos metas y decimos: “juntas podemos lograr”.

Formação étnica x formação classista

Uma questão interessante interna ao MIE são as diferentes posturas quanto à bandeira de luta. Enquanto algumas organizações e lide-

ranças têm no cerne de sua argumentação a questão étnica, de resgate da cultura indígena, de garantia de seus territórios, com a bandeira da plurinacionalidade; outras articulam a luta numa perspectiva classista, de articulação dos trabalhadores, dos camponeses, dos pobres, numa perspectiva da luta pelo socialismo.

Na visão de alguns estudiosos, essa divisão do movimento indígena equatoriano em postura étnica e postura de classe é algo que não reflete a realidade atual. A complexificação da realidade socioeconômica da população indígena no Equador não admite mais essa divisão simplista, requerendo um aprofundamento das discussões sobre os caminhos para o movimento atual (SIMBAÑA, 2011). Entretanto, falando da realidade local de Cotacachi, particularmente no período estudado (de 1996 a 2009), identifica-se essas duas diferentes abordagens nos discursos das organizações e lideranças indígenas. Embora, muitas vezes, as demandas pareçam coincidentes, há significativas diferenças, principalmente em suas estratégias de articulação e na priorização dos temas.

O discurso da UNORCAC e suas lideranças é mais ligado à questão da luta de classes, em função de sua formação, das organizações que compuseram sua base conceitual, sempre ligada à FENOCIN. Por outro lado, a CONAIE, de onde vem Auki, guarda uma abordagem mais ligada ao aspecto étnico. A própria formação dos quadros reflete essa diferença. Enquanto a FENOCIN possui uma base organizativa mais aberta a outras etnias, a CONAIE e o movimento Pachakutik preservam uma natureza mais fortemente indígena, embora tenha tido muitos candidatos *mestizos* em função das necessidades político-eleitorais.

O processo de Cotacachi não parece ser tão marcantemente influenciado pela questão de luta de classes, inclusive porque participam dos espaços participativos trabalhadores de diversas naturezas: camponeses, empresário do comércio, fabricantes de objetos de couro, entre outros. O que parece haver, e que, por vezes, confere ao discurso uma conotação classista, é o compromisso com os outros pobres e trabalhadores do país. Como afirmou o líder indígena Rafael Guitarra (2011): “En esse

entonces, la lucha no era solamente de los indígenas y campesino, eran de los obreros, las mujeres indígenas, obreras; la lucha era integral”.

Portanto, a consciência de que aquela “luta” não se limitava à melhoria da qualidade de vida dos *cotacacheños*, mas também envolvia os outros trabalhadores, camponeses, operários, aproximava muitas vezes a percepção e o discurso de uma abordagem de luta de classes.

Por achar que é uma discussão interessante e importante para a compreensão da luta e dos conflitos internos do MIE, apresento abaixo os argumentos de duas importantes lideranças indígenas, cada uma defendendo sua perspectiva: Pedro de la Cruz, da UNORCAC e FENOCIN, apresentando a visão classista; e Auki Tituaña, da CONAIE e Pachakutik, defendendo a bandeira étnica.

Siempre hemos sido tendencia socialista, nunca milité en el Pachakutik, ni en CONAIE. Más aún, tenemos muchas diferencias con la CONAIE, porque ellos tienen un criterio indigenista y nosotros tenemos un criterio de lucha de clases. Nuestro concepto es no olvidarnos el tema cultural, el tema étnico, pero lo más importante es la lucha de clases. Mientras haya pobres y ricos siempre habrá conflictos sociales. Essa formación tenemos del marxismo, del leninismo; yo soy muy seguidor de Che Guevara, Fidel. Son mi símbolos de resistencia, de acción, de ejemplo de lucha y tenacidad. (...) Hay una posición etnicista, incluso hay una posición etnoneoliberal. Yo los llamo así, a los que son afines a la derecha. Algunos se reunieron con la derecha, como Auki. Eso há afectado mucho, simplemente pensar lo étnico, priorizar lo étnico. Yo pienso que hay que priorizar el tema clasista, porque también hay indígenas explotadores, indígenas explotados; mestizos explotadores, mestizo explotados, negros explotadores, negros explotados. Hay que priorizar el tema de la lucha de clases, el temas clasista, sin descuidar del tema étnico, que es un complemento a la lucha de clases. Si priorizamos solo lo étnico, vamos entrar en una lucha de clase solo con los indígenas... Hay mucho por trabajar para que en algún momento digamos, seamos indios, negros, cholos, montuvios, somos iguales ante la ley, y somos iguales ante el Estado, que tiene que servir a todos. Porque el poder político ha estado manejado por el poder económico, y sirviendo solamente al poder económico y el resto excluido y explotado. Lo primero es clasista, luego el tema étnico. Si no entendemos eso el

movimiento indígena y el movimiento campesino siempre van tener diferencias. Los de la CONAIE nos acusaban de la FENOCIN una “organización clasista”. Con orgullo decimos que somos clasistas (DE LA CRUZ, 2011).

En 95, el movimiento discutió la posibilidad de convertirse en un movimiento electoral. Antes estaba prohibida la participación de los indígenas en la política. Teníamos que presentar candidaturas via partidos políticos tradicionales, de derecha, de izquierda, de centro. Normalmente, los partidos socialistas, comunistas se abanderaban de nuestra lucha. Pero esta propuesta no era la viable. Eran muy dogmáticos, muy marxistas-leninistas, otros muy maoístas. Entonces, no recogía nuestra propuesta. Normalmente, estos grupos de izquierda te plantean una lucha de clases, entre proletariado y la burguesía. Cuando te has formado em una sociedad socialista y también has podido contrastar realidades, a mi no me alcanzaba que cuando la mayoría de trabajadores son agrícolas, no podía haber dogmáticamente una lucha entre proletarios y burgueses, cuando el proletariado, los obreros, eran un menor grupo, y el pueblo indígena en su gran mayoría están vinculados a la tierra. Primero, porque no alcanza una lucha, un enfoque absoluto de proletarios y burgueses, porque se mantienen resalvos de latifundismo, esclavitud. No es que en Ecuador todos los grandes sectores económicos son burgueses. Además, el pueblo y las nacionalidades indígenas no solamente quieren un puesto de trabajo o el acceso a la tierra, simplemente, también hay otros valores que nos quitaron. El tema de planteamiento de la pluriculturalidad, la identidad andina. Entonces, decimos que sea una lucha de clases pero también una lucha cultural; que se nos reconozca el derecho a nuestra lengua, vestimenta, valores, costumbres, usos. Por eso que la izquierda ecuatoriana no entiende la propuesta del movimiento indígena. Simplemente quieren conduznos hacia una lucha de clases que no calza em la realidad político social del país (TITUÑA, 2011).

Santiago Ortiz (ORTIZ, 2004a, p. 68) afirma que a postura clasista de una parte do movimento indígena busca homogeneizar a luta sob uma orientação igualitária por demandas econômicas e sociais, possuindo grande sintonia com a luta dos trabalhadores rurais. Entretanto, para o autor, “no reconoce la diversidad etnica, el peso de la discrimi-

nación que afecta a la población indígena y la particularidad de sus demandas en torno a garantías básicas de la ciudadanía, la cultura o la educación” (*ibidem*).

Como o alcaide defendia uma posição predominantemente étnica, o que se percebe no projeto participativo de Cotacachi é uma forte corrente cultural, dando destaque às manifestações religiosas e artísticas locais, valorizando sua riqueza ecológica. A melhoria da infraestrutura e o investimento no turismo também serviram como ferramenta para o aumento da autoestima dos habitantes; “la Asamblea y la nueva administración Municipal han realizado un constante trabajo de afirmación cultural generando nuevas referencias, valores y símbolos con los que se identifican los sujetos” (ORTIZ, 2004a, p. 147).

Embora haja autores que destaquem o desenho da economia de Cotacachi (desigualdade na distribuição dos meios de produção) como um dos fatores que estimularia a participação (CAMERON, 2003), pela análise do caso e as entrevistas realizadas, foi possível perceber que as variáveis econômicas não possuem, realmente, grande influência no processo. Primeiro, Cotacachi nunca foi um local de grande conflito agrário, pois a reforma agrária, que durante um período teve forte impacto no meio rural, não chegou com força no *cantón*. A luta por terras, embora tenha sido uma bandeira do movimento indígena local algumas décadas atrás, já não era mais uma demanda relevante. Ademais, as pessoas envolvidas nos espaços participativos provinham de diferentes zonas, naturezas, estratos sociais, atividades econômicas. Ressaltavam bandeiras étnicas, ambientais, de infraestrutura e econômico-produtivas. Entretanto, o contexto econômico de indivíduos ou de grupos não parece ser um grande catalisador da participação.

O estudioso Fernando Guerrero (2011) confirma essa percepção, quando perguntado sobre a possível influência do contexto econômico na origem da experiência participativa:

(...) caso de Cotacachi, efectivamente, es muy particular el proceso porque ese proceso no arranca con la reforma agraria, no hay con-

flictos en relación a la tierra, porque los campesinos no mantenían conflictos por la tierra. Sí tenían conflictos de linderos, pero nada más. Los conflictos en Cotacachi surgen por debates de tipo étnico, proceso de discriminación, exclusión social, que se notaban en el entorno urbano, en los sistemas educativos, en los mercados. Es una reacción que surge desde aspectos de carácter étnico, como un reclamo de integración a la vida política local.

5.5.4 A atuação da *alcaldía*

O papel do município na construção e consolidação da experiência participativa de Cotacachi foi fundamental. Com a liderança de Auki, a *alcaldía* foi o principal desencadeador do processo. Contribuiu para a mobilização da população, apoiou a articulação das organizações existentes e a criação de novas organizações sociais, viabilizou financeira e metodologicamente os espaços de participação e atraiu recursos nacionais e internacionais.

Nesse cenário, a capacidade de liderança de Auki Tituaña e sua determinação parecem ter sido de extrema importância para que se consumisse tamanha transformação. Podem ser destacados três fatores que evidenciam a relevância da atuação do prefeito na experiência.

O primeiro, relacionado às suas origens. Auki não pertencia a nenhuma corrente política tradicional de Cotacachi, nem mesmo ao movimento indígena local. Sua indicação resultou de um consenso entre os setores dirigentes da UNORCAC/FENOCIN e da CONAIE/Pachakutik. Auki era um candidato adequado, do ponto de vista dos indígenas, por sua identidade com os antecedentes culturais e sociais dessa população (embora fosse da parte urbana e não rural). Além disso, por ter curso superior e alguma experiência como técnico na execução de “proyectos de desarrollo”¹²⁰, apresentava as credenciais “técnicas” que lhe garantiriam menor rejeição por parte da população mestiça. Naquele momento, a descrença quanto ao governante indí-

120 No Equador são conhecidos como “proyectos de desarrollo” os projetos financiados por organizações nacionais e internacionais em geral executados por ONGs e com um viés de apoio a populações marginalizadas.

gena era enorme¹²¹, conforme colocou, Carlos Henrique Sánchez, que militou na primeira campanha de Auki:

Fue durísimo trabajar para poner un alcalde indígena porque había discriminación, racismo, egoísmo. No podíamos trabajar en el urbano: “como vamos estar a mando de un indio”. Trabajamos en las comunidades indígenas. Pero ellos también decían que él no tenía capacidad. Los otros candidatos llegaban con regalos. Ganamos con 70 votos (SANCHÉZ, 2011).

Apesar de ter conseguido certa aceitação entre os urbanos e os moradores de Intag, a grande força eleitoral de Auki foi a comunidade indígena andina, isto é, a UNORCAC, que tinha grande capilaridade nessas comunidades. Entretanto, a coesão social que foi o motor de seu governo distoou ligeiramente da sua força eleitoral. Auki conseguiu conformar um novo tecido social que abrangia as mais diversas lideranças. A UNORCAC era, sem dúvida, um dos atores importantes do processo; porém não possuía um peso diferenciado, proporcional ao tamanho da população que representava. Líderes de diversas origens e trajetórias foram se integrando ao processo e formando uma nova corrente política de Cotacachi.

Importante compreender que as três zonas de Cotacachi (urbano, andino, Intag) eram muito distantes e até conflituosas antes de 1996. São recorrentes as falas dos indígenas que relatam os maltratos e as atitudes discriminatórias que sofriam no meio urbano. Havia um grande preconceito em relação à população rural indígena. Quanto à Intag, como as principais vias de acesso àquela zona passavam por Quito e, especialmente, por Otavalo, a ligação que os *inteños* possuíam com sua sede, na parte urbana de Cotacachi, era completamente distante. Relacionavam-se com mais frequência e intensidade, social e economicamente, com Otavalo. Foi no processo de integração promovido ao longo do governo Auki que Intag passou a se aproximar mais de Cotacachi e a considerar-se realmente parte do *cantón*.

121 Auki venceu em 1996 com cerca de 23% dos votos, uma diferença em torno de 70 votos. Tituaña ganha, em 2000, com mais de 78%, e em 2004, embora tenha diminuído o domínio, com 55% da votação (Lalander; Gustafsson, 2008:74).

Portanto, o governo de Auki se caracterizou por não haver priorizado nenhuma das três zonas ou nenhuma força política antes presente no contexto local. Ele logrou estabelecer o diálogo com as diversas organizações e lideranças de Cotacachi, conformando, ao longo do processo, uma coesão entre esses diversos atores, o que parece ter sido um dos principais fatores para a continuidade da experiência, conforme destacaram Edmundo Varela (2011), liderança em Intag, e Patricio Toro (2011), que foi funcionário do governo Tituaña:

Auki tenía una gran habilidad de hacer propuestas que nos permitan unirnos, coordinar acciones, eso es una de las partes más complicadas, porque cada grupo tiene su interés propio. Pero sin embargo nos podemos reunir y tener al fin del día una organización más grande y diversa, como una ensalada, pero con buen sabor. Eso fue un gran logro de Auki, integrando las diferentes zonas y las propuestas coherentes de cada sector, era un espacio democrático muy interesante logrando cooperación y solidaridad. Si necesitábamos apoyo de gente venían de la parte Andina para cá en buses o viceversa. La organización hacía temblar a los gobiernos locales e incluso al nacional.

Pero con la llegada de Auki Tituaña ya existió toda una voluntad, una motivación especial y sobre todo un respeto a las diferentes etnias que coexisten en Cotacachi, que al igual que el país vivimos negros, indígenas y mestizos. Entonces a través de los procesos de planificación, de participación, de democracia, se logró juntar, se logró, a las tres etnias, hacer proyectos, una visión y sobre todo a tolerarnos y respetarnos como somos.

O segundo fator refere-se à facilidade que o *alcalde* tinha em atrair organizações nacionais e internacionais para apoiar a experiência de Cotacachi. Para tanto, ele se valia de suas experiências anteriores, seja como estudante em Cuba (as ações de descentralização da saúde e de diminuição do analfabetismo tiveram forte apoio cubano), seja como técnico trabalhando em projetos de ONGs. Por outro lado, é notória sua capacidade de trabalhar a imagem e a publicidade da experiência. O fato de ser um governo indígena em um recanto rural pobre do Equador já poderia servir para atrair financiamento estrangeiro; entretanto, nenhu-

ma das outras experiências com esse perfil conseguiu angariar tantos recursos e despertar a atenção internacional como Cotacachi. Portanto, além de sua capacidade interna de articulação dos atores, Auki apresentou grande habilidade de “vender” a experiência de democracia participativa, cujos avanços contaram muito com esses apoios externos.

Finalmente, não se pode ignorar a capacidade de gestão administrativa do ex-prefeito. Por sua formação em economia e a experiência de atuação em projeto, Auki adquiriu uma sólida habilidade de gestão. Seu governo é reconhecido pela eficiência no uso dos recursos, pela facilidade de inserção dos seus funcionários na nova dinâmica de governo que estava sendo imposta, além do hábil uso dos financiamentos que vinham de diversas fontes. O conflito com o Conselho Municipal, que se sentia ameaçado e atropelado pelas decisões das *Asembleas Cantonales*, era amenizado por Auki, seja pela capacidade de diálogo, seja pela pressão popular que, por vezes, se tornava necessária no espaço de decisão do Conselho. Santiago Ortiz (2004a, p. 169), que fez um profundo estudo sobre a experiência de Cotacachi ressaltou a legitimidade que Auki possuía em função de sua boa gestão:

Hay un elemento adicional que deben ser considerado en esa relacion: la legitimidad del liderazgo de Auki Tituafia. La mayor parte de los dirigentes sociales y politicos expresan su conformidad con el Alcalde, consideran que esta llevando una buena labor, que es eficiente, que impulsa una gestión con transparencia, que se puede dialogar con el, que es asequible a las demandas e incluso las criticas de las organizaciones.

Assim, vale considerar que os resultados obtidos com a experiência de democracia participativa talvez tivessem sido muito menores caso não se tivesse podido contar com tal capacidade de gestão, pouco comum nos governos locais, como atestou o líder indígena Miguel Robalino (2011):

Sí se considera que cuando aparece la figura de Auki Tituaña, incluso antes de ser alcalde, el liderazgo que él iba teniendo va dando su

resultado. Y fruto de ello se va formando su candidatura, su perfil. Cuando se convierte en autoridad, su liderazgo es que va cavando hondo en la sociedad cotacacheña. No está viendo que solo un grupo es prioridad, ve todos en un nivel de igualdad, y hace un esfuerzo para que todos participen. Que las decisiones que se tome en un nivel sean también conocidas por la sociedad. Há que reconocer que Auki, su liderazgo se va consolidando a nivel cantonal, y en el nivel da la provincia, del país y afuera, incluso con las ONGs. Sí es una especie de generar confianza en los organismos de cooperación; tenían confianza que los recursos no iban estar mal invertidos.

O pesquisador Fernando Guerrero (2011) resumiu as habilidades de Auki desenvolvidas ao longo do governo Pachakutik em Cotacachi:

En realidad muchas cosas que sucedieron el Cotacachi tendrían que explicarse con una variable de liderazgo y yo te digo todo esto porque la gestión actual – de Alberto Andrango – es pobre en relación con la de Auki Tituaña, es decir, la gestión del Auki dejó una vara muy alta, parámetros muy altos que resultan difícil ser alcanzados por otra gestión por otro político local. Porque él tenía la virtualidad de conversar con las ONGs, con la cooperación y al mismo tiempo tenía la capacidad de negociar con las organizaciones indígenas de base, saltándose con la dirigencia de la UNORCAC, o sea que los hacía a un lado y entraba directamente. Además que tenía el apoyo de ciertos sectores blanco-mestizo que no pertenecías a las élites locales, sino que eran sectores más bien comprometidos con las luchas locales.

O enfraquecimento do processo participativo em Cotacachi, que será aprofundado mais à frente, é muito relacionado ao distanciamento do órgão municipal, seja por divergências políticas, seja por ter outras prioridades.

5.5.5 Articulação nacional e internacional

Uma variável de grande relevância na construção da democracia participativa no município foi o apoio das organizações nacionais e estrangeiras, principalmente em dois aspectos.

Primeiro, no aspecto financeiro. Conseguindo vender a imagem de um governo indígena progressista e transformador no interior rural de um país latino-americano, Cotacachi atraiu somas significativas de recursos externos. Em alguns anos, o orçamento executado por município e *Asamblea de Unidad Cantonal* dobrou em relação ao orçamento cantonal. Esses recursos eram principalmente direcionados para obras e melhorias nas áreas rurais, onde as necessidades de infra-estrutura eram mais básicas, como água potável, eletrificação. Como afirmou a pesquisadora Donna Lee Van Cott (2008, p. 140), “The Pachakutik administration doubled its budget by attracting financial and technical assistance from 16 NGOs that committed themselves to working through the assembly process to implement the development plan”¹²².

Com isso, conseguiu-se uma distribuição equilibrada da soma total de recursos às três zonas. Pode-se dizer que essa fluidez de recursos foi fundamental para que o governo Auki lograsse ampliar sua capacidade de execução de obras e outras demandas apresentadas nos espaços participativos de decisão e, com isso, conquistasse uma larga aceitação por parte da população local que, além da mudança na dinâmica política local, percebia uma transformação efetiva no sentido da melhoria das condições estruturais do município e da qualidade de vida da população.

Outro aspecto é o metodológico. Ainda que se possa vincular muito da natureza e dos princípios da democracia participativa implantada no *cantón* à história política local do movimento indígena e às diversas trajetórias individuais dos participantes (como do próprio Auki Titu-ãña), as organizações não governamentais contribuíram de forma determinante para o desenvolvimento dos métodos utilizados nos espaços participativos. Pode-se afirmar que os métodos foram desenvolvidos, ao longo da experiência, por seus próprios impulsionadores, sem haver uma importação de modelos de fora. Não obstante, há uma forte contri-

122 “A administração Pachakutik dobrou o orçamento atraindo apoio financeiro e técnico de 16 ONGs que se comprometeram em trabalhar através do processo assembleísta para implementar o plano de desenvolvimento” – TL.

buição de técnicos de organizações externas. Exemplo maior disso foi o desenvolvimento do *Presupuesto Participativo* de Cotacachi, construído com grande influência de outras experiências (vale citar, particularmente, o caso do Porto Alegre) e com intensa assessoria de técnicos de fora.

Patricia Espinoza, ex-presidente da AUCC, demarca a presença de apoio de fora, mas que respeitava os direcionamentos dados pelos atores locais:

Nosotros marcamos la cancha. Pusimos nuestra propia metodología. Ya no era el buendoso que venía y nos dejaba la plata y decían que teníamos que hacer. Aquí con la Asamblea y el Plan fue posible poner la metodología y diciendo como queríamos que ellos apoyasen. Hablamos de 4 principios: evitar la corrupción, transparencia, planificación; negociar la sostenibilidad y autogestión. Tecnicamente, teníamos trabajado una matriz hacia donde queríamos llegar.

Além disso, essas organizações também apoiaram contundentemente a gestão municipal, seja interna ao município, seja no âmbito da AUCC. Trazendo elementos de outras experiências exitosas, ajudaram a tornar eficiente e efetiva a gestão das políticas públicas em Cotacachi. A transparência e a democracia no governo municipal eram atrativos para esses investimentos, como destacou Miguel Robalino (2011):

(...) la gestión de Auki fue generando confianza en los organismos de cooperación. Eran vistos como resultados las firmas de convenio. Otro factor importante sobre el aporte económico pasa por la transparencia con la que se manejaba a partir de la planificación de inversión. Aparece la intención de reordenar el presupuesto participativo, que antes se hacia de manera clientelar. Se hizo aquí de una manera que se evite la práctica clientelar o cálculos eletereros. La transparentación de manejo de recursos fue un multiplicador, aparecían otros organismos interesados en hacer inversiones.

John Cameron (2003) ressaltou a existência de apoio externo técnico e financeiro como um fator importante para a consolidação de experiências democráticas participativas bem sucedidas. Entretanto, é importante aprofundar o debate.

No caso de Cotacachi, há uma questão que se apresenta como fundamental para o alto aproveitamento dos recursos técnicos e financeiros investidos pelas organizações externas. O *Plan Cantonal de Desarrollo*, elaborado na segunda reunião da AUCC, definiu coletivamente as diretrizes de desenvolvimento que deveriam ser seguidas no município, apresentando-se como um contrato coletivo para a melhoria da qualidade de vida no *cantón*. A partir desse documento, as organizações que lideravam o processo conseguiram direcionar os recursos conseguidos com organizações externas para as demandas ali registradas. Antes de 1996, havia, em menor volume, investimentos de organizações nacionais e internacionais em Cotacachi, principalmente nas áreas rurais. Entretanto, eram projetos pontuais e sem continuidade, que não estavam atrelados a uma estratégia mais ampla de desenvolvimento do município. A partir de 1996, conseguiu-se articular esses investimentos e atrelá-los à estratégia de desenvolvimento definida coletivamente no *Plan Cantonal de Desarrollo*.

Esse fato permitiu que não houvesse uma disputa desleal de recursos por parte das organizações locais e possibilitou um melhor aproveitamento dos projetos realizados, já que sua continuidade era garantida pelo próprio caminho de desenvolvimento projetado pelas diversas organizações locais. Essa questão torna-se ainda mais relevante quando se identifica, a partir de diversos relatos, que a experiência de democracia participativa em Guamate (outro município governado por indígenas do Pachakutik e com uma população indígena maior que 95%) teve como principal motivo de seu debilitamento os conflitos internos gerados muitas vezes pela presença de organizações externas que começaram a dividir as lideranças locais. A questão religiosa, neste caso, parece ter sido um dos geradores de conflitos. Carlos Sánchez expôs essa tendência segregadora que organizações externas podem ter quando se dispõem a apoiar comunidades, tanto as religiosas quanto as partidárias:

El Plan Cantonal era la base para la participación de las instituciones. Antes venían las ONGs, a veces de creencias religiosas; más bien

(...) ellos venían dividir las comunas. Las comunas tienen un poco de dificultad de trabajar juntos porque venían las ONGs a dividirnos. (...) La organización comunitaria se separa, se debilita. Más bien hay tropiezos, hay peleas, hay matanzas. Yo creo que ninguna religión debe ser adoptada. Ellos tienen que trabajar de otra manera, siempre en coordinación con las comunas. Y la religión es un divisionista. Por ejemplo, los partidos políticos tienen los mismos derechos de exponer su plataforma, pero no queremos que vengan a dividirnos (SANCHÉZ, 2011).

Por conseguinte, a presença do apoio externo técnico e financeiro foi uma variável importante para o êxito da experiência de democracia participativa de Cotacachi, mas unicamente porque esse apoio estava intrinsecamente atrelado a um plano de desenvolvimento do território definido coletivamente. Conforme afirmaram Patricia Espinoza e Ruth Almeida, que trabalhou como assessora do processo participativo em um ONG:

(...) gran oportunidad de tener mucha colaboración internacional, la autogestión estuvo presente en Cotacachi, y estuvo bastante. Llegamos a duplicar el presupuesto que teníamos del Estado con los aportes de organismos internacionales de cooperación de Cotacachi. Pero sabes que hay ONGs y ONGs. Contarles lo que queríamos en Cotacachi, pero también decirles: “ese es nuestro Plan de Desarrollo; en qué de este Plan ustedes pueden somarse”. Pero si no les convenía tampoco se quedaban en Cotacachi. Había ciertos parámetros (ESPINOZA, 2011).

El Plan de Desarrollo era una de las orientaciones, que a gente asumió. Si alguien, alguna institución venía con alguna otra cosa, con algún proyecto, si no estaba de acuerdo, no se ejecutaba, y hay ejemplos de esto. Los líderes que estuvieron desde su inicio sabemos lo que quieren (ALMEIDA, 2011).

Além disso, o apoio de ONGs pode ter um impacto negativo no sentido da mobilização e da postura crítica das organizações. Por começarem a vincular-se a projetos de cunho produtivo, com menor abordagem política, as organizações correm o risco de abandonar bandeiras

que foram a base para suas origens e de entricheirar-se em aspectos pragmáticos dos projetos de desenvolvimento (*proyectos de desarrollo*), com sua metas e indicadores, perdendo sua visão crítica e transformadora da realidade. Não é por acaso que há muita desconfiança em relação aos papéis das ONGs pelos líderes de Cotacachi, como afirmou Leonardo Alvear (2011), líder local e ex-presidente da AUCC:

Las ONGs juegan un papel; y el papel de las ONGs es todavía seguirte confundiendo. No es la panacéa, la liberación, la garantía de cambio. Te ponien plata, también te condicionan. Sí, ha sido importante. Económicamente se há podido sostener en algo. Pero, en buena hora, no ha sido solo ONG, porque no lograríamos hacer todo. El dinero te hace caer en muchos errores; cuando hay dinero de promedio, toda la gente pelea.

O líder indígena histórico da região Pedro De La Cruz (2011) é extremamente cético quando à interferência das ONGs nos processos de luta dos movimentos sociais, que deixam de lutar por direitos para buscar o desenvolvimentismo:

Creo que las ONGs bajaron el nivel de lucha social. De ser más exigentes, más luchadores, más peleadores. Yo no he compartido con la consigna de la UNORCAC, porque una organización no se conforma para desarrollo, sino una organización se conforma para hacer cumplir sus derechos. UNORCAC tiene la consigna: “desarrollo con identidad”. Nacimos con un criterio de lucha social de accionar, de pelear por sus derechos. Después nos convertimos en desarrollistas. Al menos antes, en la época de la izquierda dura, eso de desarrollismo era traición a la izquierda, traición a los principios. Muchos nos acusábamos que éramos agentes de la CIA, del neoliberalismo, porque el desarrollismo no es un concepto de izquierda. Concepto de izquierda es la pelea, la lucha, los cambio de una forma radical. Las ONGs nos llevaron a ser desarrollistas... A nivel nacional se dió mucho menos, más a nivel local. A nivel nacional hay apoyo de las ONGs, pero hemos aprovechado, las ONGs han tenido que adaptarse a nuestro plan de acción. No nos han puesto sus agendas. A nivel local parece que pusieron agendas las ONGs, y eso es preocupante.

A mudança de foco na atuação das organizações sociais é ressaltada como um possível fator de enfraquecimento da experiência participativa. A instrumentalização das instituições que eram as principais garantidoras do vínculo do processo com as bases, como a UNORCAC e a AUCC, levou a sérios impactos no processo participativo, segundo alguns analistas. Sara Báez (2011), técnica que apoiou o início da construção da democracia participativa em Cotacachi, enfatizou esse fator para o enfraquecimento:

Hasta que llegaron las agencias de desarrollo, que es el momento que marca una ruptura deste proceso. Hay un cambio de rol, la AUCC de ser un espacio político se convierte en una oficina, con técnicos. Los técnicos pasan a reemplazar el papel de los líderes, de los dirigentes. El perfil de proyecto pasa a reemplazar el otro, al Plan de Vida. Fue paulatino el cambio. En el primer período fue muy fuerte el proceso. A partir de 2000 esta forma se institucionaliza.

Santiago Ortiz, apesar de ser um defensor da experiência *cotacacheña* também aponta esse problema da influência dos agentes externos na dinâmica participativa local, destacando os malefícios causados:

(...) es indudable la presencia e influencia de las agencias de desarrollo que han desplegado una variada panoplia de recursos y herramientas que influyen en los actores, condicionan sus intereses, orientan sus demandas y afectan su autonomia. El paternalismo de las agencias genera actitudes en la población, que descuida su desarrollo en base a los recursos y capacidades endógenos, neutraliza la necesidad de una agenda política y debilita la sustentabilidad del proceso” (ORTIZ, 2004a, p. 190).

Além das relações com organizações de fora, Cotacachi manteve intensas trocas com outras experiências participativas, tanto nacionais quanto internacionais. São diversos os relatos de intercâmbio entre governos locais participativos no Equador e Cotacachi. Porém, parecem ter sido pontuais e sem uma estratégia de construção nacional efetiva, não consolidando uma unidade dessas diversas experiências. Similar-

mente, houve interação com muitas experiências internacionais, estando entre as mais citadas as experiências no sul da Colômbia e em Porto Alegre e Barra Mansa, no Brasil, além do forte diálogo com Cuba. Também foram ocasiões específicas, em que lideranças *cotacacheñas* iam visitar locais onde se instalara um governo participativo ou recebiam visita de políticos e pesquisadores de diversos países.

No contexto político nacional, as experiências locais de governos participativos podem ser consideradas iniciativas que estavam na contramão da política governamental. Com postura neoliberal, os governos do Equador nas décadas de 1990 e 2000 (até a entrada de Correa em 2008) se caracterizavam pelo enfraquecimento do Estado, pela ausência de políticas sociais (principalmente no meio rural) e pelo debilitamento de espaços de participação popular. Nesse sentido, como afirmou Franklin Ramirez (2011), pode-se dizer que essas experiências se desenvolveram apesar do, ou em contradição ao, governo central. Mas por serem casos isolados, desarticulados e sem grande interferência política, não foram motivo de conflitos políticos. Ortiz (2004a, p. 197) destacou esse distanciamento de Cotacachi em relação ao quadro político nacional: “pese a que Cotacachi ha sido un referente para los propulsores del desarrollo local en el país, y pese que ha contado con un gran respaldo de redes de cooperación y movimientos globales, ha mantenido cierta distancia de los actores y las instancias publicas nacionales”.

Entre as políticas neoliberais difundidas pelos governos neoliberais, está a descentralização administrativo-financeira que, teoricamente, deveria representar um maior fortalecimento político e financeiro dos poderes locais, propiciando-lhe maior autonomia na aplicação de recursos. No entanto, isso não se verificou na prática. Seu impacto nos municípios foi inexpressivo.

O governo de Cotacachi lutou pela descentralização em alguns casos. O caso mais emblemático foi o da saúde, em que conseguiu colocar sob sua tutela a gestão dos equipamentos de saúde do *cantón*. Porém, a descentralização na gestão da política não representou, segundo os envolvidos, uma alta proporcional nos recursos (VEGA, 2011). Os avan-

ços conseguidos nas políticas de saúde no governo Auki estão muito vinculados aos financiamentos externos conquistados gerenciados pelo *Consejo Cantonal de Salud*. Gerrit Burgwal (2011), que apoiou o processo *cotacacheño* relatou:

(...) se logró como uno de los pocos casos de descentralización de la competencia de salud, pero no de los recursos, los recursos nunca transfirieron. El municipio asumió las competencias pero con sus propios fondos. Fondos del propio municipio, después fondos del proyecto del Banco Mundial, después entró fuertemente el apoyo del gobierno cubano, con los médicos cubanos. Por el apoyo directo del Auki que estudió en Cuba y que está en la línea política también. Esto ayudo pero no es un modelo replicable, ni todo los municipios pueden traer 10 médicos cubanos.

Luz Marina Vega (2011), que foi presidente do conselho cantonal de saúde, discorreu sobre a luta pela descentralização da administração dessa área:

En Cotacachi, en el periodo anterior, la descentralización no representó alza de recursos, porque el gobierno central no aceptaba, por presiones del Sindicato de los Trabajadores de la Salud. Tuvimos una grande pelea con el Ministerio de la Salud, que no dió más recursos con la descentralización. Nosotros gestionamos un fondo para la salud con las ONGs, que tenían que alinearse con el Plan de Salud del cantón, con prioridad en atendimento primario. Negábamos ONGs que entraban con propuestas que rompían la planificación. Logramos articular con la medicina ancestral. Incluso, creamos una red de las parteras, que recibían formación de paramédicos para atendimientos de emergencia y trabajaban un poco como los médicos de la familia de Cuba, usando un sistema de radiocomunicación. Las parteras recibían beneficios, pero manteniendo el sistema de pagos tradicionales de las comunidades. Ellas eran parte del sistema de salud, y sí recibían remuneración cuando daban cursos de partos y de medicina indígena. Lograban gerenciar los recursos de acuerdo al Plan. Entonces, para la salud llegaron a tener dos millones, pero no con plata en manos: eran 300 mil del municipio, 400 mil que recibía el hospital, más recursos de las ONGs; pero la gestión del recurso era todo hecha articulada al Plan.

Um aspecto a ser destacado dessa transformação na saúde é a inclusão da medicina tradicional indígena, antes desvalorizada pelos profissionais de saúde, que não estimulavam essa prática e nem a admitiam no espaço da saúde pública. Assim, foram identificados e capacitados os vários *profissionais* da saúde indígena que, até então, vinham fazendo seu trabalho de maneira clandestina e receosa por terem sofrido perseguições de médicos e profissionais do Ministério da Saúde (ESPINOZA, 2009). Essa iniciativa permitiu a articulação entre as medicinas ocidental e indígena, consolidando um atendimento mais adequado à diversidade cultural local, melhorando as condições principalmente para as comunidades indígenas e obtendo resultados significativos, como períodos de zero mortalidade materno-infantil em partos (DRD, 2009).

Ospina *et alli* (2006) retratam uma mudança no contexto nacional que teria contribuído para o êxito da experiência *cotacacheña*: o aumento do repasse de recursos do governo central para os governos locais e regionais a partir de 2001¹²³. Segundo os autores, “Sin este notable crecimiento de los fondos disponibles para la inversión pública, sería mucho más difícil exhibir éxitos” (2006, p. 111). Entretanto, duas questões nos levam a crer que essa afirmação não procede. Primeiro, de acordo com diversas lideranças locais e mesmo técnicos que eram funcionários do governo local nesse período, essa mudança não teria tido um impacto estrutural. O período era de grande instabilidade no governo central (queda de presidente em 2000; nova eleição em 2002; nova queda em 2005), o que afetava a regularidade dos repasses. Segundo, é mais ou menos a partir de 2001 que a experiência participativa, embora seguisse forte, começa a ser alvo de questionamentos. Implanta-se o PP, gerando uma certa desarmonia de esferas públicas entre este e a AUCC. Vale recordar que enquanto a votação de Auki saltou de 25% para 78% entre 1996 e 2000, caiu para 55% em 2005. Ou seja, talvez o citado acréscimo, se efetivamente aconteceu, tenha sido importante para fortalecer o *pre-*

123 É conhecida como “ley del 15%”, pois obrigava o Estado a passar essa porcentagem de seus recursos aos governos provinciais e cantonais.

supuesto participativo, especificamente. Mas não parece ser responsável por qualquer movimento de inflexão ascendente no processo democrático; pelo contrário, parece chegar em um momento de início de quebra de um período de maior estabilidade.

5.5.6 Influência da cultura indígena

Um dos maiores desafios da experiência equatoriana era a consolidação de um espaço de integração entre diferentes grupos, com histórias, valores e práticas completamente distintas, tendo praticamente como único ponto comum o fato de viverem em um mesmo município. De um lado, *blanco-mestizos* comerciantes, trabalhadores do couro e do turismo, com estilo de vida tipicamente urbano. De outro, comunidades camponesas indígenas, andinos, com práticas culturais e crenças próprias. E de um terceiro, colonos de uma área mais quente, com diversidade agrícola, mais ligados a Otavalo que a Cotacachi. Jomar Cevallos (2011), que participou desde o início do processo, destacou o desafio:

(...) antes de 1996, pensar reunirse, tener un contato permanente entre Intag, andinos y urbanos era impensable. Creo que en ese tema las tesis del movimiento indígena, sea FENOCIN, sea CONAIE, fueron claves en esa coyuntura. El tema de la interculturalidad, el tema del diálogo entre pueblos y sectores; el tema de recuperar prácticas ancestrales de participación del movimiento indígena y envolver el cantonal. De hecho esa democracia participativa practicaban las comunidades indígenas, pero ponerlas cantonal era el complejo.

Cotacachi possui uma das organizações indígenas de segundo grau mais sólidas de todo o país. A UNORCAC tem uma longa história e um forte diálogo com as mais de 40 comunidades que representa. O funcionamento interno da organização segue os princípios de uma democracia participativa, com os espaços deliberativos de cada comunidade, as comunas, e assembleias gerais que definem os direcionamentos estratégicos e elegem a direção a cada ocasião. Além disso, a cultura comunitária indígena está muito presente no cotidiano, com uma grande preocupação das pessoas com o coletivo, as práticas de trabalho comu-

nitário, denominados de *mingas*, e um hábito de prestação de contas por parte das lideranças.

Historicamente las comunidades andinas han acumulado un capital social caracterizado por relaciones de solidaridad comunitaria, expresadas a través de formas de reciprocidad, complementariedad y redistribución, practicadas en las familias y entre familias. En estas relaciones se basan las estrategias productivas, la estructura del poder, la identidad y la cultura organizativa para el beneficio mutuo de los miembros de la comunidad (BÁEZ, *et alli*, 1999, p. 50)

Carlos Henrique Sánchez (2011), liderança indígena, resgatou essa cultura política das comunidades indígenas e destacou haver sido uma importante fonte de inspiração para a prática *cotacacheña*:

No fue la primera vez que há inventado eso, porque las comunas indígenas tenían esse plan [Plan de Desarrollo Local]. Siempre hacemos la consulta a la asamblea de las comunas, aunque no hagamos a traves de un documento como el plan comunal, el plan cantonal... No había por escrito, pero nosotros cabildos manejábamos eso. Entonces, no es que fue la primera vez para nosotros indígenas, pero sí para el sector mestizo. (...) Acá se ha mantenido las asambleas comunales, donde se resuelve de todo. Donde el cabildo está malo, anda sacando. Donde es bueno, reelige el outro año. La misma perspectiva que el gobierno actual está copiando. Nos ha copiado, los indígenas. ... El gobierno nos ha copiado, más en las asambleas comunitarias. Se habla de rendición de cuentas, pero antes en las comunas ya había rendimiento de cuentas. No se llamaba rendición de cuenta, era informe del presidente, informa a la comuna. Ahora se dice rendición de cuentas a la nación.

Talvez o aspecto mais relevante na influência da característica histórica dos indígenas no processo participativo tenha sido a difusão para as outras zonas, para os outros grupos, dessa cultura comunitária, da solidariedade, da responsabilidade recíproca. Lideranças de Intag, por exemplo, lembram como fato inusitado a mobilização de centenas de indígenas da área rural andina do *cantón* que se deslocaram até a área subtropical para juntar-se à marcha contra a ameaça da invasão das em-

presas mineiras em Intag. Nelson Vetancourt, da área subtropical, destacou o valor desse aprendizado com os indígenas, mas que, ao mesmo tempo, era refletido de acordo com a cultura dos moradores do setor:

La zona andina tiene un proceso organizativo de cultura, ellos están organizados, tienen los medios de comunicación propios, a ellos no les hace falta el teléfono, el internet, tranquilos están sin eso. Ellos tienen su modelo de comunicación, su modelo de gestión, organización, la minga, es para ellos básico la minga. Entonces en este proceso lo interesante fue que aprendimos nosotros de ellos, en la asamblea cantonal, en esa concertación participativa, ahí aprendimos mucho de ellos. En los primeros años fue interesante, había mucha participación, se trataba de demostrar su cultura en este proceso. En la lucha contra la minería no hubo mucha participación activa, porque primero es como que ellos dicen “bueno, defendamos cada cual nuestro territorio”. Pero tuvimos una sola vez que vinieron como unos setenta indígenas y... pero tú sabes los indígenas no les importa nada, ellos pueden morir en la batalla, pero ellos lo que querían era guerra, ellos no querían sólo gritar no a la minería, sino ellos decían “¿Bueno, dónde están los enemigos para meter palo, tirar piedras?”. Sí, porque ellos son de batalla. Nosotros no somos de batalla, nosotros somos de batalla con propuestas... (VETANCOURT, N., 2011).

As formas coletivas de trabalho influenciaram os outros grupos, que também passaram a contribuir com seus próprios recursos para o melhoramento da qualidade de vida da cidade, conforme comentou o ex-presidente da AUCC Climaco Vaca (2011): “A través de la participación hubo una socialización de su forma de trabajo. El alcalde decía que en las comunidades indígenas solo necesitaban el recurso para los materiales y ellos ponían la mano de obra. Con eso, en el urbano también se empezó a hacer de esta forma”.

Considerando a diversidade cultural que se encontra dentro do mesmo município, o processo participativo de Cotacachi permitiu uma saudável integração, promovendo um intenso intercâmbio de valores, princípios, culturas, ampliando o conhecimento e a tolerância intercultural presente na região. O líder indígena Segundo Anrrango (2011) destacou essas diferenças culturais que se fazem presente no cotidiano:

La cultura indígena tiene su territorio. Los urbanos tienen una cultura occidental, sumamente individual, un vecino no sabe nada del otro vecino para resolver los problemas comunes del barrio. Están esperando que el municipio resuelva los problemas. Quien hace el seguimiento es el municipio. En las comunidades, esto es una cuestión de siglos, donde hay un gobierno territorial, como una célula. Hay una elección universal. Los presidentes de las comunas, los cabildos, ejercen 1 año. Entonces, son elegidos por elecciones universales. Les encanta a la gente participar. No hay que promocionar, ni hacer controles coercitivos para que asistan. Todos asisten. Como son lugares pequeños, los problemas son muy visibles y específicos, no son muy abstractos. La gente pide cuentas. Esa práctica no la tienen los barrios urbanos, que tienen una filosofía individualista, occidental. La filosofía indígena es más pública, colectiva. Unos 80/90% de la vida individual de un indígena es colectiva. La gente sabe todo, quiere saber y está opinando. La gente se te pregunta cosas más íntimas, es normal. En la vida occidental si les pregunta, se sienten incomodados. Son dos filosofías diferentes.

A metodologia desenvolvida para os espaços participativos foi elaborada ao longo dos processos. A equipe à frente da experiência, principalmente da prefeitura, apesar de baseada em outros métodos, buscou respeitar a realidade local e construir um espaço em que os diversos grupos presentes estivessem aptos a participar. A própria complexidade das características das pessoas envolvidas dificultava em muito a definição de uma metodologia que atendesse a todos. Mas é clara a tentativa de respeito aos valores e à cultura local, como denotado pela ex-funcionária do município, Tatyana Saltos (2011):

(...) lo que queríamos era exactamente respetar a la cultura de todos. Ejemplo, si nosotros convocábamos un taller a las 9hs y se queríamos ser ingleses; 9hs de la mañana no había nadie. Porque en la cultura andina, le convocamos a una indígenas, si convocamos para las 9hs, ellos llegaban a las 10hs, y se llevaban todo el tiempo. Porque su tiempo es diferente de lo nuestro. Pero entendimos eso. Convocamos a las 9hs, pero sabemos que vamos iniciar una hora más tarde. Pero ya estábamos listos, con todos, esperando hasta que lleguen. El resto también era nuestro respeto hacia ellos.

Um dos entraves para a participação efetiva era a falta de formação política, falta de experiência em espaços deliberativos democráticos. Entretanto, parece que o desafio maior era conseguir a adesão dos indígenas, tanto pela dificuldade que tinham com a língua, quanto pelo alto índice de analfabetismo presente nesse grupo. Há diferentes opiniões sobre o grau de influência efetiva da cultura indígena no desenvolvimento metodológico. O que se identifica é uma construção que mesclou práticas participativas e democráticas tradicionais levadas por organizações de fora com um interferência da cultura indígena devida, tanto à liderança de Auki, quanto à força política da UNORCAC.

Para Gerrit Burgwal (2011), que apoiou tecnicamente a implantação do orçamento participativo em Cotacachi, não foi desenvolvido um método específico para a demanda indígena, o que talvez tenha sido um dos obstáculos para a interferência mais qualificada desse grupo:

Muchas veces las metodologías eran más occidentales, muy escrito, se usaban tarjetas y cuadros y cosas. Y en la cultura indígena no es así, más bien la conversa. Entonces no teníamos metodologías específicas para el trabajo con los indígenas y sentíamos las limitaciones de esas metodologías. Que más bien vienen de la cooperación, meta plan y esas cosas.

Fernando Guerrero teve contato com diversas experiências de governos participativo no Equador. Para ele, a experiência cuja metodologia de assembleia mais aproximou-se da prática indígena foi a do município Guamote, que tem mais de 90% de população indígena. Em Cotacachi, Guerrero identifica uma articulação entre práticas ocidentais, baseadas na maioria e em votação, com tímidas influências indígenas:

Lo que en la práctica ellos desarrollaban era un proceso participativo muy consensuado, los de Guamote, porque todas las resoluciones las trabajaban en consenso. O sea, no había un sistema de participación de la mitad más uno, como una democracia más occidental. Esa es una diferencia fundamental entre el pueblo indígena y la democracia liberal occidental. Es decir, el parlamento indígena, los indígenas y todos los que representaban a sus pueblos tenían mecanismos de

consulta. Los dirigentes regresaban a sus comunidades a consultar y regresaban a las reuniones del parlamento indígena. En Cotacachi yo creo que a diferencia de Guamote, hubo una combinación de estas formas de participación porque en realidad en la UNORCAC, los indígenas que participaban ahí, participaban de una manera más bien colateral, porque los dirigentes tenían una relación un poco conflictiva con Auki Tituaña. Entonces mal podría yo decir que las formas de participación de los indígenas fue llevada a la asamblea, eso no sucedió, porque en realidad en ese espacio de asamblea cantonal había un montón de actores. (...) las decisiones eran como la democracia occidental liberal, es decir el 50% más uno. Quizá lo novedoso era el rendimiento de cuentas, que el alcalde había instaurado que cada uno de los miembros de los comités y las mesas de concertación también rendían cuentas. Eso sí es novedoso. Puede ser una práctica más bien del mundo indígena (GUERRERO, 2011).

Vale destacar que essa visão de Guerrero diverge de muitas declarações de integrantes do processo participativo de Cotacachi, que afirmam que, de um forma geral, as decisões eram tomadas a partir do diálogo, da busca pelo consenso, e raramente o método da votação era utilizado na tomada de decisões (CEVALLOS, 2011).

5.5.7 Interação entre a estrutura democrática tradicional e os espaços participativos

Os espaços de democracia participativa construídos na experiências de Cotacachi não foram institucionalizados na estrutura burocrática do governo representativo estabelecido. Embora a AUCC tenha sido reconhecida pelo Conselho Municipal de Cotacachi, que aprovou seu regulamento e legalizou seu funcionamento em janeiro de 2000 (ORTIZ, 2004a, p. 123), essa formalidade não lhe conferia, assim como aos outros espaços públicos (*Comité de Desarrollo y Gestión*, comitês setoriais), poder legal de interferência no governo local. Para garantir o respeito às decisões tomadas nessas esferas, era determinante que houvesse vontade política do prefeito e do município

Portanto, pode soar estranho que se queira analisar o vínculo entre as decisões nas assembleias e os encaminhamentos do governo, já que

isso não era uma lei a ser seguida. Entretanto, na complexidade dos contextos de construção da democracia participativa, onde um dos principais entraves é o enfrentamento com a estrutura tradicional representativa de tomada de decisão, esse é um indicador fundamental na análise sobre a real abertura do governo para os novos espaços democráticos. Desenvolver a prática de debates, construir foros participativos de planejamento, facilitar o diálogo entre organizações sociais são ações que trazem vários benefícios para a população, particularmente no que concerne sua formação política. Porém, se os espaços de debate e tomada de decisão não tiverem uma influência real sobre o governo local, não é possível conceitua-los espaços de democracia participativa, pois estariam se desenvolvendo marginalmente à estrutura efetiva do governo democrático.

Em Cotacachi, a vontade política do governante foi um dos grandes impulsionadores do processo. Com isso, pode-se observar uma estreita correspondência entre as diretrizes, planos e decisões tomadas nos espaços participativos construídos e a atuação do governo. Mesmo que, por vezes, fosse necessário enfrentar estruturas dentro do próprio poder representativo formalizado, como o Conselho Municipal, identifica-se um evidente interesse da *Alcaldía* em respeitar as decisões coletivas. Mesmo nos períodos em que a oposição detinha a maioria no Conselho Municipal, os encaminhamentos dos espaços participativos eram aprovados, seja pela capacidade de negociação de Auki Tituaña, seja pela legitimidade social das propostas, seja pela pressão popular presencial durante as reuniões do Conselho. Ortiz (2004a, p. 171) analisa o potencial conflito entre o tradicional e o novo:

Lo cierto es que mas allá de la oposición política el nuevo mecanismo hace que sean los delegados de la población los que definan las prioridades y los concejales pierden influencia en la negociación de obras y servicios. Se ha dado, en menor medida, ciertas tensiones entre el proceso participativo y el aparato municipal, pues los actores sociales critican que este no se ha adaptado con suficiente celeridad y solvencia técnica a los desafíos del plan, la participación y la des-

centralización. Varios líderes señalan la resistencia de la estructura municipal al cambio y al mejoramiento institucional de manera que podría producirse un desfase con el proceso participativo y la propuesta de desarrollo local

O que pode ser percebido nos relatos é, em geral, um alto nível de satisfação com respeito às decisões tomadas nas esferas públicas deliberativas. Ou seja, acredita-se que o sistema democrático tradicional procurava executar os encaminhamentos ali definidos tirados. O não cumprimento eventual de algumas decisões era justificado por escassez de recursos ou ingovernabilidade por parte da administração local, como exemplifica Miguel Robalino:

Como en la familia no siempre somos 100% perfectos. Se obserbaba que algunas demandas de algunos sectores no se podía cumplir, pero había argumentos. Hay la limitante que si en un canton la corriente política es distinta del gobierno central, siempre había dificultades. Sí hay que reconocer que por cosas no cumplidas generaban reacciones negativas en relación a la gestión del municipio. Pero eso no se daba por falta de voluntad política del municipio, sino por efectos de la poca voluntad política y apoyo de las esferas centrales.

Além disso, a metodologia participativa detinha uma boa estrutura de monitoramento. Nas assembleias anuais, os resultados eram avaliados, assim como as causas de não cumprimento de encaminhamentos definidos no ano anterior. O relato de uma funcionário da prefeitura e de um líder da região de Intag atestam esse procedimento:

Lo interesante de este proceso es que había Mesas de Trabajo en las que se hacían resoluciones, que tenían que cumplirse durante el año. Y después, en la siguiente Asamblea, se evaluar si se cumplió, o no, y qué pasó. Y también habían resoluciones para casos especiales, y esas resoluciones eran mandatorias, o por lo menos así asumía el municipio. Había resoluciones que se podía cumplir porque era parte del municipio, sin problemas. Pero otras resoluciones no dependían unicamente del municipio, sino de instancias mayores sin las cuales ya no se podía avanzar. Ahí había un quebrantamiento. Pero se explicaba eso. Pero lo interesante es que se asumía todas las

decisiones de las Asambleas como mandatorias, dependiendo de lo que podíamos hacer (SALTOS, T., 2011).

Un buen tiempo el proceso fue “sano”. Había bastante articulación y coordinación entre las distintas partes. Las críticas de las personas que salían del proceso no influían para nada. Ahora uno analiza, sin existir leyes ni constitución que te obliguen era una cuestión de voluntad y coherencia. Si tú invitas a la gente como alcalde para hacer un cogobierno y luego no cumples no habría coherencia. Había una coherencia (ROBALINO, 2011).

Há opiniões contrárias, em geral originadas de dirigentes indígenas da UNORCAC que, ao longo do processo, foi se consolidando como uma forte oposição. Segundo esses dirigentes, não havia respeito às decisões coletivas por parte do município, que considerava apenas as decisões que seriam de seu interesse político:

La AUCC fue perdiendo credibilidad, porque se decía, se planificaba, se escribía, pero poco se ejecutaba. El municipio no respetaba tanto las decisiones. Porque no había una norma legal. Era solo un acuerdo político, un acuerdo del alcalde y nada más. No había una ley que les obligue que las decisiones participativas tienen que ser ejecutadas, tienen que ser normadas, en las ordenanzas. Pero no sucedió eso. Claro que el PP sirvió para hacer pedidos, nada más, pero para vigilar el presupuesto no había nada (DE LA CRUZ, 2011).

Essa visão foi corroborada por poucos atores, todos ligados à UNORCAC. A visão geral é de que havia uma satisfatória efetividade nas decisões tomadas nos espaços participativos.

Entretanto, quase tão unânime quanto a percepção do respeito do poder local às decisões coletivas nas esferas públicas, é a opinião de que essa intensa articulação entre decisões e ação governamental foi se esvaindo ao longo dos anos na experiência de democracia participativa de Cotacachi. Ou seja, houve um primeiro momento em que os encaminhamentos decididos na AUCC eram praticamente vinculantes, mandatórios, dirigindo a atuação da *alcaldía*. Em um período posterior, essa relação deixou de ser tão automática, pois a AUCC perdia capacidade de influir na atuação do governo. Em geral, essa análise está ligada a alguns fatores: um princípio de desarmonia entre os espaços participativos e

um fortalecimento das organizações de base, aumentando sua capacidade de interferência e diminuindo o protagonismo da *alcaldía*.

Ortiz (2004a, p. 170) ressaltou que, apesar da grande participação, havia um “liderazgo incuestionable del Alcalde y un peso considerable del Municipio”. Além disso, a implementação do *Presupuesto Participativo* representou um novo espaço público, que tinha o importante objetivo de definir o direcionamento dos recursos. Assim, houve um certo descompasso entre esta esfera pública e a AUCC já antes consolidada. O técnico Jomar Cevallos (2011) fornece uma interessante análise sobre esse momento de transição.

Al inicio lo que se hablaba era de un cogobierno, hasta 2001/02. Las resoluciones eran vinculantes para el municipio. Hay hubo una distorsión en que querían que sean más vinculante para el municipio pero no para las organizaciones. En 2001 empezó a tomar unos giros y no se fueron así tan vinculantes. Porque a partir de 2000/01, disminuye el protagonismo del alcalde, y van tomando protagonismo las organizaciones, y en vários casos emezan a superar la fuerza del municipio. Ahí entraban en contradiciones, en pugnas. (...) Por un momento yo creo que le superó, no la asamblea sino las organizaciones, le superó al discurso el municipio. Y en esse momento se tornaron menos vinculantes las decisiones. (...) No creo que el Presupuesto Participativo quitó espacio de la Asamblea. Lo que sí podemos decir es que no se logró articular la discusión de presupuesto participativo con las asambleas. Y ahí se empezó a distanciar las discusiones de la asamblea con el alcalde.

Em relação à estrutura governamental tradicional de Cotacachi, foi preciso mudar a cultura dentro do município para que as pessoas realmente se imbuísse, das dinâmicas participativas e para que respeitassem os processos decisórios. Estes deixaram de ser hierarquicamente conduzidos e passaram a ser horizontais e democráticos, envolvendo um número muito maior de pessoas. O sucesso dessa empreitada deveu-se, particularmente, à acertada condução da gestão interna por Auki. Além disso, a própria população, que estava cada vez mais capacitada na compreensão das dinâmicas governamentais e decisórias, também exercia

pressão para exigir trabalho adequado dos funcionários públicos, como destacou Tatyana Saltos (2011), então funcionário do governo:

Fue duro, porque hay estos procesos de participación, la gente se involucra más, conoce más de los procedimientos. Hay una potestad de parte de la autoridad mayor que les dá la posibilidad que exijan más a los funcionarios municipales. Y ahí había muchísimas dificultades. Hubo una época que la Federación de Bairros hacía un seguimiento a todos. Y ellos fueron muy bien capacitados (...) Tenían un empoderamiento increíble. (...) Fue una cosa super bonita para que cambien los funcionarios. Obviamente los funcionarios decían: ellos no tienen nada que ver, no son mis jefes. Se daba esa relación conflictiva. Es difícil cambiar la mentalidad de los burocratas, pero no nos dejamos vencer, y poco a poco fueron cambiando las estructuras. Se hicieron cambios importantes.

O principal foco de conflito entre as duas estruturas, representativa e participativa, era o Conselho Municipal. Nos períodos em que a corrente de Auki possuía a adesão da maioria dos conselheiros, era mais fácil conseguir a aceitação das decisões dos espaços participativos dentro da estrutura de governo.

Recuerdo cuando entré en el municipio, los consejales hablaban: “como va ser posible que le consulten a la gente, si para esto estamos aquí nosotros. Somos representantes del pueblo y sabemos lo qué ellos quieren, no hay necesidad de una asamblea”. Al inicio era ese conflicto entre la democracia representativa con la participativa. Pero ya fue mermando esa discrepancia. Y los concejales nunca iban a dejar de pensar diferente. Pero el proceso avanzó sin ningún inconveniente (SALTOS, T., 2011).

Dessa forma, quando a instituição tradicionalista colocava-se contrária ao que havia sido decidido coletivamente nas esferas públicas, tornava-se necessário o diálogo e a pressão sobre o Conselho para a aprovação dos encaminhamentos. O próprio Auki Tituaña (2011) contou como, por vezes, os entraves com o Conselho Municipal eram resolvidos com pressão popular:

En el periodo 2000-2004 especialmente, tengo 3 concejales a mi favor y 4 en contra. Entonces, ¿cómo podemos seguir aprobando los presupuestos? Simplemente, tuve aquí el soporte del pueblo organizado. Todas las decisiones tomábamos aquí con la participación de nuestros concejales, y cuando yo iba a el consejo municipal, tenía mayoría de otra forma. No en los siete concejales, sino en la actuación de la gente. Todas las decisiones iban como un mandato. Y la mayoría tenía sentido. No era cuestión de improvisación ni de privilegio a ningún sector. No había falta de transparencia. La mayoría de decisiones se tomaban por la mayoría de siete. (...) La legitimidad que daba el pueblo era importante.

Muito autores relatam que, com o tempo, houve maior adesão dos *concejales* ao processo participativo. Inclusive, muitos que eram da oposição tornaram-se defensores do novo sistema democrático, influenciados pela disponibilidade de recursos e pelo reconhecimento conquistados nacional e internacionalmente¹²⁴ (CAMERON, 2003; LEE VAN COTT, 2008, p. 145). O estudioso Fernando Guerrero (2011) analisa essa relação entre as instituições participativas e as representativas no caso de Cotacachi e os conflitos presentes, destacando a importância da liderança de Auki e do peso dos organismos não governamentais:

(...) esa institucionalidad que se va confirmando a partir del 96, funciona como un conjunto de prácticas paralelas al municipio. Como había la voluntad política del alcalde y él tenía el liderazgo, estos factores permiten el funcionamiento de estos procesos. Porque evidentemente en otros municipios si el alcalde no tiene liderazgo le pueden decir “esta asamblea comunal no tiene sentido, es el consejo municipal el que tiene sentido”. Pero aquí se crearon condiciones para que el Alcalde pueda controlar, porque el alcalde tenía mayoría, tenía todo un despliegue de las ONG y la cooperación internacional y además el liderazgo. Entonces eso explica en gran medida el hecho de que esta institucionalidad haya funcionado de forma paralela, inclusive a veces con más poder que la institucionalidad oficial, me re-

124 Talvez o exemplo mais simbólico disso seja o da conselheira Patrícia Espinoza, que, segundo relato próprio (2011), discordava da proposta participativa em seu início, mas depois de conhecer melhor e participar tornou-se grande defensora, tendo sido, inclusive, presidente da AUCC.

fiero al Concejo Municipal y los Cabildos. El Concejo Municipal fue rebasado por la asamblea cantonal, y el municipio en algunas actividades y cuestiones fue rebasado por el Comité de Desarrollo Local. Porque es de ahí donde se integraron las ONG, no iban al Concejo Municipal, iban a este Comité a estas mesas de concertación local, ahí estaban Naciones Unidas, ahí estaba la ONG chiquita que yo dirigía del Instituto de Estudios Ecuatorianos, allá iba Terranueva, la cooperación alemana, etc.

Assim, logrou-se consolidar uma nova dinâmica democrática que permitia uma atuação efetiva e decisória das esferas públicas da democracia participativa. Embora fossem inevitáveis os conflitos entre as estruturas, a representativa tradicional e a participativa recente, conseguiu-se estabelecer espaços públicos deliberativos que orientaram a gestão local, em menor ou maior grau, durante alguns anos. Além da qualificada participação da população, a vontade política do governo local parece ter sido de vital importância.

5.6 Avanços e Desafios da Democracia em Cotacachi

5.6.1 Avanços democráticos da experiência de Cotacachi

A experiência de Cotacachi foi intensa e rica de alternativas democráticas. A efetividade dos espaços participativos de tomada de decisão levou muitas melhorias ao município, tendo uma distribuição equitativa das políticas e recursos, que respeitavam as necessidades reais de cada localidade. Não será desenvolvida neste trabalho uma avaliação quantitativa sobre a efetividade do governo, mas será feita uma análise sobre os avanços políticos do processo, no sentido de perceber a ampliação da consciência política gerada pela experiência e de identificar possíveis inovações em relação ao modelo democrático tradicional.

A subida de Auki ao governo local de Cotacachi levou muitas transformações ao *cantón*, que podem se categorizadas em quatro grandes eixos.

Talvez a mudança mais significativa tenha sido em relação à posição dos indígenas frente ao resto da sociedade. Desde muito tempo, sofriam

forte preconceito na região. Até 1996, eram frequentes os casos de indígenas rurais que, ao visitar o setor urbano *cotacacheño*, eram tratados de forma rude e até humilhante. A partir da vitória de um representante legítimo na eleição municipal, começou um processo de mudança¹²⁵, que resultou no aumento de sua autoestima, porque o êxito do governo dissipou o estigma da incompetência administrativa tradicionalmente atribuído aos indígenas. Como destacou Clima Vaca (2011):

La conciencia política y ciudadana del indígena se revaloró. En el momento que vio que un indígena puede ser alcalde; los estudiantes indígenas eran excluidos de la educación, y ahora quieren estudiar. Además, hubo mucha gente que conocimos; yo tengo una mayor visión de la cuestión política, por la convivencia con todos, respetar la diversidad.

Houve uma alteração significativa na relação do governo local com os indígenas. Por atuação incisiva do *alcalde*, os funcionários do governo, que antes não recebiam ou destravam os indígenas vindos de suas comunidades rurais, passaram a recebê-los dignamente. O movimento de luta pelos direitos indígenas, pelo respeito à população indígena era uma bandeira da UNORCAC, que se formou na década de 1970, e já acumulara avanços. Entretanto, a vitória de Auki e as conquistas de seu governo serviram para acelerar esse processo de aceitação e valorização dos povos indígenas em Cotacachi, estabelecendo um ambiente de respeito à vivência intercultural, como ressaltou o líder indígena Pedro de La Cruz (2011): “Cotacachi es el ejemplo de vivir en la culturalidad en los nuevos tiempos. De alguna manera, hay respeto entre indígenas, mestizos, afros. Hemos construido la interculturalidad. La convivencia entre diversos, pero respetando esa diversidad”.

O segundo eixo de transformação foi em relação à percepção da população de seu papel junto às políticas públicas. Antes, a relação entre

125 Auki ganhou as eleições com apenas 23%, ou seja, não é que um indígena no posto mais alto do *cantón* já fosse, desde o princípio, algo bem visto pela maioria da população.

governo local e sociedade era distante, desarticulada e, principalmente, paternalista, clientelista. Os poucos grupos que estabeleciam diálogo com o poder público (principalmente os urbanos) apresentavam demandas, necessidades, sem envolver-se na sua solução; uma postura tradicional da democracia representativa atual. Com a consolidação da democracia participativa de Cotacachi, uma nova proposta de relação entre o governo e a população foi colocada em prática. Santiago Ortiz (2004a, p. 94) descreveu essa clara alteração:

Las demandas cuando se generan tienen, en general, un carácter reivindicativo es decir los actores identifican el problema y piden o exigen a la autoridad que lo resuelva. Sin embargo en el caso de Cotacachi se ha difundido la visión de la cogestión, es decir que la población debe aportar y gestionar la solución de sus problemas.

O líder indígena Carlos Henrique Sánchez (2011) enfatizou a mudança na relação com o poder local: “Ya no necesitábamos tener un padrino en el municipio para que hagan la obra, no necesitábamos dar de comer a un concejal para que hagan la obra.... Antes llamaban los presidentes¹²⁶ del cantón para ser compadre”.

Essa transformação deveu-se, primeiro, ao estabelecimento, por parte do governo local, do diálogo com os diversos grupos da região, e não apenas o urbano. Segundo, à uma nova percepção da relação entre Estado e Sociedade Civil, que passaram a ser vistos como potenciais parceiros para a transformação da realidade local, com apoio e cobranças mútuos e responsabilização dos cidadãos por ajudar na execução de políticas públicas, inclusive com injeção privada de recursos. Houve um intenso esforço, ao longo do percurso, para a construção do diálogo, métodos de decisão colectiva, como afirmou Sánchez (2011):

Dentro de las asambleas, como el presupuesto participativo, muchas cosas hemos aprendido: la negociación.... La negociación ya había en las comunas indígenas... Las comunas conversaban, negociaban

126 *Presidente* era a denominação dos governantes locais na época em que eram indicados, antes de haver eleição direta.

para atender las demandas más importantes, para dividir el presupuesto. Por ejemplo, problemas de agua potable. Ha sido de suma importancia la negociación. También aprendemos a poner las propuestas claras. A consultar todas las personas en las comunas. Antes se hacía un documento sin haber participación.

Elias Imbaquingo (2011), líder de Intag, registra como a experiência desenvolvida a nível cantonal influenciou a prática local em sua comunidade, em sua *parroquia*:

La experiencia de Cotacachi me ha alimentado para poner en práctica un diferente modelo de desarrollo para la parroquia, con un movimiento participativo, veedurías ciudadanas, comités de planificación, consejos consultivos, para que la gente este enterada, me ha dado la fortaleza de poder pensar en el ser humano y sus capacidades y potencialidades, pero también del medio ambiente, con respeto. Tengo una parroquia rodeada de montañas y llena de recursos naturales, pero queremos potenciar el desarrollo impulsando temas como el turismo, la artesanía de cabuya, proyectos alternativos que generan mano de obra local.

A atuação política das mulheres, por exemplo, foi um dos indicadores de profunda transformação. Vindas de uma cultura submissa e segregadora, elas começam a ter maior protagonismo político e a fazer valer sua capacidade de interferência nos processos, como destacou o líder indígena Miguel Robalino (2011):

Se han ido proyectándose las mujeres, se han posicionado en los gobiernos locales, en García Moreno se reeligió como presidenta de la junta parroquial, ella es fruto de ese proceso participativo. Ha ayudado y ha desfavorecido nuestras relaciones el tema político. Ha servido para dividir también, pero por otro lado estamos conscientes de que no solo es el tema político ir a dar el voto, la gente sabe más de su papel en la sociedad como un ente político, y que incluye a las mujeres también no solo como antes a los hombres. Esto es un resultado de esta conciencia política de uno como ciudadano poder incidir en las decisiones globales.

A terceira transformação importante foi a integração entre as três zonas do município para formação de um sentimento de identidade

com Cotacachi. O que antes eram três regiões completamente distantes, separadas, que se desconheciam mutuamente e que possuíam conflitos, passaram a formar unidades de um município. Começaram a conhecer as necessidades alheias, compreender as diferentes realidades e a criar um ambiente de solidariedade, de troca, que foi conformando aos poucos uma forte identidade *cotacacheña*. Nasceu o orgulho de ser *cotacacheño*; seja um indígena andino, um mestizo urbano, um negro inteño, ou qualquer morador de qualquer etnia e local, como se depreende das afirmações de dois *blanco-mestizos* moradores da área urbana que participaram do processo participativo:

Por la primera vez las personas de la zona subtropical de Intag se reconocían como cotacacheños. Y nosotros le reconocíamos como tal. Por historia, siempre han tenido un acercamiento bastante fuerte con Otavalo.... Entonces, ya sabíamos que Cotacachi es un cantón diverso sobre todo por la diversidad cultural; no éramos únicamente mestizos, pero también indígenas, afroecuatorianos. Entonces, reconocimos que el cantón no es solamente la parte urbana. Eso nos permitió reconocer lo que somos verdaderamente (SALTOS, T., 2011).

Luego viene la Asamblea de Unidad Cantonal, una institución que estaba representada por diferentes actores sociales, territoriales y sectoriales. Entonces ese es el espacio donde se reúne las diferentes culturas del cantón. Entonces que se le dividió en tres zonas; que es la zona urbana, la zona andina, que en su mayoría son indígenas, y la zona de Intag, que son colonos. Entonces cada cual con su, diría, con su propia identidad, su manera de comportamientos, manera de pensamiento. Y entonces eso enriqueció bastante al proceso, porque es un cruce de información, un cruce de conocimientos, un cruce de experiencias (SALTOS, U., 2011).

Finalmente, pelo eficiente trabalho de divulgação feito pelo governo de Cotacachi, o município ganhou renome nacional e internacional. Tornou-se uma referência, dentro e fora do Equador, como experiência duradoura e intensa de democracia participativa. Esse fato reforçou ainda mais a identidade e o orgulho das pessoas, mas também o sentimento de responsabilidade para com o processo, para com seu *cantón*. Silvia Quilumbango (2011), líder de Intag, retratou essa mudança:

Por ejemplo lo que yo sí te digo es, por decirte, por los años 92, 93 mi propio marido tenía una actitud... por decir, tú ibas a la ciudad, y él no se identificaba como ni inteño ni cotacacheño, había una pérdida de la identidad tenaz. (...) Entonces no había una valorización de la tierra. Entonces cuando él a veces se presentaba por ahí decía “yo soy de Ibarra”. (...) Entonces yo creo que a raíz de esto, de este proceso participativo, uno de los logros que sí es evidente es la identificación que se logró, la apropiación, el acercamiento que se hizo hacia Cotacachi. Entonces, por decir, yo he estado en muchos espacios nacionales, internacionales y era impresionante ver cuando conversabas con gente: “¡Ah”, decían, “tú eres de Cotacachi; entonces qué bien!” Entonces uno como que se sentía mucho más orgulloso de eso. Y sobre todo de ser parte de esta construcción.

5.6.2 Análise sobre o enfraquecimento da participação¹²⁷

Da mesma forma que, a partir de meados da década 1990, a experiência dos governos locais indígenas participativos veio em grupo, nos primeiros anos do novo século ocorre um fenômeno inverso de enfraquecimento dessas experiências. Cada caso teve suas variáveis e fatores de acordo com o contexto histórico-político local. Entretanto, há fatores comuns que estiveram presentes em alguns desses casos. A experiência de democracia participativa de Cotacachi liderada pelo governo Auki Tituaña, no formato em que se desenvolveu e se tornou mais sólida, começa a debilitar-se ainda em meio ao seu terceiro mandato.

Identificam-se cinco fatores principais que levaram ao debilitamento da experiência participativa em Cotacachi, sendo os dois primeiros mais gerais e também presentes em outros casos de governo participativo do Pachakutik, e outros três ligados à especificidade da experiência desse *cantón*. É claro que há outras questões que contribuíram para esse fenômeno, mas essas cinco foram a de maior relevância e impacto.

Primeiro, um fato fundamental para a mudança de cenário foi a emergência do movimento *Alianza País*. As eleições de 2006 foram, desde a criação do Pachakutik, quando o movimento indígena se viu

127 Como será tratado aqui um tema político recente e conflituoso, nesta seção optei por não identificar os entrevistados, conforme acertado com alguns deles, para evitar sua exposição frente aos demais atores locais.

mais debilitado. Em função de conflitos políticos internos e divergências quanto à estratégia política a ser adotada pelo movimento, principalmente na articulação nacional, os indígenas amargaram sua pior derrota eleitoral¹²⁸.

Essas rupturas no movimento indígena também foram sentidas, em algumas ocasiões, na esfera local. No caso de Cotacachi, a divisão entre Pachakutik e *Alianza País* teve seus impactos. Os primeiros atritos começaram a ocorrer por ocasião da votação da nova Constituição de 2008, construída a partir da Assembleia Constituinte, ocorrida em Montecristi. Embora houvesse uma divisão mais complexa, ficou claro que a AUCC, a UNORCAC e muitas organizações sociais locais posicionaram-se a favor da aprovação da nova constituição, enquanto Auki e o governo local defendiam o NÃO. Alguns entrevistados afirmaram que esse teria sido o início da derrocada do processo participativo, o que também é destacado por Lalander (2009, p. 204).

Foi a partir de então que, primeiro, a prefeitura cortou os repasses à AUCC e, segundo, a UNORCAC, em assembleia interna, decidiu romper o acordo com Tituaña e lançar um candidato próprio nas eleições cantonais de 2009. A Federación de Barrios, que era outro pilar importante no processo participativo de Cotacachi também tornou-se opositora a Auki (LALANDER, 2010, p. 107).

Esse esgarçamento da unidade do tecido social, constituído ao longo da experiência democrática participativa, tornou-se mais patente nas eleições cantonais de 2009, quando uma liderança da UNORCAC concorreu pelo *Alianza País* e Auki pelo Pachakutik, tendo o primeiro saído vitorioso. Comenta-se, inclusive, que vencer as eleições em Cotacachi

128 Relembrando nas duas primeiras eleições que o Pachakutik participou, 1996 e 1998, seu candidato mestiço, Freddy Ehlers Zurita, conseguiu parcelas significativas de votos (14% e 17%, respectivamente), ficando em terceiro lugar nos dois pleitos. Em 2002, o movimento Pachakutik se aliou à Lúcio Gutiérrez, e ganhou as eleições presidenciais, embora fosse deixar o governo seis meses depois por discordar das políticas do governo. Em 2006, em função das divergências e conflitos políticos, Pachakutik teve pouco mais de 2% dos votos com seu candidato, Luis Macas, ficando em sexto lugar na votação presidencial.

seria uma importante estratégia do movimento *Alianza País* pela notoriedade nacional e internacional que a experiência possuía.

Ainda dentro do contexto nacional, um fator mais recente que interferiu nos processos participativos foi a presença mais forte do Estado central nas áreas rurais, através de políticas públicas. Uma das hipóteses de nascimento dessas experiências é a ausência de Estado nos locais, o que obrigaria o governo local a assumir, em parte, esse papel. Com a governação Correa, o Estado se fez presente como não se via há muito tempo, diminuindo a demanda pelo governo local e, portanto, enfraquecendo a capacidade de mobilização dessa instância. Uma liderança de Intag ressaltou essa presença do governo central como algo nunca visto na história do país e, por isso, capaz de explicar a derrota eleitoral de Auki Tituaña:

¿Políticamente por qué perdió Auki? Pues porque el gobierno [central] invirtió demasiados recursos en Cotacachi para bajarle al Auki. O sea nunca en Intag hemos tenido a diferentes ministerios provinciales aquí... ofertándote bonos, (...) ofertándote cosas, migajas, para que votes por tal o cual candidato... y eso es realmente lo vivió Cotacachi, todo ese proceso en el 2009. Cuando hacía campaña Correa. Pues nosotros decíamos ¿Cuándo un presidente ha venido en temporada de campaña tres veces al mismo cantón? O sea en ninguna parte del Ecuador ha ido tres veces; pero a Cotacachi vino tres veces. Entonces ¿Por qué? Porque había que bajarle (Entrevistado-1, 2011).

Uma questão curiosa dessa relação entre o local e o nacional é quanto à formalização da participação. Cotacachi foi uma importante referência na inserção do conceito de participação política na nova constituição equatoriana. Também com forte inspiração em Cotacachi foram pensadas as novas propostas de participação, inclusive a *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, promulgada em 2010¹²⁹. Entretanto, em função do conflito político hoje vigente no *cantón*, a lei tem sido usada pelo atual governo como forma de enfraquecer as esferas públicas tra-

129 Disponível na página do Consejo de Participación Ciudadana y Control Social: www.participacionycontrolsocial.gov.ec. Consultado em 27/08/2012.

dicionais, tentando criar novos espaços onde a prefeitura tenha maior capacidade de interferência.

Dos fatores mais relacionados à peculiaridade do contexto político local, o primeiro é o desenvolvimento da autonomia da AUCC e das organizações sociais em relação ao governo local. No início dos espaços participativos, pela inexperiência das pessoas e pela ainda incipiente formação política das organizações sociais, a *Alcaldía* tinha uma interferência mais forte no direcionamento do processo e nos espaços de tomadas de decisão. Era um espaço participativo, mas onde o município possuía um papel mais incisivo. Com o fortalecimento do tecido social, a formação das pessoas e a consolidação das organizações sociais, cada vez mais o processo se torna autônomo, construindo suas prioridades com maior independência em relação ao município, como relatou um técnico:

Las organizaciones fueron tomando mayor autonomía, mayor identidad, se fueron formando líderes. Podría parecer un debilitamiento de la AUCC pero más bien es un fortalecimiento de las bases. Porque antes casi todo tomaba decisión el alcalde, o el peso de la opinión del alcalde frente a la gente no era lo mismo. Era muy raro que alguien le diga no al alcalde. Después, con los cursos, las formaciones, iba apareciendo gente que le cuestionaba o le debatía. Él ya empezó a no le gustar eso (Entrevistado-2, 2011).

Com isso, os espaços coordenados pela AUCC começaram a ganhar força, a ampliar sua capacidade de angariar recursos, de executar projetos, de dialogar com as bases; isto é, a AUCC, que começou como uma instituição intrinsecamente ligada ao município, passou a ter uma imagem mais fortalecida e uma postura que se tornou menos atrelada aos interesses do governo local. Esse técnico usa a expressão “governo paralelo” para definir a articulação a partir da AUCC:

(...) empezó a constituirse como una especie de gobierno paralelo, una agencia paraestatal paralela. Que a veces era mucho más efectiva que el municipio. Porque el municipio tenía un presupuesto que tampoco es que era muy flexible. Tiene 70/75% comprometidos en gastos corrientes y deuda de inversión. Resulta que las comunidades locales piden apoyo al municipio, pero él no les puede ayudar. (...) Eso te dá poco margen para que el municipio pudiera tener un papel

más importante en la economía local. El promotor de la economía local no pasa por el efectivo, por cuanto plata pudiera dar, pasa por otros papeles: la posibilidad de un marco normativo-institucional de fomento, de protección jurídica; la posibilidad de contratación, negociación de un gobierno, de garantizar la inversión, por la misma orientación del Plan de Inversiones Públicas. Eso se hizo mucho bien el Auki, pero no tenía dinero. Mientras la Asamblea apoyaba mucha gente. Captava proyectos manejados directamente por la Asamblea. El municipio daba contrapartida para los proyectos de la Asamblea (Entrevistado-3, 2011).

Um momento de forte conflito na relação entre município e *Asemblea* foi na ocasião do encontro de avaliação de 10 anos de experiência democrática participativa, realizado por iniciativa da AUCC e que envolveu as mais diversas organizações e pessoas. Desse encontro, foi elaborado um relatório que apresentava uma análise dos avanços conseguidos e das fragilidades/erros percebidos durante esse período. Entretanto, Auki se negou a levar em consideração os argumentos ali colocados, não querendo dar ênfase aos obstáculos levantados ali (LALANDER, 2009, p. 210).

Habíamos generado la necesidad de una evaluación. Hay un documento de evaluación de los 10 años. Y él no quiso aceptar esse documento. Decía que tenía una visión demasiado externa. Le molestó. [o documento] Hablaba que habíamos perdido un poquito el horizonte (Entrevistado-4, 2011).

Essa problemática nos leva ao segundo fator local de enfraquecimento do processo: a postura do *alcalde*. Auki, ao longo de seu terceiro mandato, foi perdendo sua capacidade de articulação e de diálogo com os atores locais. Primeiro, porque ele estaria mais preocupado em buscar uma ascensão política nacional, dedicando-se menos ao processo político interno de Cotacachi¹³⁰. Segundo, a notoriedade de seu governo, reconhecido nacional e internacionalmente, levou-o a tornar-se prepo-

130 Auki Tituaña, assim como Luis Macas, teria sido convidado, em 2006, para ser vice-presidente de Rafael Correa, mas que não teria aceitado por desejar concorrer a presidente pelo Pachakutik, o que acabou não acontecendo por ter sido derrotado nas disputas internas por Luis Macas (Lalander, 2009:203).

tente em relação à sua capacidade de caminhar independente de outros antigos parceiros. Algumas pessoas envolvidas nos espaços participativos denunciam essa nova postura de Auki, de não mais apresentar-se aberto ao diálogo e à construção coletiva. Os resultados das eleições de 2009 de Cotacachi, em que Auki fica em segundo, são reflexo dessa situação. Muitas organizações e pessoas que antes estavam ligados a Auki e à AUCC, romperam e optaram por apoiar o candidato do *Alianza País*. Três moradores do município, dois da área urbana e um de Intag, reforçaram a mudança de comportamento do *alcaíde*:

Auki se creyó muy autosuficiente, entonces quizo hacer todas las cosas solo, sin respetar las decisiones. El hecho de hacer una asamblea con la participación de todos los sectores; y él no quería aceptar las decisiones. Si él fue el que formó la Asamblea, porque después no quizo tomarla en cuenta? Para muchas personas eso fue un gran error (Entrevistado-5, 2011).

No entiendo el factor, que pasó con Auki. Porque era la ilusión de tener un indígena, y era un orgullo. Pero, sin embargo, se dio este distanciamiento, se distancia con todos. Con la Federación de Barrios, con la Asamblea Cantonal y con la UNORCAC. Se distanció con las tres organizaciones más grandes. Creyó que era autosuficiente. Lo que decimos es que le subió mucho el orgullo. Yo le acompañé en todas 3 campañas (Entrevistado-6, 2011).

Auki Tituaña en su tercer período se volvió una persona muy vanidosa. Muy orgullosa, entonces él pensó que él controlaba toda la sociedad. Y tuvo ambiciones presidencialistas, del país. Entonces yo recuerdo que también participé en una de estas, de esos actos en que le invitaba el actual presidente de la república a que le acompañara en el binomio. Entonces él dijo que no, que él iba de presidente y que él podía ir de vicepresidente. Lógicamente no le aceptó, ¿verdad?. Entonces de ahí nace un resentimiento para – es mi criterio personal desde luego – con el actual gobierno, que le quitó su espacio para ser presidente (...) de la república. Entonces por eso es que inicia una lucha contra Rafael (Entrevistado-7, 2011).¹³¹

131 Já dizia Rousseau (2002:36): “Quando, ao contrário, acontece de o Estado ser muito pequeno para o porte de seu chefe, o que, de resto, é muito raro, é ainda assim mal governado, porque o chefe, seguindo sempre a grandeza de seus alvos, esquece os interesses dos povos, e não os faz menos infelizes, pelo abuso do excessivo talento, que um chefe limitado, por carecer de talento”.

Por fim, o último fator está ligado à atuação da sociedade civil. Como comentado antes, as organizações sociais, com o advento dos projetos, começaram a entrar numa dinâmica mais tecnicista, mais projetista, que as fez colocar em segundo plano o papel de mobilização e formação política que foi muito importante ao longo do processo; fala-se principalmente da AUCC e da UNORCAC. Não dispondo de recursos, sua sobrevivência dependia da aprovação de projetos por parte de eventuais financiadores e, conseqüentemente, da competência de equipes técnicas para sua elaboração. Alguns entrevistados acusam essas organizações de terem se distanciado de suas bases, enfraquecendo os vínculos anteriores, fundamentais para a dinâmica participativa.

(...) la asamblea cantonal empieza a competir, de un proceso participativo, democrático, igualmente de veedor, empieza a competir con obra física. Es donde ahí se pierde prácticamente el horizonte de participación ciudadana, de democracia, es fuerte, pero a un proceso ya de paternalismo. (...) Entonces un proceso, un proceso que nos ha costado mucho esfuerzo, mucho sueño, que empiece a competir con el mismo municipio, con el mismo gobierno provincial, con las mismas juntas parroquiales, empiece a competir con obras, con proyectos, pues... se perdió la lógica de Asamblea Cantonal. Por eso hace unos meses cuando estuvimos con la Asamblea Cantonal todos nosotros pedíamos reestructuración de la Asamblea Cantonal, que este proceso es un proceso de participación, es un proceso de democracia, es un proceso de concertación de procesos políticos, no es un proceso de concertación de obras. Entonces ahí está la bronca, ahí está el relajo, digamos (Entrevistado-8, 2011).

Ahora, en el momento en que la Asamblea pasa a constituirse una oficina paraestatal, con los técnicos que pasan a gerenciar eso como una especie de empresa social; en esse momento cambió. Porque a lo mejor ahora tienes grupos sociales con más expertise de negociación, más que antes. Pero si la Democracia Participativa se quedó en eso es una pena (Entrevistado-9, 2011).

Cual es el objetivo de la AUC: ser un espacio de formación, de capacitación para las organizaciones. Pero entras en una competencia

de también hacer proyectos, que les respeto porque es la necesidad. Pero nos volvimos activistas y perdimos el eje. En querer estar justificando lo que hacemos, nos peleamos. Creo que es una necesidad, pero a rato hacemos cosas que nada tienen que ver con los objetivos (Entrevistado-4, 2011).

Entre os defensores da AUCC, há um contra-argumento de que essa mudança de papel do órgão articulador seria um processo natural, principalmente no caso da *Asamblea*, já que quanto mais bem organizadas estiverem as bases, menor contato ela teria com as mesmas, estabelecendo diálogo apenas com as organizações representativas. Além disso, os projetos serviriam para conseguir manter pessoas ligadas à instituição, devido ao fim de repasse de recursos pelo governo local, e teriam como estratégia de fundo a formação dos cidadãos, dos líderes das comunidades, um dos objetivos da organização.

Hay un equívoco porque la asamblea cuando nace toma contacto con las bases porque no había organizaciones. Pero si ahora hay el Consorcio TOISAN, porque irse a relacionarse con la base de ellos? Hay que respetar la autonomía de ellos. Lo mismo con la UNORCAC. La Asamblea no es que está formada por grupos de la base. Son las organizaciones de 2o grado. La Asamblea pudiera ir a las comunidades, pero es una falta de respeto a las organizaciones; hay que respetar la autonomía. Es lo que pasaba con Auki, pues saltaba la organización y él entraba directo; y eso no le gusta la gente (Entrevistado-2, 2011).

Por outro lado, muitas pessoas remetem o enfraquecimento do processo participativo de Cotacachi a algo inexorável, de certa forma esperado, principalmente por dois motivos. Primeiro, por considerarem que essas experiências participativas têm um ciclo natural. Há períodos em que se consegue maior mobilização, maior participação e o processo passa por uma ebulição enorme, que se contrastam com outros momentos de certa apatia e desinteresse. Esses ciclos também estão ligados à renovação das lideranças que, em caso de se estenderem muito nos seus respectivos cargos, uma “permanencia demasiado larga de las lideran-

zas” (Entrevistado-4, 2011), acabam debilitando uma participação mais ampla. Nos 13 anos de DP em Cotacachi, a renovação das principais lideranças foi muito limitada, a começar pelo prefeito.

Um segundo argumento, seriam as limitações intrínsecas de um processo de desenvolvimento local sem qualquer articulação com uma política governamental regional ou nacional mais sólida. Até 2006, o governo central tinha uma tendência neoliberal, de diminuição do papel do Estado enquanto ator de promoção econômica, principalmente nos meios rurais. Por isso, um dos campos em que pouco se avançou na experiência participativa de Cotacachi foi o do desenvolvimento econômico, em função da restrita capacidade de interferência que o governo local possuía. É curioso que no momento em que o governo central assume uma posição mais à esquerda, implementando políticas sociais e participativas de redistribuição de renda e poder, haja uma ruptura política que impede que o processo seja aprofundado.

Creo que el proceso se fue desgastando, tomando otro rumbo. Pensando fundamentalmente en el desarrollo como acciones de políticas sociales; que está bien, pero no es lo todo. (...). En todo este tiempo de trabajo desde la AUCC, no ha habido una sola iniciativa que haga referencia al problema estructural de tenencia de la tierra, de la producción. Ahí no se ha discutido la estrategia de desarrollo territorial. Llegó a plantearse el giro hacia acciones pensadas en el desarrollo por fuera de la ruralidad. Eso no es muy fácil de discernir. Quizá el tema de la lucha por la tierra no era algo que concretamente pudiera comprometerle a la Asamblea. Esta debía ter sido una demanda de la UNORCAC, que no la hizo... El tema de la tierra no es únicamente interés de los indígenas, pero fundamentalmente debería ser. Por otro lado, es la diferencia con Intag, donde hay una propuesta de desarrollo territorial como una visión de vida, de quedarse en la tierra. Es una estrategia de vida, no de paso (Entrevistado-3, 2011).

El proceso de Cotacachi se topa con algunos límites. Límite intrínsecos que tienen los procesos de desarrollo local. Un desarrollo local sin una combinación de lo nacional, se desfunda; y pasó ese. Cotacachi quedó sin salidas. Tenían que toparse con desarrollo nacional y eso no pasó (Entrevistado-10, 2011).

Assim, apesar dos obstáculos, a experiência de Cotacachi apresentou uma importante prática participativa que contribuiu muito para a formação da população local, para sua inclusão na dinâmica política do poder local. O fortalecimento das instituições já existentes (como a *Federación de Barrios* e a DECOIN) e o estímulo à criação de várias outras organizações sociais de base, que atraíssem a população para o debate político e permitissem sua interferência na nova estrutura democrática municipal, foram importantes avanços e deixam profundas heranças na comunidade local. É a formação dos cidadãos a partir da prática cidadã.

O principal questionamento quanto à mobilização social e à formação política parte de lideranças da UNORCAC. Ao longo do processo, houve conflitos entre o governo e as lideranças dessa organização. Segundo estas, o município possuía uma estratégia de estabelecer diálogo direto com as comunidades andinas, sem respeitar a dinâmica anterior de funcionamento da UNORCAC enquanto organização representativa desses grupos. Enquanto alguns colocam isso como um procedimento normal da dinâmica de construção dos processos participativos, outros denotam como uma estratégia política de Auki Tituña, que desejava enfraquecer a UNORCAC, inclusive pela divisão política do movimento indígena na esfera nacional: UNORCAC-FENOCIN e Pachakutik-CO-NAIE.

Porque Auki se volvió en la referencia de las comunidades campesinas; era la autoridad. Entonces, ¿donde va pedir tus obras? Al alcalde. Auki empezó a ganar esos espacios de representación, que era una disputa de poder para la UNORCAC. No era el único elemento, pero estaba en el fondo. Auki empezó a establecer un diálogo con las comunidades, por un lado, y, por otro, las propias comunidades le buscaban, por una cuestión de sobrevivencia. Piden al municipio por lo recursos públicos. Eso era terrible para UNORCAC porque ella dejó de ser la instancia que canalizaba recursos. El límite de todos los casos de la participación de la UNORCAC, es que dejó de tener la fuerza, la legitimidad de la condición de la lucha por la tierra (Entrevistado-3, 2011).

Um liderança histórica da UNORCAC relata os efeitos negativos que o processo participativo liderado por Auki teve na organização da seu movimento e no diálogo com as comunidades indígenas andinas:

Yo creo que Intag salió ganando bastante, porque nunca hubo un proceso de eso tipo, y tuvieron más apertura para que el municipio atenda sus demandas. Pero en el caso de la UNORCAC, la parte andina salió perdiendo. Antes vivía en paz con su democracia interna, la democracia más avanzada del cantón, porque la comunidad indígena es un territorio pequeño. El territorio tiene una directiva, elegida universalmente. Ejercicio de democracia muy fuerte, tradicional. Esa cultura de las celulas hace que la UNORCAC sea fuertemente democrática, ya viene así hace 30 años. El Alcalde es promovido desde la UNORCAC en la campaña y gana. Pasa que la UNORCAC pierde porque hay mucha ingerencia de poder y cooptación, desde el municipio y desde la Asamblea Cantonal (Entrevistado-11, 2011).

A mudança de relação entre a população e o governo parece ter tido um impacto complexo no cotidiano indígena, de comunidades rurais mais mobilizadas, comprometidas com o bem-estar coletivo. Por contraditório que pareça, a maior efetividade das políticas do governo local de atendimento às necessidades básicas dessas comunidades parece ter levado à menor capacidade de mobilização, a uma mudança de cultura, como a diminuição de ocorrência de *mingas*¹³². Um técnico que estava na prefeitura no período Auki destacou essa interferência involuntária na cultura andina:

En la evaluación que hicimos del proceso, en la zona andina salió algo interesante. Decían: “el presupuesto nos ayudó muchísimo, nos han capacitado a través de esta herramienta, hemos entendido cual son los recursos, como podemos trabajar; pero también nos desmovilizó organizativamente, porque tenemos tan fácil el dinero que no hemos hecho mingas, que ahora se está perdiendo eso”. Y no nos

132 *Minga* é a denominação do trabalho coletivo que é feito por toda a comunidade, em geral aos finais de semana, e serve para resolver problemas ou atender demandas de todos. Independente do produto, representa um importante espaço de interação, de troca, de solidariedade.

demos cuenta de eso. Son cosas que son muy positivas, pero también estamos yendo en contra de algo que no lo vimos. Desmovilizamos eso que para ellos era fundamental, la minga (Entrevistado-12, 2011).

Esse é um dos fatores que leva ao enfraquecimento da experiência participativa de Cotacachi. Como aconteceu com o movimento indígena nacional e com outras experiências de governos participativos locais indígenas, o enfraquecimento do processo participativo em Cotacachi deu-se, principalmente, em função de rupturas políticas internas ao movimento, em muitos casos geradas ou fortalecidas pelo novo contexto político nacional. Conforme citado antes, a separação entre *Alianza País* e Pachakutik acontece desde as eleições presidenciais de 2006 e segue até hoje, quando o Pachakutik é oposição e é apontado por Correa como um partido que tem se aliado com a direita¹³³.

5.6.3 Sistema participativo na atualidade

Hoje em dia, percebe-se que o espaço participativo de Cotacachi está fragmentado. Por um lado, está em andamento a instauração de um novo marco legal da participação, que tem como objetivo estender a criação dos espaços participativos a todo o país, mas que acaba homogeneizando os procedimentos e impedindo uma construção que respeite a história e as características de cada local. Assim, apesar de toda a nova legislação de participação ter sido construída com base na experiência de Cotacachi, ela hoje tem sido mais um obstáculo do que um estímulo à reformulação do processo participativo no município. As declarações de diferentes perspectivas (técnico de ONG, líder de Intag e *concejala*), explicitam o conflito atual entre a proposta legal de participação e a trajetória histórica que se construiu em Cotacachi:

133 Quando informado de que uma juíza ligada ao Pachakutik havia sido sorteada para analisar as perguntas que o Executivo queria colocar em uma consulta popular em 2011, Correa reclamou: “Ya sabemos cómo se ha comportado Pachakutik, en total alianza con la derecha, tratando de boicotear la revolución ciudadana, sin responder a sus bases que están con este proyecto” (HOY, 2011)

La gente está movida el piso con esta nueva ley. La gente de Cotacachi participó mucho en la elaboración de la nueva constitución. Cantidad de gente de Intag fue a Montecristi¹³⁴, por diferentes temas: producción, educación, agua. En las cinco mesas hubo presencia de la gente del cantón. Ahora la gente cuando vió la constitución, y están los mecanismos y no son como ellos estaban practicando. Todavía no se empatan con el nuevo marco legal que existe en el país. Todavía está quedado eso. Hay que empatar lo que venían haciendo con la nueva ley (Entrevistado-13, 2011)

La jerarquía del poder ciudadano en Cotacachi es lo que está en la cumbre. Y ahora crean el quinto poder. Debería ser el primer poder, el pueblo. Fuimos muy incomprendidos. Se creas un consejo de participación con 20 personas? Claro que es mejor, porque antes era solo el alcalde y los concelajes. Pero para nosotros, que era una asamblea de 500, 600, 700 personas que deciden. Es disminuir la jerarquía del proceso. O sea, en Cotacachi se ha creado un problema¹³⁵ (Entrevistado-14, 2011).

El marco legal es difícil para Cotacachi. Hay que tener 30% de participación. Si quiere poner 40%, es ilegal. Están afectadas las organizaciones de mujeres, de jóvenes, porque no encuentran un espacio, no hay voz. Han limitado su participación. Nos ponen reglas y números. Estamos en un momento de transición, pero depende de la voluntad del alcalde. A mi me preocupa, porque la gente controla demasiado. (...) No sé hasta que punto esta legalización de la participación da mejores resultados que cuando nos juntábamos porque considerábamos que era más involuntario pero tenía más efectividad (Entrevistado-4, 2011).

Somado a isso, o governo atual, em função dos conflitos políticos com o antigo *alcalde*, tenta dar uma cara nova à democracia participativa, para evitar que os mesmos atores tenham a força que tinham antes. Com isso, gera-se um complexo conflito de institucionalidades, onde

134 Montecristi é o município onde foi realizado a Assembleia Constituinte Nacional do Equador, em 2007.

135 No Equador, os espaços de participação cidadã que foram criados no governo Correa são também chamados de Quinto Poder, particularmente o Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, complementando os três poderes fundamentais do Estado e os meios de comunicação, identificados como o quarto poder.

os espaços e organizações antigas, como a AUCC, buscam manter sua força e capacidade de interferência, e a prefeitura procura, utilizando-se do novo marco legal, estabelecer novas dinâmicas e novas institucionalidades para não perder o controle dos espaços participativos. Uma liderança indígena analisa o processo de transição do poder no município:

Creo que lo que está haciendo daño actualmente es el tema demasiado politizado. No estamos tanto viendo por el interés cantonal. No sé si antes era así y yo no veía. Pero ahora ha bajado el proceso participativo. No hay una invitación amplia. Al menos, a las mujeres no nos invitan. Es más a los cabildos. Antes era amplia. Pienso que de lo que era antes ha bajado, ha tenido problema con la cuestión política. Con el alcalde anterior en el último periodo empezó a retirar el apoyo a la Asamblea. Y este alcalde no ha continuado con el proceso como era o reforzando lo que no estaba bien, sino ha tratado de decir todo lo que hizo el otro alcalde no sirve, y todo lo que yo hago, sirve. Si hay errores del otro alcalde, hay que arreglar, pero continúe la participación. O busquemos otra estrategia para que la participación sea más amplia, diferente, pero que no pierda la esencia. En el periodo anterior mucho se habló de no paternalismo, no clientelismo, y nuevamente estamos cayendo en eso. Para concientizar a la gente, como ya se ha vivido una estructura de paternalismo, de clientelismo, convencer a la gente que no está bien eso ha sido duro. No es fácil que la gente vea esto. Es un proceso de ir cambiando nuestra mentalidad de paternalismo, clientelismo. Y nuevamente comienza a contentar a la gente con cositas. Me manda la maquinaria o me lleva la basura y ya estoy contento. Y no piensan en los problemas reales, de salud, de habitación, de los jóvenes. Principal cambio fue el cambio de la voluntad política del municipio (Entrevistado-15, 2011).

Muitos entrevistados argumentam que antes os convites à participação eram mais amplos, abertos a quem se interessasse, e que hoje é mais direcionado a um certo grupo de representantes.

Nosotros creemos que esta participación no solo es ir a decir los problemas, es el sentirse parte de una comunidad, una organización. Eso fue lo más bonito, mas agradable; se sentía ser parte de. Cuando yo estuve, nunca hubo criterio para exclusión de nadie. Ahora sí, hay exclusión. Piensan que yo soy de Auki, entonces soy

excluido; pero yo no soy de Auki, jamás me he dejado absorber (Entrevistado-16, 2011).

O fato é que não está mais presente como antes a vontade política do governo local de construir um espaço efetivamente democrático e participativo. O governo tem a seu lado algumas organizações fortes, como a própria UNORCAC e a Federação de Bairros, mas encontra muita resistência em diversas organizações e setores. Conforme afirmou uma liderança local quando perguntado se há um desejo real do governo atual em retomar com força o processo participativo:

Yo pienso que no. Al contrario porque bueno es un reflejo del gobierno central; no le gusta pues mantener organizaciones fuertes, organizaciones sociales fuertes. Porque rompen pues. Entonces pues acá no le va a dar la mayor potencia. Y hay estas leyes también que salieron que son un poco dirigidas a que controlen los gobiernos locales a las estructuras sociales. Entonces eso dificulta una participación con autonomía, con independencia (Entrevistado-7, 2011).

Entre os desiludidos com uma possível retomada verdadeira da democracia participativa estão os grupos de Intag, que desconfiam do governo atual, entre outras coisas, por ele ser do mesmo movimento do governo central, *Alianza País*, que tem uma postura pró-extratativismo, pró-mineração, indo de encontro com a proposta preservacionista da maioria das organizações *inteñas*. Pablo Ospina, que conhece o processo cotacaheño desde seu início acredita que essa pode ser uma das principais barreiras para a retomada de uma experiência participativa importante (OSPINA, 2011). O não posicionamento incisivo do município contra uma política mineira em Intag ainda mina as relações entre as organizações sociais *inteñas* e a prefeitura. Entretanto, Intag parece ter mantido seu espaço público e sua prática participativa, independentemente do processo cantonal. Seus altos e baixos de participação estão mais ligados, nas últimas décadas, ao nível de ameaça de exploração mineira na região. As organizações mantêm sua articulação e diálogo, mas os ápices de participação estão atrelados aos momentos em que o perigo

da entrada de empresas multinacionais para a exploração dos recursos minerais parece iminente.

Deve-se destacar, por outro lado, que há posições contrárias que acreditam que a participação hoje em dia está mais profunda, mais efetiva que anteriormente, quando o município direcionava os espaços públicos. Em geral, essa visão é defendida por líderes ligados à UNOR-CAC:

(...) en los actuales momentos está muy bien. Hay acogida, respeto, trabajos que se está realizando. Tanto en los urbanos, cuanto en los rurales. Seguimos adelante con las obras que se requiere. Hoy en día tenemos también la facilidad del diálogo y apoyo del gobierno provincial, que antes no tenía. Auki tenía distanciamiento con el gobierno provincial y con el gobierno nacional. Hoy los 3 gobiernos están articulados. Estamos caminando bien. Claro que los enemigos siempre lo dirán lo contrario (Entrevistado-6, 2011).

Auki Tituaña, apesar de ter tido uma votação significativa nas eleições de 2009, acabou isolando-se no processo, com a perda do apoio dos principais atores locais organizados, e agora procura reconstruir sua base. Uma de suas estratégias é a criação de uma nova organização indígena de segundo grau, denominada *Movimiento Multiétnico de Cotacachi Waminka Rumiñahui*, ligada à CONAIE, para angariar pessoas e comunidades andinas insatisfeitas com a atuação da UNOR-CAC (TITUAÑA, 2011; LALANDER, 2010, p. 126). Nacionalmente, Auki perdeu seu prestígio no MIE, principalmente por sua oposição ferrenha a Correa, iniciada no referendo de aprovação da nova constituição. O fato de ter feito articulações com dirigentes da direita tradicional de Guayaquil foi muito criticado por seus companheiros indígenas, que chegaram a pedir sua expulsão da CONAIE¹³⁶ (LALANDER, 2010, p. 107).

136 Reportagem do jornal El Universo: “Indígenas piden salida de Auki Tituaña”, de 02/10/2008, disponível em <http://www.eluniverso.com/2008/10/02/0001/8/52FE076D34E047FC87AE1C527C89E7D7.html>. Consultado em 28/08/2012.

5.7 Identificação de Fatores Importantes para a Consolidação da Experiência

A experiência de democracia participativa em Cotacachi permitiu, definitivamente, um aprofundamento da reflexão política entre os habitantes do município e modificou fortemente a relação destes com o poder público, com os espaços públicos. Em poucos diálogos com os cidadãos já se percebe uma sólida formação política difundida em boa parte da população e uma cultura crítica, contestatária, que se torna *práxis* a partir de uma plêiade de organizações sociais que servem de linha de transmissão das demandas locais, que conectam o território, o cotidiano, com as esferas decisórias da democracia *cotacacheña*.

Junto com Cotacachi, houve algumas outras experiências de governos participativos indígenas que seguramente aproveitaram-se de um contexto nacional específico daquele momento para emergirem. Entretanto, nenhuma teve a profundidade e continuidade que foram conseguidas naquele município. Portanto, entrecruzam-se elementos de âmbito nacional com outros de recorte local para viabilizar essa experiência.

A partir do referencial teórico definido, procuro fazer um levantamento desses elementos presentes no fenômeno participativo de Cotacachi que foram fundamentais para sua consolidação e continuidade.

5.7.1 Cultura política – *agência*

Um primeiro elemento relevante são os **antecedentes de formação política**. Embora não tenha sido possível recuperar registros detalhados, foi possível identificar uma certa herança de luta política na região, de resistência, que vem desde o início do século XX¹³⁷. Não obstante

137 Em conversas informais, moradores comentam do histórico de consciência e luta política dos *cotacacheños*. A *concejala* Patricia Espinoza (2011 – entrevista) destaca a influência da Revolução Cubana: “Cuando tiene auge el taller artesanal, a partir del año 1959, y coincidentemente es la época cuando comienza el auge de la revolución cubana. En los talleres de Cotacachi, donde se amanecía trabajando con un radio, tenía la posibilidad de oír una radio panameña que te contaba todo lo que pasaba de la revolución. Verás que en muchos de los talleres de Cota de gente que ahora tiene 70 años encuentras el Che dibujado. Es porque ellos cuando hacían su trabajo, oían las cosas y veían lo que pasaba allá, y querían que

essa longa história, certamente o que se estabeleceu com mais vigor foi a luta do movimento indígena, estruturando-se, principalmente, a partir da década de 1970, com a formação da UNORCAC, que cresceu e se fortaleceu até o início deste século. Os movimentos nacionais de luta indígena, como o *Levantamiento* de 1990, e a entrada na disputa eleitoral com o Pachakutik foram abastecendo a peleja local, consolidando o que foi considerado um dos movimentos locais mais fortes do MIE, baseado numa das três organizações indígenas de segundo grau mais sólidas e de maior capacidade de execução de projetos de todo o país (OSPINA *et al.*, 2006).

Essa trajetória indígena, apoiada por posturas progressistas de muitas lideranças da área urbana foi importante, primeiro, enquanto força eleitoral, de forma que, ao definir seu candidato às disputas cantonais em 1996, logrou agrupar um montante significativo de eleitores que possibilitou a vitória de um indígena urbano, vencendo os preconceitos e intolerâncias étnicas e a força político-econômica da elite branco-mestiça local. Segundo, a cultura organizativa do movimento indígena local baseada na organização comunitária serviu de inspiração a uma proposta alternativa de democracia, compartilhando suas práticas com os outros grupos e qualificando a construção coletiva nas Assembleias Cantonais.

Como segundo fator, aparece a **vinculação da transformação local a um projeto de sociedade**. Identifico esse elemento em dois sentidos. Primeiro, e mais óbvio, é a articulação dessa experiência, desde sua gênese, à luta do MIE. Ou seja, o processo de mudança desenvolvido em Cotacachi esteve o tempo todo alimentado por e alimentando uma luta maior de cunho étnico, de agenda mais ampla, que visava uma mudança estrutural no país, defendendo um novo projeto de sociedade. Nos discursos e conflitos locais encontram-se diversas bandeiras de luta que ultrapassam a questão local e dialogam com outros movimentos, outras lideranças. Cotacachi é reconhecido por sempre haver contribuído sig-

pasara aquí. No hubo las condiciones. Pero eso tiene que ver con esa conciencia diferente que tiene la gente en Cotacachi”.

nificativamente com os levantes liderados pelas organizações indígenas nacionais.

Por outro lado, também contribuindo para uma visão mais ampla da luta local está a formação classista de muitos líderes, particularmente, mas não só, dos integrantes da UNORCAC. A compreensão de toda a luta dos indígenas como uma luta contra a opressão da classe capitalista, a solidariedade com todos os camponeses, trabalhadores e pobres do país, também alimentavam o desejo de uma mudança no projeto de sociedade, uma mudança estrutural nas relações entre os cidadãos equatorianos. O desejo maior não era mudar a vida de sua comunidade, mas da classe trabalhadora em geral. A ampliação dos direitos políticos conquistada não se reduziu à simples participação nas esferas públicas, mas envolvia o direito de ajudar a pensar e construir um novo país.

Um terceiro fator muito presente e que contribuiu para o êxito da experiência foi o contexto de grande **desigualdade social**, sendo caracterizado por uma ausência profunda de direitos civis, principalmente para as populações indígenas que pertenciam, até aquele momento, a um nível inferior de cidadania, eram semcidadãos ou não cidadãos. O que era ainda mais radical em se tratando das mulheres indígenas, cujo índice de analfabetismo passava dos 30%.

A chegada de Auki permitiu uma valorização histórica para a cultura indígena e para seu cotidiano, sua relação com as outras pessoas e as instituições. Pela primeira vez em Cotacachi essa população era tratada como cidadãos, sendo ouvidos, possuindo recursos para resolver seus problemas. Essa revolução simbólica foi, seguramente, uma fortaleza da experiência. Além disso, a competente atuação de Auki frente à *alcal-dia*, com reconhecimento internacional, levou à quebra de paradigmas sectaristas, mostrando aos brancos a capacidade de administração dos indígenas e aos próprios indígenas os benefícios de conseguir inserir-se nos espaços de formação, de ter acesso à educação primária, secundária e superior. Portanto, o processo participativo de Cotacachi veio acompanhado de uma importante difusão de direitos civis, particularmente

entre os indígenas, além de acesso a direitos sociais como educação (alfabetização) e melhor atendimento de saúde.

O quarto elemento importante advém do contexto rural da região. Assim como outras áreas rurais, há uma grande **ausência do Estado** que não cumpre seu papel de prover à população as condições básicas de sobrevivência. Nesse contexto, vivido principalmente pelos indígenas, a solução que as comunidades andinas encontraram foi desenvolver práticas comunitaristas que já faziam parte da sua cultura e da sua prática cotidiana. Não é a toa que há relatos da diminuição dos trabalhos coletivos, as *mingas*, na nova realidade do Estado forte com Rafael Correa, em função da presença das políticas estatais.

Portanto, a dinâmica política participativa desenvolvida ao longo do governo Auki possibilitou maiores impactos às comunidades antes ignoradas, a partir da sua mobilização para a participação nas esferas públicas autônomas de cada comunidade e nas esferas públicas deliberativas junto com o governo.

5.7.2 Estrutura política – esfera pública

Os governos indígenas do Equador ficaram conhecidos por terem o *carimbo* da participação. Cotacachi não foi diferente, e teve grande êxito na estruturação de novos espaços de debate e deliberação inclusivos e democráticos. Alguns fatores contribuíram para a efetivação dessas esferas públicas em Cotacachi.

Primeiro, identifica-se uma forte **vontade política do governo local** que permitiu que as esferas públicas deliberativas que este compartilhava com a sociedade possuísem uma verdadeira capacidade de decisão sobre as políticas governamentais, ou seja, as decisões eram vinculantes, isto é, eram respeitadas pelo governo local. Não havia qualquer lei que obrigasse o governo a obedecer tais encaminhamentos. Sem embargo, pelo comprometimento que a administração local tinha com o processo participativo, havia um grande respeito às decisões coletivas. Talvez esse aspecto tenha se enfraquecido ao longo do tempo, tornando-se mais um motivo para o enfraquecimento da participação. Mas o fato é que essa

característica vinculante das decisões durou por um período significativo e foi muito importante para que a população acreditasse e participasse com mais interesse dos espaços públicos.

Um segundo fator é o **estímulo à organização comunitária**. Na construção da nova estrutura democrática foi de fundamental importância a consolidação de organizações sociais representativas da sociedade civil. Havia um grande estímulo à organização coletiva nos bairros, nas comunidades rurais, e até de grupos como mulheres, jovens, artesãos. A democracia *cotacacheña* era uma democracia corporativista, ou seja, estruturada a partir da participação por grupos e não individual. Eram essas coletividades que, reunindo-se previamente, levavam as demandas, as prioridades para as assembleias gerais. Sem elas, as assembleias cantonais seriam distantes do cotidiano de cada comunidade. Ademais, as organizações sociais de base tornaram-se espaços essenciais de formação para a cidadania, de formação política. Há um grande número de lideranças em Cotacachi que se formou atuando na prática da democracia participativa do *cantón*.

Portanto, a composição de espaços públicos em Cotacachi dava-se tanto por esferas públicas compartilhadas entre sociedade civil e Estado, de decisões sobre as questões governamentais e cantonais, quanto por esferas públicas independentes, autônomas, comunitárias, que permitiam a possibilidade de maior participação e construção coletiva da nova democracia do município.

O terceiro elemento relevante é o **apoio técnico e financeiro das instituições externas**. É notória a grande ajuda dada por organizações não governamentais à experiência. Primeiro, com assessorias técnicas, seja relacionadas ao desenvolvimento e aplicação dos métodos participativos nas esferas públicas, seja no apoio à gestão pública no poder local. Segundo, pelo apoio financeiro a diversos projetos e organizações, que chegaram a duplicar o recurso disponível para investimento em Cotacachi. Sem esse apoio, a capacidade de conseguir atender às demandas e prioridades aprovadas nas assembleias, na busca pela melhoria nas

condições de vida da população, seria bem menor, podendo até colocar o processo em risco.

Entretanto, vale uma ressalva. Em outras experiências, como em Guamote, a presença de ONGs foi um dos motivos de enfraquecimento do processo, em função dos conflitos gerados. Nesse sentido, uma questão importante a ser destacada em Cotacachi é o direcionamento que os atores locais (mormente AUCC e Município) davam a esses investimentos externos, que tinham que adequar-se ao que estava proposto no plano de desenvolvimento do *cantón*. Com isso, conseguiu-se que os investimentos, em lugar de serem feitos isoladamente, gerando uma concorrência desleal entre instituições locais, fossem estrategicamente definidos, respeitando as decisões coletivas de prioridades.

Por último, percebe-se que há um **intercâmbio com outras experiências participativas** que permitiu usar metodologias já testadas com sucesso, embora adequando-as à realidade local de Cotacachi. A experiência do *Presupuesto Participativo* é o exemplo maior disso. Mas, fica claro que os procedimentos e critérios utilizados foram alterados para estarem de acordo com a realidade socioeconômica do município. Além disso, parece ter havido influência de práticas comunitaristas de Cuba, em função da formação que Auki Tituaña teve nesse país. Ao longo da experiência em Cotacachi, houve alguns momentos de intercâmbio com dirigentes cubanos.

5.8 Considerações Finais sobre a Experiência

As experimentações participativas dos governos locais indígenas do Equador tiveram uma grande importância política para o fortalecimento do MIE e para servir de base para novas propostas de gestão democrática no Equador. Essas experiências poderiam ter se incorporado e se disseminado com mais força no país, consolidando-se como práticas a serem exigidas pela população dos diversos cantões. Entretanto, o MIE não teve sucesso na sua articulação estratégica e elas foram, paulatinamente, sendo minadas, seja por dissensos pontuais e localizados, seja por não sobreviver ao novo contexto local nacional aberto pela entrada

do *Alianza País* no jogo político. Hoje, o governo central busca estimular a democracia participativa de base local através de leis, mas esbarra em: falta de legitimidade popular em locais sem a cultura participativa e falta de flexibilidade da lei para atender os municípios que já possuíam processos participativos e que agora estão com dificuldades para conseguir encaixar-se no novo modelo homogeneizante.

Outrossim, Cotacachi vive um momento de crise de participação. O *cantón* encontra-se em um período de forte divisão política, com uma desconfiança reinante entre as principais instituições representativas locais. Passaram os tempos áureos de sentimento de unidade cantonal, de diálogos e construção coletiva. O que não significa que não possam ser revividos. São muitos e difundidos os efeitos deixados por anos, mais de uma década, de intensa prática participativa. A cultura política que se formou ainda é encontrada nos *cotacacheños*, indígenas e mestiços, urbanos, andinos e *inteños*. Embora o enfraquecimento da AUCC e os conflitos tenham diminuído a frequência e a intensidade da articulação institucional, ainda é presente uma sólida teia de organizações sociais, de lideranças, que possuem grande capacidade de mobilização das comunidades.

É interessante notar que no momento em que há um contexto nacional progressista, supostamente incentivador de práticas alternativas, a participação se enfraquece, rompe-se o tecido social e volta-se a uma prática democrática tradicional (embora permaneçam resquícios). Rompe-se o compromisso político entre Estado e sociedade, o comprometimento do governo local se esvai e a transformação da realidade torna-se menos urgente, em função da intensa atuação do governo nacional. Apesar do avanço na politização da sociedade e na organização das bases, o processo participativo se enfraquece. A luta por outra prática política, antes vinculada à atuação do MIE, não tem continuidade com a *Revolución Ciudadana* (pelo menos, não em Cotacachi). Atualmente, podemos dizer que, além de uma ampliação da cidadania política e de uma difusão maior da cultura organizativa nas bases, pouco resta do espaço da democracia participativa em Cotacachi.

O governo Rafael Correa, em sua complexidade, tem editado leis de estímulo à participação popular, visando à construção de uma nova dinâmica democrática no país, mas sem afetar as bases da democracia representativa tradicional existente. Se elas terão os impactos desejados ou não, depende da população equatoriana e do jogo político que se dará daqui em diante, tanto em cada localidade, como na esfera política nacional.



VI

Considerações finais: reflexões e aprendizados a partir da experiência latino-americana

Nós decidimos ser europeus. Insistimos em ser europeus. Nos recusamos a pensar como nós próprios porque achamos mais chique pensar como os europeus e os americanos. E aí tem uma enorme dificuldade para entender o mundo. Essa enorme dificuldade nos deixa meio atarantados, meio tolos, diante da história que está se fazendo. Daí a própria política fica meio perdida, porque nós não sabemos muito o que fazer com o mundo novo, porque não descobrimos as formas de pensar esse mundo novo a partir de nós próprios.

Milton Santos



Em cada país da América Latina, o processo de construção da democracia desenvolveu-se de acordo com suas especificidades históricas e características socioculturais. Resguardando as diferenças que há entre as diversas nações, seja pelo seu conteúdo, seja pela sua temporalidade, pode-se afirmar que há na região um caminho comum da maioria dos países, o que leva muitos autores a fazer esse recorte territorial quando analisando fenômenos democráticos. O período colonial, as lutas pela independência, a formação das repúblicas, os períodos ditatoriais, os processos de redemocratização são, em geral, acontecimentos que aproximam as histórias, fazendo com que uma análise que abranja as diferentes realidades permita uma percepção mais ampla de como se desenvolveu a história da construção democrática em cada país.

Portanto, a região possui um contexto muito específico de formação das suas democracias. Embora a teoria democrática geral forneça subsídios para a compreensão da realidade também nessa realidade, faz-se mister revisá-la a partir da sistematização da história e das práticas desenvolvidas nos países latino-americanos de forma a, gradativamente, consolidarmos um referencial teórico mais adequado às características dos processos aqui desenvolvidos. Em função disso, neste último capítulo, procuro fazer uma articulação entre as proposições teóricas e a análise das experiências de democracia participativa estudadas com o intuito de trazer contribuições para a reflexão sobre a construção democrática atual na América Latina.

A construção de processos de renovação democrática está em andamento em vários países da América Latina, enfrentando: de um lado, a cultura política tradicional da região, que promove a hierarquia, o distanciamento da sociedade do âmbito político, a prática clientelista e assistencialista, o personalismo, a troca de favores, a corrupção; de outro, uma estrutura democrática representativa conservadora que dificulta uma ampla participação, pois prioriza a decisão e a vontade dos governantes em detrimento das populares, permitindo que o poder econômico seja automaticamente transformado em poder político.

Posto que não é fácil a luta contra a estrutura e a cultura política tradicionais, muitas iniciativas sérias e promissoras acabam por dissolver-se nos primeiros passos por não terem conseguido superar esses obstáculos. A tendência de sempre culpar o Estado, enquanto ente que impede o aprofundamento da democratização, já não é satisfatória. A heterogeneidade presente tanto entre os grupos e organizações da sociedade civil quanto entre as diferentes correntes e atores do Estado torna complexa essa análise simplória, binária, e exige um cuidado maior na análise dos campos.

Evelina Dagnino (2004, p. 11) destacou o que seriam os dois *núcleos duros* que precisariam ser explorados de “forma mais radical e efetiva” para embasar a proposta de um projeto democrático transformador. Primeiro, destaca a necessidade de resistência às reinterpretações neoliberais da noção de direitos, que se chocam com a proposta universalista e igualitária historicamente conquistada. Segundo, enfatiza a importância da construção e consolidação de espaços públicos, lutando pela sua qualidade enquanto esfera de interação social e de tomada de decisão, valorizando o seu lado *público*: “A existência de espaços efetivamente públicos só se garante pela efetiva pluralidade e diversidade de seus participantes, pela equivalência de seus recursos de informação, conhecimento e poder” (*idem*, p. 11).

O cotejamento das experiências de democracia participativa de Torres e de Cotacachi com a apresentação dos projetos políticos em disputa, feita por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), faz emergir grande semelhança entre as ações em curso e as características do *projeto democrático participativo*. Em ambas experiências, percebe-se a existência de um importante projeto político que direciona o processo e que é compartilhado pela sociedade e pelo governo local. Encontra-se, como sugerem os autores, uma afinidade entre os projetos políticos nesses dois ambientes, o que é exaltado pelos contratos de co-governo firmados entre as duas esferas (*Ordenanza*, em Torres, e *Plan*, em Cotacachi). Nas duas experiências há grande preocupação com a estruturação de espaços públicos que permitam a inserção popular nos ambientes de tomada de

decisão. E, por fim, consolida-se uma perspectiva de resgate da cidadania, de recuperação dos habitantes como atores políticos que compõem a esfera pública decisória.

A partir das reflexões teóricas e da análise de duas experiências que conseguiram promover mudanças na estrutura e na cultura política de seus territórios, tentarei, neste capítulo, trazer algumas contribuições para o debate de um novo sistema democrático na América Latina.

Primeiro, a partir dos fatores destacados das experiências equatoriana e venezuelana, faço uma reflexão articulada em que destaco os **sete fatores** que tiveram grande importância na emergência e consolidação das duas experiências participativas estudadas. Além de estarem presentes em ambos os casos, esses elementos, na minha perspectiva, parecem conformar um importante conjunto de condições que podem contribuir para o avanços de experiências democráticas em diferentes contextos. São fatores que abordam tanto o contexto da sociedade quanto o do Estado, mas, principalmente, a relação entre os dois. Consideram tanto o aspecto dos direitos e da cultura política, *agência*, quanto a construção de novos espaços participativos deliberativos, *esfera pública*.

Segundo, procuro trazer algumas reflexões, baseadas nos conhecimentos teóricos e na prática, que me parecem caras para o movimento de construção de inovações democráticas no contexto latino-americano.

6.1 Habilitação da Agência: direitos em unísono

A ampliação dos direitos políticos nos países latino-americanos deu-se em um contexto completamente diferente daquele dos países centrais ou dos *países originários*. Em uma realidade em que era distante a ideia do acesso universal aos direitos civis, os direitos políticos infiltraram-se na sociedade da América Latina, promovendo uma suposta cidadania, mas carente de suas bases. Até hoje, o completo usufruto dos direitos políticos é cerceado pelo escasso acesso aos direitos civis e sociais, pela incompleta garantia das liberdades individuais e coletivas.

Por conta disso, se há a diferença no contexto, como colocaria Schumpeter com o dilema do físico, o mecanismo há de ser distinto.

Para a consolidação de propostas democráticas que produzam uma efetiva transformação na realidade, precisamos estar preocupados não apenas com a inclusão política das pessoas, mas também com o atendimento às suas demandas e com a garantia de acesso aos direitos civis e sociais a que elas fazem jus. Embora a divisão de direitos seja útil para a sua compreensão e análise, na prática faz-se necessário a concatenação desses direitos em um só projeto, em uma só diretriz de ação.

A luta pela ampliação dos direitos políticos não deve ser mais que a busca pela maior integração das pessoas aos espaços de tomada de decisão política de forma a garantir que os projetos públicos sejam direcionados para a melhoria da condição de vida dessas pessoas. O *gobierno del pueblo* não deve ser apenas *do povo* no sentido da sua construção, dos seus procedimentos de tomada de decisão, mas também *do povo* no sentido de definir as suas políticas de acordo com as necessidades da população como um todo. Um projeto de inclusão política precisa, para ser viável, buscar promover simultaneamente uma ampliação dos direitos civis e dos direitos sociais. Na realidade, esta precisa ser, de fato, uma das suas principais metas: amenizar a herança histórica de alienação dos direitos à maior parte da população. Chegamos aí a um tema extremamente importante já ressaltado por O'Donnel (2000, p. 562), que o identificou como talvez o mais importante de sua reflexão: “en que medida y en qué condiciones los pobres y los discriminados usan las libertades políticas de un régimen democrático como plataforma de protección y potenciación para luchar exitosamente por la ampliación de sus derechos civiles y sociales”.

Em suma, pode-se afirmar que a luta pela democratização na América Latina não se restringe à agenda dos direitos políticos. Ela está intrínseca e inexoravelmente ligada à luta pela garantia dos direitos civis e sociais a todos os cidadãos. Sem isso, incorre-se no provável erro de construção de novas estruturas democráticas que continuarão sendo controladas e manuseadas por uma pequena elite política que seguirá falando em substituição ao povo; *en vez nuestro*. A consolidação de novas estruturas democráticas participativas não será garantida por regras

ou leis que criem novas institucionalidades, mas pela existências de cidadãos que tenham capacidade de dar-lhes vida, que possuam a cultura política necessária para mudar o meio político.

Sistematizando os aprendizados obtidos com os casos estudados, três fatores se destacam como pilares de sustentação para essa diretriz de *habilitação da agência* nas experiências democráticas participativas. Os fatores, descritos a seguir, entrelaçam-se e por vezes torna-se difícil a sua separação. A divisão aqui proposta serve como uma forma de sistematização para contribuir no exercício científico de análise e compreensão da realidade.

I – Politização da sociedade

Em ambos processos analisados, no Equador e na Venezuela, o fato referência que dá início às transformações é a eleição de um novo prefeito que inicia a construção de um modelo diferente de gestão. À primeira vista, o fato-gerador que teria possibilitado a emergência de experiências de ruptura no sistema democrático local parece ser a vitória eleitoral, o que daria todos os créditos do processo ao governo local, cujo grupo dirigente teria proposto um projeto democratizante aceito pela população, que apaticamente recebeu a ideia. Não obstante, a compreensão do contexto histórico-político nos dois casos mostrou de forma clara a importância da existência de movimentos prévios de luta, de mobilização, de questionamento, cujas lideranças e organizações tiveram papel protagonista na consolidação das práticas de democracia participativa.

As vitórias conseguidas nas contendas eleitorais são reflexo da força política que se articulou para aquele projeto transformador. Em Cotacachi, o peso do movimento indígena local, que já tinha mais de 20 anos de existência, foi importante na aglutinação de outros grupos insatisfeitos e permitiu a surpreendente vitória sobre a elite tradicional local. Em Torres, uma variedade de lideranças que estavam dispersas em diferentes frentes de luta social articulou-se em torno de uma candidatura independente, que além de superar a elite local, teve que vencer o candidato à reeleição, apoiado por Hugo Chávez. Nos dois casos, essa nova

articulação social foi um pilar estruturante no caminhar da experiência participativa.

Portanto, a luta pelos direitos já era algo presente e foi fortalecida com a conquista da *alcaldía*. No Equador, ela era mais concentrada na UNORCAC e no movimento indígena; na Venezuela, ela apresentava-se diluída no movimento cooperativista, em iniciativas sociais de cunho religioso, em projetos de valorização da cultura local. O mérito, nos dois casos, foi conseguir transformar esses contextos de luta em uma efetiva base social, ampla e diversa, que legitimou e empurrou as propostas de inovação democrática. Um indicador do êxito dessa aglutinação social foi o grande aumento na votação conseguido no pleito seguinte (quando Tituaña foi reeleito, em 2000, e quando Julio Chávez elegeu seu sucessor Edgar Carrasco, em 2009), quando nas duas cidades logrou-se uma vitória confortável frente a seus oponentes, diferente das primeiras eleições. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 42) destacaram que muitas experiências democráticas na América Latina: “com frequência derivam de projetos políticos (ou algum de seus conteúdos) que se originam na sociedade civil e alcançam o poder de Estado, ou são incorporados às ações de diferentes aparatos estatais, passando a orientá-las”.

A compreensão da importância da base política de luta na sociedade parece haver estado presente entre as lideranças nas duas experiências. Em ambas, denota-se uma grande preocupação com a formação da população em dois sentidos. Primeiro, uma formação objetiva, baseada nos temas de elaboração e execução de projetos, que permitisse às organizações sociais de base inserirem-se no processo participativo proposto. Para que pudessem efetivamente interferir no processo de tomada de decisão realizado nos novos espaços de poder popular, os grupos precisavam aprender a fazer diagnósticos coletivos, a elaborar projetos, a definir orçamentos. Obviamente, nos dois casos, e com mais força na Venezuela (talvez pelo menor tempo decorrido), identifica-se o importante trabalho de técnicos ligados ao processo (Na Venezuela, ligados à *alcaldía*; no Equador, ligados à *Asamblea Cantonal*) que apoiavam essa formulação das organizações populares. Entretanto, gradativamente,

os grupos ganham autonomia para transformar suas necessidades em projetos, com prazo e orçamento, a serem executados por eles mesmos.

Segundo, a preocupação com a formação política, com a formação de lideranças, também aparece como estratégia fundamental em ambos casos. Encontrava-se presente a compreensão de que apenas através da cultura política da população é que os projetos democráticos em ação teriam continuidade. Em boa parte, essa formação dava-se no próprio processo participativo onde é grande a importância dos líderes políticos de longa data. Essas lideranças aparecem como multiplicadores que contribuem na difusão da proposta, e, principalmente, na estruturação dos espaços organizativos comunitários da sociedade civil.

II – Transformação da realidade

A ampliação da participação, por si só, pode ser considerada uma conquista. Entretanto, para as pessoas que estão sendo inseridas no ambiente de negociação política, principalmente os tradicionalmente excluídos e com condições precárias de vida, há a expectativa de que aquilo possa representar benefícios concretos para sua família, para seu cotidiano. Como dito antes, a ampliação dos direitos políticos deve ser direcionada para a melhoria do acesso aos direitos civis e sociais.

Um resultado encontrado nas duas experiências é a concretização de políticas públicas que foram efetivas para a mudança da qualidade de vida dos envolvidos. Principalmente ao analisar a realidade dos grupos relegados pelo Estado nas gestões anteriores, como as comunidades rurais interioranas de Torres e as comunidades indígenas e os colonos *inteiros* de Cotacachi, são extremamente relevantes os avanços em relação a saneamento, eletrificação, condições de moradia, acesso à educação, acesso viário, acesso à saúde pública.

A questão do desenvolvimento econômico é sempre um grande desafio pela pequena capacidade que um governo local possui de atuar fortemente nesse campo, principalmente em contextos em que o governo nacional é oposição ao local, como ocorreu no Equador. A dificuldade se agrava quando as principais fontes econômicas do território

estão nas mãos de alguns poucos empresários, que estão completamente desvinculados do processo participativo e de qualquer iniciativa maior de promoção de melhoria para população do município. Sem embargo, é possível identificar iniciativas sólidas e promissoras de revitalização econômica dos municípios em ambas as experiências, principalmente aproveitando-se dos recursos e dos habitantes locais.

No Equador, o fortalecimento do turismo, o apoio aos artesãos, a promoção de feiras¹³⁸ geraram benefícios para os produtores locais. Além disso, o processo participativo motivou a entrada de diversos recursos de organizações externas, viabilizando uma série de experimentos produtivos que aproveitam os recursos e habilidades da região. Na Venezuela, o governo torrense redirecionou a política econômica do município, dando maior atenção, por exemplo, à criação de bodes, feita centralmente pela população mais pobre. De qualquer forma, para além do benefício econômico direto, foram evidentes as melhorias da condição de vida da população em geral, alcançadas com base no levantamento de necessidades que as próprias comunidades realizaram. Em Torres, os integrantes do governo reconhecem que uma importante base eleitoral do projeto participativo está nas comunidades rurais do interior, onde se sentiu mais fortemente a mudança na definição de investimentos. Similarmente, na região de Intag, em Cotacachi, onde antes a presença do Estado era quase nula, encontra-se, até hoje, uma base política relevante do ex-prefeito, em função das conquistas materiais efetivas que o processo participativo levou à região.

É interessante perceber que, nos dois casos, houve participação de uma fonte de recursos externa ao município. Para Cotacachi, os recursos vindos de ONGs e fundações, nacionais e internacionais, garantiu maior capacidade de transformação aos projetos ligados ao *Plan de Desarrollo*. Para Torres, a política do governo nacional de direcionar recursos diretamente aos *consejos comunales* garantiu que fossem executados muitos projetos que talvez não pudessem ter sido concretizados pela escassez de verba da *alcaldía*.

138 Em abril de 2012, ocorreu a 8a Expo Cotacachi – Feria de Producción y Cuero de Cotacachi.

Em suma, o aprofundamento democrático deve ter resultados efetivos, em curto prazo, de melhoria de qualidade de vida das pessoas; sem isso, torna-se mais difícil sua legitimação junto à sociedade e, conseqüentemente, coloca-se em risco sua continuidade. Emir Sader (2002, p. 672) destacou que a execução das propostas levadas pelas pessoas aos espaços participativos foi um dos fatores que mais fortaleceram as experiências do orçamento participativo no Brasil: “Pesquisas demonstram que a realização de suas decisões foi a razão mais importante que levou as pessoas a participar das reuniões do orçamento participativo”. Portanto, a capacidade de solucionar efetivamente problemas levados pela população aos espaços públicos parece ser um elemento fundamental para a legitimidade e continuidade do projeto participativo.

III – Permissão da utopia

Até onde vão os direitos políticos que estão sendo propostos pelas experiências de democracia participativa? Em que profundidade pretende-se ampliá-los?

Um aspecto importante na consolidação das experiências democratizantes analisadas foi a sua vinculação a um projeto político, a sua ligação a um projeto de transformação da sociedade. A criação de esferas públicas para a inclusão da população na tomada de decisão sobre os recursos públicos é um aspecto vital dessas experiências. As pessoas passaram a poder interferir nas prioridades de investimento do governo, fazendo um exercício de análise da sua própria realidade, diagnosticando os principais problemas e construindo e executando projetos que contribuem para sua melhoria.

Entretanto, há nessa construção um tempero que engrandece esses processos. É muito presente no desenvolvimento das duas experiências a referência a grandes projetos de transformação da sociedade. Como afirmou a liderança *cotacacheña* Patricia Espinoza (2011), “esas luchas hacían que la gente entienda que no es una lucha punctual, sino es una lucha a un sistema. Teníamos que hacerle caer a la gente que era más allá, que teníamos que cambiar el sistema”.

No Equador, ocorre uma curiosa e rica interação entre duas correntes de projeto de sociedade. Por um lado, o *Levantamiento* de 1990 e a criação do Pachakutik, em 1995, são marcos que fundamentam a proposta de luta na perspectiva étnica, na defesa da plurinacionalidade. São estreitos os laços entre a experiência local de Cotacachi com a luta do Movimento Indígena Equatoriano nacional, principalmente nas bandeiras defendidas: a diversidade cultural, o respeito à natureza, a participação popular.

Por outro lado, também caracteriza o discurso de lideranças *cotacachenas*, principalmente as vinculadas ao movimento indígena local, a perspectiva de luta de classes, herdadas das influências dos partidos de esquerda. A luta camponesa esteve articulada a uma defesa da emancipação dos trabalhadores, do fim da exploração pelo capital. Não é raro ver cartazes e desenhos de Che Guevara, Fidel Castro, pendurados em paredes de casas e de sedes de organizações. Cotacachi sempre foi uma das bases mais fortes do movimento nacional na mobilização para os protestos, na formação de lideranças. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 41) destacam essa importância da abordagem de classe enquanto estrutura potencializadora de projetos transformadores: “A dimensão de classe tem um lugar evidente e exaustivamente estudado como elemento constitutivo dos projetos políticos. Desde a nossa perspectiva, a posição de classe define um horizonte compartilhado de interesses, vivências, experiências e cultura que cria as bases potenciais para a emergência de projetos específicos”.

Na Venezuela, o projeto encabeçado por Julio Chávez em Torres tem uma nítida base na proposta de transformação de Hugo Chávez. Mesmo antes de eleito, a força política que levou Julio ao poder já estava vinculada à *Revolución Bolivariana*. Os líderes locais orgulham-se de ser uma referência de poder popular em construção no país, contribuindo para o fortalecimento das transformações em curso. Expressam com brio o fato de nunca a *Revolución* ter perdido qualquer eleição no município, nem mesmo no Referendo de 2007, quando Chávez foi derrotado nacionalmente.

Os integrantes dos *consejos comunales* sabem que estão inseridos em um projeto de reformulação do Estado, e defendem o projeto bolivariano, socialista, que precisa fortalecer-se *contra o imperialismo estadounidense*. Sua prática cotidiana está diretamente vinculada à luta por uma transformação mundial, e argumentam que a Venezuela tem um importante papel de apoiar os governos revolucionários que estão ainda começando sua transição, como Bolívia, Equador, Paraguai (antes da queda de Lugo), além de outros que são pressionados pelos países centrais, como Irã e Coreia do Norte.

Portanto, a ampliação do direito político conquistada na experiência não se restringiu ao funcionamento democrático do governo local e nem à resolução dos problemas daquela cidade. A proposta de transformação levou aos moradores de Torres e de Carora a possibilidade de sonhar com uma transformação do seu país, com uma mudança no mundo. Foram alimentados os desejos de uma sociedade mais justa, menos desigual. Nutriu-se a utopia. Embora pareça uma ideia abstrata, a presença dessa utopia era muito intensa no cotidiano, nas conversas e nos encontros.

Se, por um lado, a mobilização da população em torno do processo participativo era fortalecida por retornos materiais efetivos no curto prazo, por outro, ela era alimentada pela vinculação a um projeto de transformação da sociedade como um todo e não apenas de busca de melhorias locais.

6.2 Esferas Públicas: diversidade e articulação entre Estado e Sociedade

O modelo de democracia liberal representativa vigente não suporta a diversidade de grupos e demandas que se apresentam. Definir as eleições como o único espaço de participação popular na política se mostrou um equívoco, que distancia o povo da política e permite desvios de conduta e de recursos pelos governantes eleitos. São necessários novos espaços que permitam a interferência das pessoas na construção das políticas públicas, que promovam a reflexão e o debate sobre as condições

de vida e os possíveis encaminhamentos. Na construção democrática, é necessário criar novas esferas públicas que possibilitem a interação dos diferentes grupos para a definição das diretrizes das políticas públicas, das prioridades de investimento.

A formação de esferas públicas deve ser eclética e difundida. Não será suficiente para a inclusão política das pessoas a criação de espaços decisórios centralizados e desconectados de organizações sociais locais. Faz-se mister a construção articulada de, por um lado, esferas públicas autônomas, independentes, manejadas pela sociedade civil, e, por outro lado, de esferas públicas institucionalizadas, parlamentares, com poder deliberativo sobre as políticas governamentais. Só com essa articulação será possível uma concatenação de fluxos decisórios que serão originados nas bases das comunidades, na vida cotidiana, na cultura popular (SANTOS, 2000), na arte de resolver a vida (RIBEIRO, 2005). As esferas públicas contribuirão para a formação de um sistema efetivamente democrático que garanta a soberania do povo. Só através da vinculação das decisões administrativas governamentais com o território, com o lugar, será possível a transformação do sistema político dos países latino-americanos, direcionando-se, finalmente, rumo a um espaço onde o povo deterá seu destino em suas próprias mãos.

Os dois casos estudados apresentaram relevantes experiências na formação de novas esferas públicas, tanto as vinculadas à organização comunitária, quanto os espaços de interação entre governo e sociedade, onde eram decididas as prioridades e os projetos a serem desenvolvidos. Na consolidação de uma nova estrutura política que representasse a base institucional dos processos democráticos participativos em Cotacachi e em Torres, quatro fatores se destacaram. Descrevo-os a seguir.

IV – Organização das bases

As experiências estudadas no Equador e na Venezuela tiveram importantes exemplos de espaços públicos amplos, de abrangência municipal, que tornaram-se importantes ferramentas na construção da democracia participativa. Em Cotacachi, a *Asamblea Cantonal* e, pos-

teriormente, o *Presupuesto Participativo* figuravam como os espaços centrais de construção da nova estrutura democrática. Similarmente, em Torres, o processo da *Asamblea Constituyente*, que foi temporário, e, em seguida, a instalação do *Presupuesto Participativo* também representaram os grandes espaços de construção coletiva ampla de um governo participativo.

Sem embargo, em ambas experiências, há um forte estímulo à organização da sociedade local através de pequenas organizações comunitárias, que são, na realidade, a base do processo participativo. Nas duas experiências, o foco da participação não era o indivíduo, mas os grupos organizados que representavam um território, um setor, um grupo da sociedade. Era essa institucionalidade que caracterizava os grandes espaços decisórios, onde era garantida a voz às pessoas, mas o direito de interferir nas decisões (votar) era reservado às organizações populares.

Em Torres, as *equipos promotores* instaladas pelo município apoiavam a formação das *juntas comunales*, que foram os primeiros espaços de discussão nas bases e que mais tarde viriam a tornar-se os *consejos comunales*. Essas esferas públicas societárias permitiram o fortalecimento da rede social nas comunidades e bairros e possibilitam o acesso aos recursos para os projetos, construídos com apoio dos técnicos da prefeitura, que contribuirão para a resolução dos problemas diagnosticados. A representação nos espaços de orçamento participativo se dava por comunidade, tendo como base essas organizações. A lei dos *consejos comunales*, que permitia que essas organizações levantassem financiamento diretamente do governo central, sem nem passar pelo governo local, também foi fundamental para a sua consolidação.

No *cantón* Cotacachi, identicamente, a prefeitura foi o grande incentivador para o fortalecimento organizacional dos diferentes grupos. Essa estruturação da mobilização ocorreu principalmente em duas direções: por território, com o fortalecimento das organizações comunitárias indígenas, da *Federación de Barrios* na parte urbana, e, principalmente, fortalecimento das *juntas parroquiales* em Intag; e por grupo social, com a formação de vários agrupamentos ligados a demandas específicas,

como os grupos de mulheres, de jovens, revitalização da organização representativa dos artesãos. A voz e voto na *Asamblea Cantonal* e no orçamento participativo baseavam-se nas representações institucionais desses grupos.

Assim, foi através do fortalecimento das diversas organizações sociais de base que os projetos democráticos participativos conseguiram mobilizar uma quantidade relevante de pessoas. Os espaços deliberativos municipais, de maior amplitude, por questões metodológicas não permitiam uma participação maior do que algumas centenas de pessoas. Entretanto, os debates aí realizados já se baseavam em discussões e decisões tomadas em cada bairro, em cada comunidade; eram fruto, portanto, da participação de outras milhares de pessoas que estavam inseridas na sociedade política através dos encontros populares.

V – Intercâmbio com respeito ao lugar

As experiências participativas nos dois municípios pesquisados apresentaram interessantes inovações na proposta de estrutura democrática e na sua relação com o sistema democrático representativo tradicional. Entretanto, foram relevantes as contribuições de outras experiências de democracia participativa e de diferentes metodologias, que serviram de base para a construção desses casos. Como exemplo, o caso do orçamento participativo de Porto Alegre foi citado diversas vezes em ambos os casos como uma fonte de inspiração para o que vinha sendo desenvolvido ali. Além dele, outros intercâmbios internos àqueles países ou com nações vizinhas também foram importantes.

Cotacachi, em função da vivência de seu prefeito Auki Tituaña, teve a experiência cubana como uma inspiração. Esta esteve presente, primeiro, nas políticas da saúde e da educação/alfabetização, que, não coincidentemente, foram duas das áreas que mais avançaram em sua qualidade de gestão e no atendimento das necessidades da população local. O prefeito ressalta ainda que, na construção da estrutura participativa, houve importante influência do aprendizado da lógica de organização comunitária vivenciada em Cuba. Além disso, em relação aos

espaços de democracia participativa, foram elencadas trocas com outras experiências de gestão participativa no Equador, principalmente com outros governos indígenas, e no sul da Colômbia, onde há algumas práticas democráticas relevantes.

O município Torres teve como fonte de inspiração inicial a Assembleia Constituinte Nacional realizada pelo governo Hugo Chávez, que foi a referência para a realização de processo similar no nível municipal. Com apoio de dirigentes nacionais ligados ao presidente, como o deputado nacional Fernando Soto Rojas, o processo foi desenvolvido localmente, mas sendo adequado às possibilidades reais de atuação de um município, muito mais restrito do que a Constituição de um país. Além disso, inspirou-se na experiência brasileira de orçamento participativo, mas aprimorando o sistema de acordo com a realidade local, adotando diferentes critérios de divisão dos recursos e ousando dedicar os 100% do montante total de investimento do município para o processo, mais profundo que qualquer outro desenvolvido no país.

Dessa forma, torna-se importante destacar que os aprendizados ou modelos trazidos de outras experiências em nenhum dos dois casos foram simplesmente implantados no local. Identifica-se uma preocupação de construção coletiva que permitiu que as ferramentas importadas fossem trabalhadas e adequadas ao contexto e às demandas locais. O respeito e a valorização da cultura do lugar, dos valores, da *arte de resolver a vida* (RIBEIRO, 2005), foram fundamentais para a inclusão dos diversos grupos no processo participativo. A *Ordenanza*, produto da assembleia constituinte de Torres, respeitou as limitações e possibilidades de atuação no nível local. Os dois orçamentos participativos, embasados na experiência brasileira, tinham critérios diferentes do desenvolvido aqui. Em Torres, os critérios eram, inclusive, diferentes dos critérios de orçamento participativo definidos pelo governo central.

VI – Comprometimento do Estado

A formação de esferas públicas é um passo fundamental para a consolidação de novas estruturas de democracia participativa. Entre-

tanto, a simples criação dessas esferas não é o suficiente. Na maioria dos casos, esses espaços não têm uma existência legal que os inclua na estrutura do sistema democrático formal do país. Conseqüentemente, não há qualquer lei que garanta que os encaminhamentos e decisões provenientes daquelas instituições participativas serão considerados pelos governantes para a definição de suas políticas. Esse é o caso, por exemplo, da experiência do orçamento participativo no Brasil, como destacaram Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 68): “A outra grande contribuição brasileira à participação, o orçamento participativo, carece de uma ancoragem constitucional explícita, o que demonstra que a inovação democrática não necessariamente requer espaços legais especificamente desenhados para poder se materializar em práticas participativas”.

Nesse cenário, o que garante a efetividade das esferas públicas deliberativas é o compromisso do governo local com o processo participativo. Isto é, como, nessas experiências, é comum não haver qualquer obrigação legal dos prefeitos de respeitar as decisões tomadas coletivamente, o único fator que garante seu cumprimento é a vontade política de valorizar e respeitar a democracia participativa em construção, conforme destacou Silvio Caccia Bava (2012):

A participação é um pacto. Se você não tem um governo disposto a se abrir à participação, você pode ter movimentos sociais, você pode ter pressão sobre o governo local em diversas modalidades, mas você não tem participação. Para você ter participação, você tem que ter o reconhecimento da parte do governo envolvido de que existem esses novos atores e é importante ouvi-los e incorporá-los no processo decisório sobre a gestão pública.

Importante ressaltar que, em ambos os casos, o alcalde enfrentou fortes adversidades dentro da estrutura democrática formal por parte dos funcionários municipais ou, mais frequentemente, do conselho municipal, que via suas funções de definição de políticas e orçamento serem sugadas pelas instituições participativas. A principal ferramenta de dissolução desses entraves era a legitimidade popular que era utili-

zada pelo prefeito para pressionar o conselho municipal a respeitar as decisões dos órgãos recém-criados.

Em Torres, a força do movimento político ligada à *Revolución Bolivariana* permitiu que o prefeito conseguisse com maior facilidade fazer valer as decisões dos espaços do orçamento participativo. Já em Cotacachi, a peleja para o respeito aos encaminhamentos da AUCC era mais intensa, havendo relatos de casos em que a população teve que ocupar a sala do conselho municipal para garantir a aprovação das suas decisões.

Por outro lado, essa dependência da vontade política do governante também fica clara nos momentos de conflito. Em Cotacachi, quando começam a surgir divergências entre as instituições mais fortes do processo participativo e a prefeitura diminui a vinculação das decisões dos espaços populares. Quando a sintonia interinstitucional começa a cair, já não é unânime a percepção de que o governo local está respeitando as decisões da população. Esse conflito ajuda a retratar o quanto o compromisso do governo local com a efetividade do sistema participativo é um fator essencial.

VII – Formalização do compromisso político

Os processos transformadores nos dois municípios estudados conseguiram ampliar os espaços de participação e mobilizar muitas pessoas para a construção de uma proposta democrática alternativa. Um elemento que esteve presente nas duas experiências e que teve um papel importante na construção de uma identidade, de um projeto político, em torno da qual todo o movimento girou, foi a construção coletiva de um documento que servisse de base para a luta. É relevante o fato de que esses documentos foram elaborados no início das experiências conjuntamente entre sociedade e Estado e representaram uma referência para ambos no caminho transformador que ali se desenvolveu.

Em Cotacachi, o *Plan Participativo de Desarrollo Cantonal* foi o grande marco de construção da experiência participativa. Foi o documento que deu identidade aos participantes e onde se registrou o projeto político a que estavam vinculadas as ações e as decisões políticas tomadas

coletivamente. Um exemplo simbólico é o relato de alguns entrevistados de que os financiamentos a projetos propostos por organizações externas só eram aceitos quando estes relacionavam-se às diretrizes definidas no *Plan*. Portanto, o documento carregava o desejo de transformação que estava presente em Cotacachi, tanto na sociedade como no governo local. A ex-presidente da AUCC Patrícia Espinoza (2011), destacou essa articulação: “Nosotros vimos que la sociedad civil sola no puede avanzar, necesita del Estado. Podemos tener muy buenas intenciones desde la sociedad civil, pero el Estado tiene las herramientas. (...) La unión de estos dos espacios permitía hacer un trabajo mucho más fuerte y consolidado”.

De modo similar, em Torres, o primeiro passo do governo de Julio Chávez foi a instalação de uma *Asamblea Constituyente Municipal*, integrada por líderes locais eleitos pela população, que se concentrou na construção de um documento que orientasse o incipiente projeto transformador. A *Ordenanza de Constitución del Municipio Bolivariano G/D Pedro León Torres* tornou-se a referência para todos os envolvidos, tanto para os órgãos do Estado quanto para a sociedade, direcionando o processo de transformação.

A estruturação das esferas públicas, seu funcionamento e a proposta democratizante, inclusiva e transformadora que estava por trás delas, tinham como base um documento agregador, que aglutinava os diferentes atores em torno do projeto político que havia sido elaborado coletivamente, numa esfera pública deliberativa que integrava pessoas e governo, e que estava registrado como compromisso de toda a população. Essa articulação de sociedade civil e Estado em torno de um projeto político formalizado talvez tenha sido um dos principais fatores de solidez da experiência.

Construção da Democracia Participativa em uma palavra

Com o destaque dos fatores relevantes nas duas experiências estudadas, não pretendo formular modelos ou etapas de construção de experiências de democracia participativa. Não se pode afirmar cate-

goricamente que cada um desses fatores é necessário, isto é, que sem algum deles seria inviável a consolidação de projetos democráticos participativos transformadores. Identicamente, não é possível concluir que eles conjuntamente são condições suficientes para que ocorra uma transformação. Esta análise pretende, unicamente, indicar fatores coincidentes que tiveram relevância destacada nos dois casos estudados e que podem contribuir para outras práticas de construção do poder popular.

Neste momento, vale resgatar a pergunta que estimulou a pesquisa e a reflexão aqui desenvolvidas: Quais são os fatores que contribuem para a emergência e consolidação de experiências democráticas de participação efetiva das pessoas em processos de tomada de decisão acerca de políticas públicas? A partir dessa pergunta e dos elementos destacados anteriormente, tento resumir as conclusões em um parágrafo.

A construção de um processo democrático participativo com efetiva participação popular na tomada de decisão acerca das políticas públicas deve estar baseada na promoção de um movimento político local que permita aos habitantes um resgate das suas utopias, dos seus desejos de transformação do mundo, estruturando-se a partir da formação política historicamente existente em alguns grupos populares e da criação de espaços e processos de formação de novos atores políticos, sem, com isso, desvincular-se de uma preocupação cotidiana com a transformação da realidade e com a melhoria real das condições de vida de todos os moradores daquele território. O projeto democrático participativo deve estar calcado na formalização de um compromisso social, envolvendo tanto sociedade quanto Estado, que aglutine os diferentes grupos em torno do processo transformador, promovendo a criação de espaços públicos diversos, cujas metodologias deverão respeitar as culturas e as diferenças daquele lugar e cuja legitimidade estará na sua dependência estrutural das organizações sociais de base que, por conseguinte, devem ser estimuladas e fortalecidas pelo processo transformador, já que serão a única garantia do vínculo da democracia com o povo, o território, o cotidiano.

6.3 Considerações Finais sobre a Construção Democrática na América Latina Contemporânea

“Devo declarar que os regimes que vocês superficialmente chamam de ‘democracias latino-americanas’ são na verdade oligarquias ou plutocracias, ou seja, governos das minorias para o seu próprio benefício. Aliás, o componente ‘democrático’ dessas formações deriva menos de sua natureza que do simples fato de terem surgido após a queda das ditaduras de ‘segurança nacional’, recuperando algumas das liberdades reprimidas nos anos 1970, mas de forma alguma chegaram a instituir, para além das aparências e dos traços mais formais, um regime verdadeiramente democrático. Portanto, se para vocês a caracterização desses regimes como ‘plutocracias’ ou ‘oligarquias’ soa muito radical ..., sugiro então outros nomes: ‘regimes pós-ditatoriais’ ou ‘eleitorais’. Agora, ‘democracias’, jamais!”

Atilio Boron (2011), falando em nome de Aristóteles.

O contexto político mundial passou por profundas mudanças nas últimas duas décadas. Na América Latina, um novo cenário parece ter começado a se desenhar a partir do fim da década de 1990. A derrota do projeto internacional socialista abriu caminho para uma forte onda neoliberal na região, instaurando as diretrizes do Consenso de Washington. O profundo e incontestado sucesso na implantação do projeto neoliberal foi a tônica para seu fracasso enquanto projeto político em muitos países, pois os impactos negativos na vida dos povos latino-americanos foram imensos, catalisando variados movimentos de revolta e insatisfação, como o *Caracazo* venezuelano, em 1989, e o *Levantamiento del Inty Raymi* do movimento indígena equatoriano, em 1990: “justamente por ter sido laboratório das experiências neoliberais, a América Latina viveu a ressaca dessas experiências e se transformou no elo mais fraco da cadeia neoliberal” (SADER, 2010, p. 32); “Os horrores do neoliberalismo provocaram vigorosas respostas populares em vários países da nossa região, a ponto de ostentar o justo título de primeira região a resistir e se rebelar contra o projeto imperial” (BORON, 2001, p. 13).

Uma série de experiências democráticas contestadoras do modelo neoliberal começam a ser desenvolvidas. Somado a isso, é inaugurado por Hugo Chávez, em 1998, um período de vitórias eleitorais nacionais de movimentos contestatários de esquerda em vários países, abrindo espaços para novas propostas democratizantes apoiados pelo Estado, como se encontra, em diferentes graus, na própria Venezuela, no Equador, na Bolívia, na Argentina, no Brasil, no Uruguai. Nesse sentido, algumas experiências de poder popular no local têm grande relevância, como os orçamentos participativos no Brasil e os governos participativos indígenas equatorianos, pois consolidam práticas efetivamente democráticas em meio a um contexto de democracia incompleta e tornam-se referências para a construção de propostas da democracia participativa no âmbito nacional. Entretanto, mesmo nos países governados por políticos de esquerda, ou de centro-esquerda, ainda são muito tímidos os avanços para uma mudança efetiva na estrutura democrática de governo.

Em um cenário em que a maioria dos países latino-americanos não parece disposta a promover alterações significativas na sua estrutura democrática tradicional, a articulação do governo local com o projeto democrático participativo parece ser um caminho para a implementação de processos transformadores que articulem Estado e sociedade em uma mesma direção. Como ocorreu nos casos estudados aqui, o desenvolvimento de experiências de inovação democrática no contexto local pode trazer importantes ensinamentos e levar a promissores impactos no contexto político nacional. Nesse sentido, gostaria de trazer à reflexão cinco pontos relevantes no caminhar das lutas democráticas, que estão direta ou indiretamente ligados aos fatores destacados na seção anterior deste capítulo.

Primeiro, a defesa da retomada da discussão sobre a democracia.

É necessário incorporar definitivamente a reflexão crítica em torno dos limites do atual sistema de poder, democrático representativo liberal, pela sua natureza marcadamente elitista, e fortalecer e cotidianizar a luta por um novo sistema democrático, que desprivatize o poder, que não

mais permita sua apropriação plena por um seletivo grupo que não se preocupa em prestar contas de suas decisões e ações. Em outras palavras, é necessário democratizar a democracia. Como disse José Saramago (2006),

Tudo se discute nesse mundo, menos uma única coisa. Não se discute a democracia. A democracia está aí, como se fosse uma espécie de santa de altar, de quem já não se esperam milagres, mas que está aí como uma referência. E não se repara que a democracia em que vivemos, é uma democracia sequestrada, condicionada, amputada, porque o poder do cidadão, o poder de cada um de nós, limita-se, na esfera política, a tirar um governo de que não gosta e por outro, de que talvez venha a gostar. Nada mais.

A resignação com um sistema político que não atende nossas demandas, que não respeita os diferentes grupos, que rege leis que funcionam para uns mas não para outros, deve acabar. É preciso reformar esse sistema para que possamos voltar a esperar, na metáfora de Saramago, milagres (se é que já esperamos em algum momento): melhorias no acesso aos direitos por toda a população, políticas que priorizem os trabalhadores e não o capital financeiro internacional, que respeitem a natureza em lugar de vê-la como fonte de renda.

Em suma, deve-se retomar a política como *meio* que possibilita a transformação da realidade e não como *fim* em si mesmo, cobijado pela sua capacidade de atender desejos pessoais ou da elite política dominante. Para tanto, vale retomar a defesa de Marta Harnecker de que a política deve ser a arte de tornar possível o impossível, deve ser a ferramenta através da qual se buscará uma melhor sociedade para todos. É a compreensão da política como “arte de construir força social e política capaz de mudar a correlação de forças em favor do movimento popular, de tal modo que possa tornar possível no futuro o que hoje parece impossível” (HARNECKER, 2003). Atualmente, nossa democracia é uma democracia demofóbica (BORON, 2011), um sistema político que teme o povo, que evita a interferência popular, que esvazia a esfera pública que deveria ser fortalecida para a interação entre Estado e sociedade.

Faz-se necessário um esforço contrário permitindo que a sociedade e que os movimentos sociais adentrem a esfera política. A discussão sobre a democracia não deve ser retomada apenas no âmbito acadêmico, intelectual, mas principalmente no âmbito da sociedade, permitindo uma maior politização da população, que deve refletir sobre seu papel no jogo democrático. Quiçá esse debate permita um maior fortalecimento das organizações de base que muitas vezes estão presentes em diversos bairros e comunidades, mas que não possuem uma significativa capacidade de liderança e/ou não trazem à tona essa temática.

Os dois movimentos sociais que serviram de base para as experiências de poder popular estudadas neste trabalho enfrentaram o sistema político em seus respectivos países, decidindo participar da luta político-eleitoral. No Equador, os descaminhos da estratégia CONAIE-Pachakutik levaram a um enfraquecimento do movimento social. Entretanto, não se podem negar os avanços na agenda do Estado que resultaram da inserção indígena na política, além da consolidação de propostas de gestão diferenciadas, que promoviam a inclusão popular e que hoje são uma das bases para a política nacional de participação no país. Na Venezuela, o movimento bolivariano aproveitou-se da falta de legitimidade do sistema político no *Pacto de Punto Fijo* para ganhar o poder nacional e, a partir daí, começar a promover uma verdadeira revolução na estrutura democrática. Hoje, pode-se afirmar, sem grandes ressalvas, que a Venezuela é o país latino-americano que tem buscado com mais intensidade uma reformulação do seu sistema político, baseando-se em uma proposta de poder popular construída a partir das bases e que, mais cedo ou mais tarde, resultará em intensos conflitos com a estrutura democrática tradicional (na realidade, esse conflito já começou).

Nesse sentido, resta o aprendizado da experiência venezuelana: se queremos transformar o sistema político, temos que investir em novas institucionalidades. É preciso ser ousado para reinventar a democracia. A entrada nos espaços democráticos existentes é uma conquista, como foi possível ver na experiência do movimento indígena equatoriano.

Não obstante, na mesma experiência, identificaram-se os problemas dessa inserção e a força que o sistema atual tem em amenizar ou apagar ímpetos contestatários e transformadores.

Em vista disso, os movimentos sociais devem, cada vez mais, pautar a questão democrática, exaltar entre as suas insatisfações a impossibilidade de continuar com o sistema político elitista e excludente existente, propondo novas estruturas que renovem o modelo. É preciso questionar os políticos, os partidos políticos, as câmaras, os congressos, os senados, os conselhos, em uma análise cotidiana do funcionamento dos nossos sistemas políticos, visando à maior interferência popular nos espaços de tomada de decisão. A democracia latino-americana não pode continuar como uma santa de altar, que segue observando à distância, já sem a menor obrigação de fazer milagres.

Em segundo lugar, a maior aproximação entre sistema político e sociedade passa por uma territorialização da democracia.

Como já exposto anteriormente, a esfera política atualmente desenvolve-se distanciada do dia-a-dia da maioria da população. A característica elitista presente nos regimes políticos das sociedades ocidentais faz com que os principais problemas do cotidiano sejam desprezados pelos representantes.

Simultaneamente, a dinâmica política torna-se cada vez mais um processo auto-referido, em que a atuação efetiva em prol de melhores condições de vida da população tem cada vez menos importância no jogo democrático, profissionalizando uma parte expressiva dos candidatos, ou seja, tornam-se políticos de carreira. Os políticos de carreira buscam obter votos, cargos, poder com o objetivo maior de obter mais poder, mais cargos, mais votos. É o poder pelo poder.

Há muitos exemplos de mobilizações populares que se levantam contra más gestões, contra desvios de verbas públicas e outros desmandos da classe política. Entretanto, como destacado na fala de Saramago, o povo já não tem grandes expectativas dos governos democráticos liberais, diminuindo seu grau de exigência e resignando-se com práticas

poucas democráticas e avanços excessivamente lentos. É conhecido o exemplo de um histórico político paulista cujos eleitores justificam orgulhosamente seu voto: “rouba, mas faz!”.

O avanço democrático precisa estar diretamente ligado à melhoria das condições de vida da população e isso significa que a realidade local precisa adentrar o sistema democrático. Assim como Milton Santos (2000) e Ana Clara Torres Ribeiro (2005) defenderam a importância da valorização do território, do *lugar*, para uma construção de diferentes formas de globalização e do desenvolvimento da técnica, torna-se necessário aprofundar a importância do *lugar* na inovação democrática. As duas experiências apresentadas neste livro apresentaram sólidas práticas de democracia participativa em que a definição das metodologias teve grande respeito aos diferentes grupos, às diferentes formas de vida, às diferentes culturas, às diversas *artes de resolver a vida* (RIBEIRO, 2005). Uma reconfiguração do atual sistema democrático tem que passar, inexoravelmente por uma territorialização da democracia. O território, o lugar, enquanto espaço de articulação das relações sociais, enquanto esfera onde se desenvolvem as diferentes práticas e hábitos da sociedade, deve ter maior interferência no sistema político. Este não pode mais formar-se distanciado daquele, conformando um grupo, uma elite política, que cada vez mais se distancia do cotidiano da população local.

Antes de tudo, o aprofundamento da reflexão democrática articulado à valorização do território deve colocar por terra as frentes de expansão homogênea da democracia pelo mundo. Nos termos colocados por Boaventura de Sousa Santos, a defesa da demodiversidade é a defesa de uma territorialização da democracia, da compreensão de que não existe, e nunca existirá, um sistema político único que seja o melhor para todas as nações. Como afirmou Ana Clara (RIBEIRO, 2006) “A utopia atual será territorializada, recusando o alistamento de territórios”.

Nesse sentido, o respeito ao lugar em que se desenvolve a experiência democrática está diretamente articulado com o alcance de transformações efetivas para a maioria da população, já que só a aproximação entre

sociedade e Estado, entre população e governo, entre território e democracia, fornecerá as diretrizes adequadas sobre as quais devem se basear todas as políticas e ações governamentais.

Como terceiro apontamento, destaca-se a necessidade de transformar o Estado.

Gostaria de retomar a defesa de que qualquer movimento democratizante que ignorar a importância da luta dentro do Estado estará, necessariamente, limitado em seu escopo e em sua capacidade de alcance. Não se deve desmerecer a relevância de diversos movimentos sociais que travam uma bela e legítima batalha por seus direitos, em prol de um outro projeto de sociedade, mas sem buscar qualquer diálogo com o Estado, como o movimento zapatista no México. Não obstante, cada vez mais a busca pela transformação deve compreender o Estado como um espaço estratégico em cujo seio se deve tentar inserir o projeto democrático participativo.

O contexto de inúmeros e diversos governos nacionais de esquerda na América Latina abre brechas para essa batalha. Mesmo considerando os diferentes matizes ideológicos de cada governo, com diferentes níveis de esquerda ou centro-esquerda, sempre é possível encontrar espaços, pessoas, que poderão servir de base para as lutas democratizantes. Como afirmou Sader (2010), “O abandono da esfera política é o abandono da luta pelo poder”. As experiências de democracia participativa no Equador e na Venezuela destacaram a grande importância que os governos locais tiveram na criação e consolidação dessas práticas inovadoras. Sem a tomada do poder político local, muito menos se teria avançado na prática democrática desses municípios.

Como já defenderam Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), o projeto democrático participativo precisa ser construído a partir da articulação de setores do Estado e da sociedade civil que estejam vinculados a este projeto. A demonização do Estado, assim como sua visão como um ente monolítico, apenas limitará a atuação dos movimentos que buscam democratizá-lo. Vale lembrar ainda, como bem destaca Sader (2010, p.

148), do papel fundamental do Estado no combate e na possível superação do neoliberalismo: “O pós-neoliberalismo demanda um Estado refundado em torno da esfera pública, e não uma polarização contra o Estado na perspectiva de uma suposta sociedade civil ou da esfera privada contra a esfera estatal”. O grande desafio está em conseguir cada vez mais disseminar dentro da esfera pública a proposta democrática participativa e fazer com que uma maior parte do Estado esteja comprometida com ela.

Em quarto lugar, rever a interação entre democracia e capitalismo.

Os conflitos entre democracia e capitalismo estão à flor da pele. Embora se tenha conseguido, por um período, permitir sua coexistência a partir da delimitação conceitual da democracia apenas ao campo político, eliminando todos os aspectos sociais e econômicos que antes compunham o conceito, a profundidade e a abrangência com que a lógica capitalista de mercantilização de tudo e de todos chegou às sociedades latino-americanas começou a gerar novos choques. O problema maior foi que a mercantilização trazida pelo capitalismo não se limitou ao campo econômico, mas expandiu-se totalitariamente aos campos culturais, sociais, políticos. Hoje, o dinheiro determina as relações, o dinheiro determina as eleições, o dinheiro determina os prazeres, o dinheiro determina o direito à vida. Ou como destacou Atilio Boron (2011, p. 33), hoje a democracia funciona como um “governos dos mercados, pelos mercados e para os mercados”. A briga contra a privatização da água na Bolívia, em 2000, talvez seja o exemplo mais simbólico. Edgardo Lander (2012), ao constatar o fim do casamento entre capitalismo e democracia, afirma que estamos entrando no período do *capitalismo pós-democrático*, com um perverso processo de retroalimentação entre uma produção crescente de desigualdades e uma destruição progressiva da democracia.

Dessa forma, atualmente, o grande embate se dará entre a esfera mercantil e a esfera pública (SADER, 2010). Enquanto o neoliberalismo e o capitalismo monopolista global apregoam práticas que têm como

pano de fundo ampliar o domínio da esfera mercantil sobre os diferentes espaços de relação social, a luta democrática deve seguir exatamente o sentido inverso, isto é, deve buscar uma ampliação da esfera pública como espaço de mediação das principais questões que impactam a vida das populações. A vitória do capitalismo neoliberal na batalha das ideias (BORON, 2011) levou a uma profunda expansão da esfera mercantil, resultando na mercantilização de diversos espaços (eleições) e direitos (saúde, educação). O caminho contrário passa pela revalorização da esfera pública, pela desmercantilização dos direitos.

Por conseguinte, é necessário negar o capitalismo globalizado atual, monopolista, concentrador, desterritorializado, que explora os trabalhadores ao limite e vê a natureza como fator de produção de que se deve extrair o máximo de renda, independente dos impactos. Faz-se necessário travar a luta contra todos os aspectos do capitalismo que impedem uma igualdade de condições que permita a habilitação da agência em toda a população, uma luta antineoliberal (SADER, 2010). Toda luta democrática é uma luta antineoliberal.

Como colocou Atilio Boron (2011), a luta pelo aprofundamento democrático é a luta pela garantia da autodeterminação dos povos. Lénin (1983, p. 40) afirmou que “Se todos os homens tomam realmente parte na gestão do Estado, o capitalismo não pode mais manter-se”. Independentemente se capitalista ou não, é com base na autodeterminação que será possível consolidar um novo sistema econômico-político que garanta maior igualdade de acesso a direitos civis, sociais e políticos, viabilizando, através da habilitação da agência de toda a população, um ambiente adequado à existência de uma verdadeira democracia.

Por fim, a articulação de um projeto político latino-americano.

No contexto de intensa disputa política, faz-se necessária a constituição de um movimento latino-americano em torno de um projeto político democrático participativo, de uma proposta de consolidação do poder popular na região. Talvez, o fator mais relevante, e o mais difícil de ser realizado nas experiências de Cotacachi e Torres, tenha sido

a concretização de ambientes favoráveis à construção utópica. Em um contexto mundial em que a racionalidade prática e o ganho imediato são os valores universais a serem defendidos, a recuperação da utopia, do desejo de transformar o mundo torna-se o grande desafio para qualquer movimento contestatário.

Germinam no presente diferentes futuros em disputa. Precisamos participar dessa disputa sem medo de ser utópicos. Sob a égide da apreensão ideologizada do presente e do futuro, qualquer anseio de solidariedade e de uma vida justa será considerado pejorativamente utópico (RIBEIRO, 2006).

Nas experiências estudadas, a existência de movimentos nacionais foi um elemento fundamental para essa conquista. O movimento indígena equatoriano e a revolução bolivariana venezuelana foram os pilares que permitiram que projetos políticos desenvolvidos em pequenos municípios rurais, de ínfima relevância no contexto político nacional, ganhassem um vulto e uma capacidade de mobilização e de transformação da realidade significativos. Entretanto, coincidentemente ou não, no Equador, país onde o movimento nacional de referência se desestruturou, a experiência enfraqueceu. Por outro lado, na Venezuela, onde o projeto bolivariano aprofunda-se e garante mais um longo período de mudanças, a experiência local segue estruturando-se e ganhando corpo.

É a partir dessa análise, e da identificação desse elemento como um dos estruturais para as experiências de democracia participativa, que se destaca a necessidade de um movimento supranacional de intercâmbio e apoio aos processos de construção do poder popular. Um movimento que não esteja subjugado a um contexto político específico de um país, que não dependa de apoio de governos e que sirva de referência aos diferentes grupos latino-americanos que tenham a questão democrática como a grande bandeira de transformação da realidade. A luta pela autodeterminação dos povos passa pelo “reforço das iniciativas de integração supranacional” (BORON, 2011, p. 17).

Além de poder contribuir para a permissão da utopia em diferentes lugares, esse espaço poderia contribuir na disseminação de práticas re-

levantes para a democratização da democracia, no intercâmbio de experiências sobre esferas públicas, na formação política dos diferentes grupos, no aprendizado sobre o enfrentamento das restrições à habilitação da agência na realidade latino-americana. Sem isso, as experiências de democracia participativa continuarão vulneráveis à instabilidade política em seus países, podendo dismantelar-se com o enfraquecimento de um movimento social ou com a troca de um governo nacional. Quiçá a consolidação de um movimento sólido nessa área consiga até mesmo contribuir para a continuidade de processos democráticos que se enfraqueceram ou se perderam após uma mudança no governo local.

São muitos e profundos os desafios democráticos nos países da América Latina. A valorização de experiências incipientes e locais, mesmo que imperfeitas e incompletas, deve ser um princípio fundamental para a transformação dessa realidade. Talvez estejam nessas práticas alguns órgãos da nova toupeira, apresentada por Emir Sader (2010), que pode vir a irromper bruscamente na superfície latino-americana, trazendo uma dispersa e difusa revolução que transformará os sistemas democráticos dos países da região. Mas, para tal, é fundamental a consolidação de uma articulação regional que apoie essa transformação, permitindo o renascimento da utopia em cada canto da América Latina.

Democratas radicais, uni-vos!

Referências

- ADDOR, Felipe. A “**Pesquisa-Ação na Cadeia Produtiva da Pesca em Macaé**”: uma análise do percurso metodológico. 172f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – PEP/COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.
- ADDOR, Felipe. A participação enquanto método de democratização do estado. Em: **Anais do III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia**. Florianópolis: NPMS/UFSC, 2010.
- ADDOR, Felipe. El Retorno de los Buenos Tiempos: A luta indígena no Equador. Em: **Revista Contemporânea**, ano 2, n. 2, verão. ISSN [2236-4846]. pp. 124-147, 2012.
- ADDOR, Felipe. Movimento indígena equatoriano e a transformação da democracia. Em: Rodrigues; Novaes; Batista (Org.), **Movimentos sociais, trabalho associado e educação para além do capital**. São Paulo: Outras Expressões, 2012.
- ALBUQUERQUE JR., Durval Muniz de. “De la democracia como sistema a la democracia como fractal”. Em: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (Org.). **La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur**. São Paulo: Instituto Polis, 2002.
- ALBUQUERQUE, Maria do Carmo A. “Movimientos sociales y sociedade civil en la construcción de la democracia en los países del Cono Sur”. Em: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (Org.). **La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur**. São Paulo: Instituto Polis, 2002.
- ALCALDÍA BOLIVARIANA G/D PEDRO LEÓN TORRES. **Corora – Corazón adentro**. Fondo Editorial Alí Lameda. Serie Personajes y Autores caroreños, No 2, s/d.
- ALVEAR, Leonardo. **Leonardo Alvear**, comerciante de couro, ex-presidente da AUCC. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.
- ALMEIDA, Ruth. **Ruth Almeida**, técnica de ONG Ayuda en Acción, apoiou Intag. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Ibarra, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.
- Asamblea Municipal Constituyente del Municipio Bolivariano G/D Pedro León Torres. **Ordenanza de Constitución**, 2005.

ANDRANGO Cadena, Luis. Le Fenocin frente al gobierno de Rafael Correa. Em: **Revista R**, Quito, n. 3, p. 32-37, janeiro-fevereiro, 2010a.

ANDRANGO Cadena, Luis. Presidente da FENOCIN. Depoimento [dez. 2010]. Entrevistadora: Lola Gutiérrez León. Quito: FENOCIN, 2010b. Arquivo digital.

ANRANGO, Alberto. **Alberto Anrango**, ex-concejal, ex-presidente UNORCAC, atual prefeito de Cotacachi. Depoimento [abr. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.

ANRANGO, Rumiñahui. **Cotacachi**: la unidad en la diversidad. DRD – Democratiser Radicalement la Democratie. Documentário, 2009. Disponível em: <http://www.dailymotion.com/video/xf9psa_cotacachi-la-unidad-en-la-diversida_shortfilms>. Acesso em: 05 maio 2012.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. **Ley de los Consejos Comunales**, 2006.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. **Ley Orgánica de los Consejos Comunales**, 2009.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. **Ley Orgánica de las Comunas**, 2010.

ANRRANGO, Segundo. **Segundo Anrrango**, liderança indígena. Depoimento [abr. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.

ARASHIRO, Zuleika. “Integración y construcción democrática en el Cono Sur: realizaciones y desafíos”. Em: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (Org.). **La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur**. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL DE COTACACHI. **Informe de gestión, diciembre 2009 – octubre 2010**. Cotacachi: CREA, 2010.

AVRITZER, Leonardo. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 47, n. 4, pp. 703-728, 2004.

AZZELLINI, Dario. “**Democracia Participativa y Protagonica**” en **Venezuela**: La búsqueda de una nueva democracia, la construcción de dos lados y los Consejos Comunales como mecanismo de autogobierno local. Tese de Doutorado em Sociologia. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2010.

BÁEZ, Sara; GARCÍA, Mary; Guerrero, Fernando; LARREA, Ana María. **Cotacachi**: Capitales comunitarios y propuestas de desarrollo local. Quito: Ediciones Abya-Yala, 1999.

BÁEZ, Sara. **Sara Báez**, técnica que apoiou o processo participativo de Cotacachi, próxima à CONAIE. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Quito, Equador, 2011. Arquivo digital.

BAQUERO, Marcelo. Os desafios na construção de uma cultura política democrática na América Latina: Estado e partidos políticos. Em: Baquero, Marcelo (Org.). **Cultura política e democracia**: os desafios das sociedades contemporâneas. Porto Alegre: Editora UFRGS, pp. 26-41, 1994a.

BAQUERO, Marcelo. Apresentação. Em: Baquero, Marcelo (Org.). **Cultura política e democracia**: os desafios das sociedades contemporâneas. Porto Alegre: Editora UFRGS, pp. 5-7, 1994b.

BARBER, Benjamin. **Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age**. Berkeley, University of California Press, 2004.

BAVA, Silvio Caccia. **Silvio Caccia Bava**, editor Le Monde Diplomatique Brasil, integrante Instituto Pólis, coordenador da Rede Logolink América Latina. Depoimento [jul. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. São Paulo, 2011. Arquivo digital.

BISHIN, Benjamin G. **Tyranny of the Minority: The Subconstituency Politics Theory of Representation**. Philadelphia, Temple University Press, 2009.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. Em: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Junho, vol. 18, n. 52, p. 125-138, 2003. ISSN 0102-6909.

BORGES, Gustavo. **Gustavo Borges**, comunicador popular. Depoimento [nov. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Torres, Estado Lara, Venezuela, 2011. Anotação.

BRONZ, Deborah. **Pesca e Petróleo na Bacia de Campos – RJ: Políticas de Licenciamento Ambiental no Mar: Atores e Visões**. Dissertação de M. Sc. em Antropologia Social pelo Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Museu Nacional/UFRJ, Rio de Janeiro, 2005.

BUARQUE, Cristovam. Direito ao uso. **O Globo**. Rio de Janeiro, 27 fev. 2010, p. 7, 2010.

BURGWAL, Gerrit. **Gerrit Burgwal**, técnico de apoio ao orçamento participativo. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Quito, Equador, 2011. Arquivo digital.

BRUCE, Mariana. **A “Democracia Participativa y Protagónica”, o Povo e o Líder: A Experiência dos Consejos Comunales na Parroquia 23 de Enero (Caracas/Venezuela)**. Dissertação de Mestrado em História Social. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

BRUCE, Mariana; ADDOR, Felipe. As experiências democráticas bolivarianas: Uma Análise dos Consejos Comunales. Em: **Anais do III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia**. Florianópolis: NPMS/UFSC, 2010.

BURBANO DE LARA, Felipe. Ecuador: Los dilemas de Pachakutik. **Diario Hoy**, Quito, 06/06/2006. Disponível em: <<http://servindi.org/actualidad/opinion/714>>. Acesso em: 22 ago. 2011.

CABASCANGO, Joel. **Joel Cabascango**, liderança de Intag. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.

CAETANO, Gerardo. “Distancias críticas entre ciudadanía e instituciones: desafíos y transformaciones em las democracias de la América Latina contemporânea”. Em: CAETANO, Gerardo (Org.). **Sujetos sociales y nuevas formas de protesta em la historia reciente de América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2006a.

CAETANO, Gerardo. “Fundamentación general del grupo de trabajo sobre historia reciente: introducción”. Em: CAETANO, Gerardo (Org.). **Sujetos sociales y nuevas formas de protesta em la historia reciente de América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2006b.

CAMERO, Ysrael. El puntofijismo. Em: **Analítica**, 31 out. 2000. Disponível em: <<http://www.analitica.com/va/politica/opinion/2966108.asp>>. Acesso em: 06 jan. 2012.

CAMERON, JOHN. **The social origins of municipal democracy in rural Ecuador**: agrarian structures, indigenous peasant movements, and non-governmental organizations. Tese de Filosofia. Toronto: York University, 2003. 519 p.

CARDENAL, Ernesto. “Venezuela: La revolución silenciada”. Em: **Revista Pasos no. 124**. DEI – Departamento Ecueménico de Investigaciones: Costa Rica. Marzo-abril, 2006.

CARRASCO, Edgar Manuel. **Edgar Manuel Carrasco**, atual prefeito de Torres. Depoimento [dez. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Torres, Estado Lara, Venezuela, 2011. Arquivo digital.

CERPA, Bety. **Bety Cerpa**, liderança mulheres urbanas. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.

CEVALLOS, Jomar. **Jomar Cevallos**, técnico da AUCC. Depoimento [abr. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.

CHÁVEZ, Julio. **Julio Chávez**, ex-prefeito de Torres, deputado da *Asamblea Nacional*. Depoimento [dez. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Barquisimeto, Estado Lara, Venezuela, 2011. Arquivo digital.

CHIRINO, Carlos. **Carlos Chirino**, agricultor e liderança comunitária. Depoimento [nov. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Torres, Estado Lara, Venezuela, 2011. Arquivo digital.

CONSEJO DE DESARROLLO DE LAS NACIONALIDADES Y PUEBLOS DE ECUADOR. “Políticas públicas para la igualdad en la diversidad”, en **Colección Construyendo el Estado Plurinacional**. Publicación No. 2. Quito, s/d.

CONGRESO NACIONAL DEL ECUADOR. **Ley orgánica de las instituciones públicas de pueblos indígenas del Ecuador, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales**, 2007.

COLLIER, David; LEVITSKY, Steven, 1996. **Democracy ‘with adjectives’**: conceptual innovation in comparative research. Kellogg Institute.

CORDIPLÁN. PROGRAMA ECONÓMICO DE TRANSICIÓN 1999-2000. Em: **Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura**, 1999, Vol. V, No. 1 (ene-jun), pp. 343-386, 1999.

CÓRTEZ Riera, Luis Eduardo. **Luis Eduardo Córtes Riera**, jornalista. Depoimento [nov. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Torres, Estado Lara, Venezuela, 2011. Arquivo digital.

CORTÉS, Luiz; FIRMENICH, María Inés; GIMÉNEZ de García, Myriam; HERNÁNDEZ, Isabel María; MORA, Luis. **Antecedentes comunitarios en el Municipio Torres**. Serie Poder Popular. Carora, Lara, Venezuela: Fondo Editorial Alí Lameda, Alcaldía Torres, 2008.

DAGNINO, Evelina. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. Em: Grimson, A. (Org.). **La cultura en las crisis latinoamericanas**. Buenos Aires, Argentina: CLACSO. 2004. ISBN987-1183-01-1.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo. Em: RAVENTÓS, Ciska (Org.). **Innovación democrática en el Sur**: participación y representación en Asia, África e América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2008.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática. In: Dagnino, Olvera, Panfichi (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006. pp. 13-91, 2006.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Editora da USP, 1997.

DE LA CRUZ, Pedro. **Pedro de la Cruz**, ex-presidente UNORCAC, deputado da *Asamblea Nacional*. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.

DEL BÚFALO, Enzo. “Venezuela”. Em: *Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay*. CLACSO – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. PIT-CNT Instituto Cuesta Duarte: Buenos Aires, julho, 2006.

DENIS, Roland. Chávez deberá escoger entre el MVR y las bases. **Entre Voces** no. 5. Revista del Grupo Democracia y Desarrollo Local, Quito: Ecuador. Enero, pp. 54-57, 2006. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/ecuador/iee/entrevo/entrevo5.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2012.

DENIS, Roland. “En Venezuela necesitamos una segunda rebelión antiburocrática e igualitaria”, entrevista ao jornal espanhol **Público**, 2009.

Disponível em: <<http://blogs.publico.es/fuerade lugar/category/roland-denis>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

DENIS, Roland. Por unas Comunas “sin ley”. Em: **Analítica**, 23 out. 2010, 2010. Disponível em: ><http://www.aporrea.org/ideologia/a110539.html>>. Acesso em: 03 mar. 2012.

DENIS, Roland. **Roland Denis**, intelectual e liderança política. Depoimento [out. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Caracas, Venezuela, 2011. Arquivo digital.

D’ELIA, Yolanda. **Yolanda D’Elia**, militante movimentos sociais. Depoimento [out. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Caracas, Venezuela, 2011. Arquivo digital.

DEWEY, John, 1954. **The Public and its Problems**. Chicago, Swallow Press.

DRD. **Cotacachi**: la unidad en la diversidad. DRD – Democratiser Radicalement la Democratie. Documentário, 2009. Disponível em: <http://www.dailymotion.com/video/xf9psa_cotacachi-la-unidad-en-la-diversidad_shortfilms>. Acesso em: 05 maio 2012.

ECUADOR. **Constitución Política de la República del Ecuador**, 1998.

ECUADOR. **Constitución Política de la República del Ecuador**, 2008.

ESPINOZA, Patrícia. Cotacachi: la unidad en la diversidad. DRD – Democratiser Radicalement la Democratie. Documentário, 2009. Disponível em: <<http://www.dailymotion.com/video/>>. <xf9psa_cotacachi-la-unidad-en-la-diversidad_shortfilms>. Acesso em: 05 maio 2012.

ESPINOZA, Patrícia. **Patrícia Espinoza**, ex-presidente da AUCC, concejal. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.

FIRMENICH Martínez, María Inés. Un oasis de progresismo social en la Carora de 1900. Los Pbros. Lisímaco Gutiérrez y Carlos Zubillaga. Em: Cortés, Luiz *et al.* **Antecedentes comunitarios en el Municipio Torres**. Serie Poder Popular. Carora, Lara, Venezuela: Fondo Editorial Alí Lameda, Alcaldía Torres, 2008.

FREIDENBERG, Flavia. Ecuador: las transformaciones de un sistema de partido a treinta años de democracia (1978-2009). **Instituto Iberoamericano**, Universidad de Salamanca, 2009.

- FUÉREZ, Magdalena. **Magdalena Fuérez**, liderança indígena, *ex-concejal*. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.
- GARCEZ, Mario. Marco teórico: ciudadanía, participación, movimientos sociales y democracia. Em: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (Org.). **La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur**. São Paulo: Instituto Polis, 2002.
- GARCÍA Ponce, Antonio. **Crisis Oligarquía y Latifundio: Carora (1929-1935)**. Barquisimeto, Venezuela: Fondo Editorial Buría, 1986.
- GARCÍA, Victor. **Victor García**, liderança do movimento cooperativista. Depoimento [nov. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Torres, Estado Lara, Venezuela, 2011. Arquivo digital.
- GIMÉNEZ de García, Myriam. Historia de las Cooperativas en Torres. Em: Cortés, Luiz *et al.* **Antecedentes comunitarios en el Municipio Torres**. Serie Poder Popular. Carora, Lara, Venezuela: Fondo Editorial Alí Lameda, Alcaldía Torres, 2008.
- GIMÉNEZ de García, Myriam. **Myriam Giménez de García**, liderança do movimento cooperativista. Depoimento [nov. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Torres, Estado Lara, Venezuela, 2011. Arquivo digital.
- GOLDFRANK, Benjamin. “Decentralization and Citizen Participation in Latin America: Deepening or Dooming Democracy?”, 1998 Texto disponível em: <http://iis.berkeley.edu/sites/default/files/Decentralization_Goldfrank%2C%20Ben.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2010.
- GÓMEZ, Julio. **Julio Gómez**, liderança comunitária e integrante movimento cooperativista. Depoimento [nov. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Torres, Estado Lara, Venezuela, 2011. Arquivo digital.
- GRAMMONT, Hubert C. de. Introducción: algunos ejes de reflexión sobre la construcción de la democracia en el campo latinoamericano. Em: GRAMMONT, Hubert C. de (Org.). **La construcción de la democracia en el campo latinoamericano**. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- GRAMSCI, Antonio, 1968 [1948-1951]. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- GRATEROL, Gilmer. **Gilmer Graterol**, jornalista e secretário municipal de Torres. Depoimento [dez. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Torres, Estado Lara, Venezuela, 2011. Arquivo digital.

GRÜNER, Eduardo. La astucia del león y la fuerza del zorro. In: Boron, Atílio (comp.), **La filosofía política clásica: de la Antigüedad al Renacimiento**. Buenos Aires: CLACSO, 1999.

GUERRERO, Andrés. De sujetos a índios a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990. Em: Adrianzén, A. *et alli* **Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos**. Lima, Perú: IEP : Instituto Francés de Estudios Andinos, p. 83-101, 1993.

GUERRERO, Fernando. **La experiencia de participación y gestión local en Cotacachi**. Instituto de Estudio Ecuatorianos. Quito, julho, 1998. Disponível em: <http://www.condesan.org/e-foros/gobiernos_locales/gobloc3_4.htm>. Acesso em: 24 set. 2012.

GUERRERO Cazar, Fernando; OSPINA Peralta, Pablo, 2003. **El poder de la comunidad: ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos**. Buenos Aires: CLACSO.

GUERRERO, Fernando. **Fernando Guerrero**, Professor da Universidad Andina Simón Bolívar. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Quito, Equador, 2011. Arquivo digital.

GUITARRA, Rafael. **Rafael Guitarra**, es-presidente UNORCAC. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Volume I. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Volume II. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, Revista de Cultura e Política, no 36, pp. 39-48, 1995.

HABERMAS, Jürgen. Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público. Em: **Novos Estudos**. CEBRAP. Tradução: Márcio Suzuki. Nº 26, março, pp. 100-113, 1990.

HARNECKER, Marta. **Gobierno Correa y Movimiento Indígena: Entrevistas a Osvaldo León, Ricardo Patiño, Alberto Acosta, Daniel Suárez, Miguel Lluco Y Ricardo Carrillo**, 2010a. Disponível em: <<http://www.rebellion.org/docs/114792.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

HARNECKER, Marta. **Las complejas relaciones del gobierno de Correa con los movimientos sociales; entrevista de Marta Harnecker a Miguel Carvajal**. 2010b. Disponível em: <<http://www.rebelion.org/docs/118229.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2011.

HARNECKER, Marta. **De los Consejos Comunales a las Comunas: construyendo el socialismo del siglo XXI**, 2009. Disponível em: <<http://www.rebelion.org/docs/97085.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2012.

HARNECKER, Marta. **Transfiriendo poder a la gente**. Colección: Haciendo Camino al Andar, No 2. Caracas, Venezuela: Centro Intenacional Miranda, 2008.

HARNECKER, Marta. **¿Insurrecciones o revoluciones? El papel del instrumento político**. 2003. Disponível em: <<http://www.biblioteca.clasco.edu.ar/ar/libros/martah/revolpo.doc>>. Acesso em: 19 out. 2012.

HERNÁNDEZ, Isabél. **Redes y dialéctica social en carora: el Club Torres y el Centro Lara (1898-1960)**. Dissertação de Mestrado em História. Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado, 2009.

HERNÁNDEZ, Isabel. **Isabel Hernández**, liderança cultural. Depoimento [nov. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Torres, Estado Lara, Venezuela, 2011. Arquivo digital.

HEVIA de la Jara, Felipe. A institucionalização da Participação Cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina. In: Dagnino, Olvera, Panfichi (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006. pp. 343-368, 2006.

IBARRA, Hernan. La comunidad campesino/indígena como sujeto socioterritorial. Em: **Revista Ecuador Debate** # 63. Quito: Centro Andino de Acción Popular, setembro, 2004.

IMBAQUINGO, Elias. **Elias Imbaquingo**, liderança de Intag. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.

INE, 2012 – <http://www.ine.gov.ve/>. Acesso em: 01/03/2012.

KORNBLITH, Miriam. Del Puntofijismo a la Quinta República: elecciones y democracia en Venezuela. Em: **Colombia Internacional**, julho-dezembro, No 058, pp. 160-194. Bogotá, Colômbia: Universidad de los Andes, 2003.

- LALANDER, Rickard. **Retorno de los Runakuna Cotacachi y Otavalo**. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala, 2010.
- LALANDER, Rickard. Los indígenas y la Revolución Ciudadana. Rupturas y alianzas en Cotacachi y Otavalo. Em: **Revista Ecuador Debate # 77**. Quito: Centro Andino de Acción Popular, 2009.
- LALANDER, Rickard. El matrimonio entre Pachakutik y la UNORCAC en Cotacachi: ¿Una alianza rara?. Em **Revista Ecuador Debate, # 72**. Quito: Centro Andino de Acción Popular, 2007.
- LALANDER, Rickard; GUSTAFSSON, Maria-Therese. Movimiento indígena y liderazgo político local en la sierra ecuatoriana: ¿Actores políticos o procesos social?. Em: **Provincia** No. 19, enero–junio, 2008.
- LANDER, Edgard. “Venezuela: la búsqueda de un proyecto contrahegemónico”. Em: **Hegemonías y emancipaciones em el siglo XXI**. Ana Esther Ceceña. CLACSO – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires, 2004.
- LANDER, Edgard. Los sectores populares que no tenían voz ahora forman parte de la vida política venezolana. **Entre Voces** no. 5. Revista del Grupo Democracia y Desarrollo Local, Quito: Ecuador. Enero, pp. 58-60, 2006. Disponible em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/ecuador/iee/entrevo/entrevo5.pdf>>. Acceso em: 24 set. 2012.
- LANDER, Edgard. El Estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela. Em: **Observatorio Social de América Latina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales**. Año VIII No 22, septiembre, 2007.
- LANDER, Edgard. O ciclo em direção à esquerda pode estar chegando a seu fim. **Caros Amigos**, 08 jun. 2010. Entrevista concedida a Tatiana Merlino, 2010.
- LANDER, Edgard. Second International Sociology Association Forum, Buenos Aires. Realizado em 2 de agosto de 2012. Palestra. Arquivo digital, 2012.
- LARREA Maldonado, Ana María. Presentación. Em: OSPINA, Pablo (coord.). **En las fisuras del poder: Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales**. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos: CLACSO, 2006.
- LATINOBARÓMETRO. **Informe 2011**. Santiago do Chile, Chile, 2011. Disponible em: <<http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>>. Acceso em: 26 set. 2012.

LECHNER, Norbert. Os novos perfis da política – um esboço. Em: Baquero, Marcelo (Org.). **Cultura política e democracia: os desafios das sociedades contemporâneas**. Porto Alegre: Editora UFRGS, pp. 11-25, 1994.

LENIN. Vladimir Ilitch. **Estado e Revolução**. Editora DITORA HUCITEC - São Paulo, 1983.

LEÓN Trujillo, Jorge. **De campesinos a ciudadanos diferentes: El levantamiento indígena**. Quito: CEDIME/Abya-Yala, 1994.

LINARES, Joel. **Joel Linares**, militante direitos humanos. Depoimento [out. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Caracas, 2011. Arquivo digital.

LÓPEZ Maya, Margarita. **Del viernes negro al referendo revocatorio**. Alfa Grupo Editorial: Caracas, Venezuela. Capítulo 3: El Caracazo. pp. 61-84, 2005.

LÓPEZ Maya, Margarita. Venezuela. Em: **Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay**. CLACSO – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. PIT-CNT Instituto Cuesta Duarte: Buenos Aires, junho, 2006.

LÓPEZ Maya, Margarita. Caracas: Estado y sujeto popular en el proyecto bolivariano. Em: PEARCE, Jenny (Org), **'Here, the People Decide'?** Participation in the Twenty First Century City. Hampshire: Palgrave Publishers Ltd, 2008.

MACAS, Luis. Diez años del Levantamiento del Inti Raymi en Ecuador. **América Latina en movimiento**, No 315. 13 de junho, 2000. Disponível em: <http://alainet.org/active/show_text.php3?key=764>. Acesso em: 15 ago. 2011.

MACAS, Luis. Conversaciones sobre el gobierno, el movimiento indígena y el movimiento popular. Em: **Revista R**, Quito, No 4, p. 7-15, março, abril, maio, 2010.

MACHADO, Jesus. **Estudio de los Consejos Comunales en Venezuela**. Caracas, Venezuela: Fundación Centro Gumilla, 2008.

MACHADO, Jesus. Participación social y consejos comunales en Venezuela. Em: **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales: Tema central: Diez años de revolución bolivariana (segunda parte)**. Caracas: janeiro-abril, vol. 15, No 1., 2009.

MACHADO, Jesus. **Jesus Machado**, integrante Centro Gumilla. Depoimento [out. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Caracas, 2011. Arquivo digital.

MACCIOCCHI, Maria-Antonietta. **A Favor de Gramsci**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARINI, Ruy Mauro. A luta pela democracia. Em: SADER, Emir, 2008. **Cadernos de pensamento crítico latino-americano**. São Paulo: Expressão Popular, CLACSO, 1. ed., 2008

MARINGONI, Gilberto. **A Revolução Venezuelana**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

MEDINA Arreche, Miguel Humberto. **Miguel Humberto Medina Arreche**, liderança comunitária, integrante *Movimiento Cultural los Arangues e Red Nacional de Comuneros y Comuneras*. Depoimento [nov. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Torres, Estado Lara, Venezuela, 2011. Arquivo digital.

MORONI, José Antonio. **José Antonio Moroni**, membro colegiado de gestão INESC, integrante da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político Brasileiro. Depoimento [jul. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. São Paulo, 2011. Arquivo digital.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS COMUNAS Y PROTECCIÓN SOCIAL. **Se han conformado 41.600 consejos comunales en todo el territorio nacional**. 2011. Disponível em: <http://www.mpcomunas.gob.ve/noticias_detalle.php?id=6247>. Acesso em: 10 mar. 2012.

NARVÁEZ, Manuel. **Manuel Narváez**, *concejel*, ex-presidente *Federación de Barrios*. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.

NOVAES, Henrique Tahan. **Os miseráveis fazem história**: um panorama das missões Educacionais e de geração de trabalho e renda na Venezuela. Campinas. Mimeo, s/d.

NUN, José. **La rebelión del coro**: estudios sobre la racionalidad política y el sentido común. Buenos aires: Nueva Visión, 1989.

NUN, José. **Democracia**: ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?. Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A.: Buenos Aires, Argentina, 2001.

O'DONNELL, Guillermo. Notas sobre la democracia en América Latina. In: PNUD. **La democracia en América Latina**. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. pp. 11-82, 2004.

O'DONNELL, Guillermo. Teoría Democrática y política comparada. Em: **Desarrollo Económico**, vol. 39, No 156, Buenos Aires, janeiro-março, pp. 519-570, 2000.

OLIVEIRA, Francisco. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. Em: Oliveia e Paoli (Org.). **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e ehegemonia global. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

ORTIZ, Santiago. **COTACACHI: una apuesta a la democracia participativa**. Quito: FLACSO-Ecuador, 2004a.

ORTIZ, Santiago. “Sistematización de la Experiencia Participativa del Cantón Cotacachi (1996-2002)”. Em: BONILLA *et al.*, **Gestión Social de los Recursos Naturales**. CAMAREN: Quito, 2004b.

OSPINA, Pablo (coord.). **En las fisuras del poder: Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales**. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos: CLACSO. 319 p, 2006.

OSPINA, Pablo; SANTILLANA ORTIZ, Alejandra; ORTIZ CRESPO, Santiago; ARBOLEDA, María; LARREA MALDONADO, Carlos. Movimiento indígena ecuatoriano, gobierno territorial local y desarrollo económico. Em: OSPINA, Pablo (coord.). **En las fisuras del poder**. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos: CLACSO. 319 p, 2006.

OSPINA, Pablo. **Pablo Ospina**, professor Universidad Andina-Ecuador. Depoimento [fev. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Quito, Equador, 2011. Arquivo digital.

PÁEZ, Gerardo. **Gerardo Páez**, secretário municipal de Torres. Depoimento [dez. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Torres, Estado Lara, Venezuela, 2011. Arquivo digital.

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

PEREIRA Almao, Valia. **El Movimiento V República en Venezuela**: fuerzas y debilidades. Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público. Universidad de Zulia. Venezuela, 2000. Disponível em: <<http://svs.osu.edu/jornadas/Pereira.pdf>>.

PERNALETE Mendoza, Luis. **Luis Pernalete Mendoza**, jornalista. Depoimento [dez. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Torres, Estado Lara, Venezuela, 2011. Arquivo digital.

PERUZZOTTI, Enrique. **Representative Democracy as Mediated Politics: Rethinking the Links between Representation and Participation.**

Manuscrito, 2008. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/bellagio/arquivos/Peruzzotti%20-%20Bellagio.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2010.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representation and Democracy: uneasy alliance. In: **Scandinavian Political Studies**, vol. 27, N. 3, pp. 335-342, setembro, 2004.

POGGIESE, Héctor Atilio. Políticas públicas y participación popular en venezuela: una aproximación analítica. Em: Moreira; Raus (Org.). **La nueva política en América Latina.** Montevideu, 2008.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 2. ed., 1985.

PRESIDENTE alerta sobre la consulta. **Hoy**, Quito, 23 jan. 2011. Disponível: <<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/correa-pone-en-duda-idoneidad-de-pacari-454580.html>>. Acesso em: 18 ago. 2011.

PROGRAMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA HISPANO-ECUATORIANA 2005-2008. **Lecciones aprendidas. Proyecto Fortalecimiento de municipios en territorios indígenas.** FORMIA, 2008.

QUILUMBANGO, Silvia. **Silvia Quilumbango**, Dirigente DECOIN. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Intag, Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.

RAMÍREZ Gallegos, Franklin. El paso del movimiento indio y Pachakutik por el poder. In: **OSAL**, Año IV No.11 mayo-agosto, 2003.

RAMÍREZ Gallegos, Franklin. Fragmentación, reflujo y desconcierto. Movimientos sociales y cambio político en el Ecuador (2000-2010). Em: **OSAL** (Buenos Aires: CLACSO). Año XI, N° 28, noviembre, 2010.

RAMIREZ, Franklin. **Franklin Ramirez**, professor FLACSO-Ecuador. Depoimento [fev. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Quito, Equador, 2011. Arquivo digital.

RAVENTÓS, Ciska. Introducción. Em: RAVENTÓS, Ciska (Org.), **Innovación democrática en el Sur: participación y representación en Asia, África e América Latina.** Buenos Aires: CLACSO, 2008.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. O desenvolvimento local e a arte de 'resolver' a vida. Em: LIANZA, S.; ADDOR, F., **Tecnologia e Desenvolvimento Social e Solidário.** Porto Alegre, Editora UFRGS, pp. 109-120, 2005.

- RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Técnica e Utopia**. Manuscrito, 2006.
- RIBEIRO, Marcelo. Governo X Oposição: uma leitura a partir da política de assistência social. Em: **Brasilianas.org**, 2011. Disponível em: <<http://www.advivo.com.br/blog/marcelo-ribeiro/governo-x-oposicao-uma-leitura-a-partir-da-politica-de-assistencia-social>>. Acesso em: 10 jun. 2012.
- ROBALINO, Hugo. **Hugo Robalino**, liderança de Intag. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.
- ROBALINO, Luis. **Luis Robalino**, liderança de Intag. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.
- ROBALINO, Miguel. **Miguel Robalino**, Liderança indígena. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.
- RODRIGUEZ, Alí. Entrevista com Ali Rodríguez: **Nenhuma revolução nasce do governo**. Concedida em 11 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_noticia=185502&id_secao=7>. Acesso em: 17 ago. 2012.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social. 1a Ed. 1762. Tradução: Rolando Roque da Silva. Ed Ridendo Castigat Mores, s/d. Disponível em: <www.dominiopublico.gov.br>. Acesso em: 10 jul. 2012.
- ROVIRA MAS, Jorge. Acerca de la consolidación democrática en el sur: comentarios al capítulo de Frempong. En: RAVENTÓS, Ciska (Org.). **Innovación democrática en el Sur: participación y representación en Asia, África e América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2008.
- RUIZ, Lucia. **Lucia Ruiz**, técnica ONG Ciudad. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Quito, Equador, 2011. Arquivo digital.
- RUIZ, Silvana. **Silvana Ruiz**, técnica ONG Ciudad. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Quito, Equador, 2011. Arquivo digital.
- SADER, Emir. Para outras democracias. Em: SANTOS, B.S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SALTOS, Tatyana. **The participatory budgeting experience**: Cotacachi–Ecuador, 2008. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/>>

EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1170428243464/3408356-1194298468208/4357878-1206561986056/TatyanaSaltosPaperSession3Day2.pdf>. Acesso em: 12 maio 2012.

SALTOS, Tatyana. **Tatyana Saltos**, ex-funcionária da prefeitura de Cotacachi. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.

SALTOS, Ulpiano. **Ulpiano Santos**, ex-presidente da *Federación de Barrios de Cotacachi*. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.

SÁNCHEZ, Carlos Enrique. **Carlos Enrique Sánchez**, Ex-dirigente da UNORCAC. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.

SANCHÉZ, Francisco. **¿Democracia no lograda o democracia malograda?** Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002. Quito: FLACSO, 2008.

SANTILLANA Ortiz, Alejandra. Proceso organizativo y límites del proyecto político de Pachakutik. Em OSPINA, Pablo (coord.). **En las fisuras del poder: Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales**. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos: CLACSO. pp. 215-265, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social: encuentros en Buenos Aires**. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. Em: SANTOS, B.S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Milton. **Encontro com Milton Santos: O mundo global visto do lado de cá**. Diretor: Silvio Tendler. Brasil. Longa-metragem, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **O paradoxo de Rousseau: uma interpretação democrática da vontade geral**. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. **Democracia e Governo Local**: Dilemas da reforma municipal no Brasil. p. 251. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

SARAMAGO, José. **Encontro com Milton Santos**: O mundo global visto do lado de cá. Diretor: Silvio Tendler. Brasil. Longa-metragem, 2006.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. Taylor & Francis e-Library, 2003.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura. Edição digital, 1961. Disponível em: <www.ordemlivre.org>. Acessado em: 10 jul. 2012.

SIMBAÑA, Floresmilo. **Floresmilo Simbaña**, ex-dirigente da CONAIE. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Quito, Equador, 2011. Arquivo digital.

SOTO ROJAS, Fernando. **Fernando Soto Rojas**, deputado, ex-presidente da *Asamblea Nacional*. Depoimento [dez. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Caracas, Venezuela, 2011. Arquivo digital.

SOUZA, André. **Reflexões sobre a crise política do Equador**: governabilidade e atuação do Executivo perante os conflitos entre poderes, as pressões internacionais e os movimentos sociais. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ, 2007.

SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosangela Dias Oliveira da. **Novas lentes sobre a participação**: utopias, agendas e desafios. São Paulo: Instituto Pólis. 132p, 2012.

SUÁREZ, Candelario. **Candelario Suárez**, liderança comunitária. Depoimento [nov. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Torres, Estado Lara, Venezuela, 2011. Arquivo digital.

TENÓRIO, Fernando G.. (Re)Visitando o Conceito de Gestão Social. Em: LIANZA, Sidney; ADDOR, Felipe (Org.). **Tecnologia e Desenvolvimento Social e Solidário**. Porto Alegre: Editora UFRGS. pp. 151-171, 2005.

TORO, Patrício. **Patrício Toro**, ex-funcionário da prefeitura de Cotacachi. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.

TITUAÑA Males, Auki. Democracia participativa y movimientos sociales en Cotacachi. Em: **Congreso Latinoamericano de ciudades y gobiernos locales: experienciamérica** (I : 2004 : abril 19-21 : Santa Cruz de la Sierra). El libro del poder local. Quito: FLACMA/CELCADEL, pp. 14-16, 2004.

TITUAÑA Males, Auki. Autonomía y poder local. Em: **Las sociedades interculturales: un desafío para el siglo XXI**. Quito: FLACSO – Sede Ecuador, p. 107-118, 2000.

TITUAÑA Males, Auki. Cotacachi, ejemplo de democracia participativa y desarrollo local. Em: **Pueblos Indígenas y Educación**. Quito, Ecuador: Abya Yala; Sociedad Alemana de Cooperación Técnica – GTZ. Año 2005, n. 56, p. 17, 1990.

TITUAÑA, Auki. **Auki Tituaña**, ex-prefeito de Cotacachi. Depoimento [abr. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.

TORRES, Esperanza. **Cotacachi: la unidad en la diversidad**. DRD – Democratiser Radicalement la Democratie. Documentário, 2009. Disponível em: <http://www.dailymotion.com/video/xf9psa_cotacachi-la-unidad-en-la-diversida_shortfilms>. Acesso em: 05 maio 2012.

TOURAINÉ, Alain. **O Retorno do Actor**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996 .

ULQUIANGO, Juan. **Juan Ulquiango**, Dirigente da UNORCAC. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.

UNDA, Mario. Hacia la segunda fase de la “revolución ciudadana”. **ADITAL**. Quito, mayo, 2009. Disponível em: <<http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=ES&cod=38898>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

UNDA, Mario. **Mario Unda**, técnico ONG Ciudad. Depoimento [fev. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Quito, Equador, 2011. Arquivo digital.

VACA, Climaco. **Climaco Vaca**, Ex-conselheiro municipal de Cotacachi e ex-presidente da AUCC. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.

VAN COTT, Donna Lee. **Radical Democracy in the Andes**. Cambridge University Press: Nova Iorque, 2008.

- VARELA, Edmundo. **Edmundo Varela**, liderança de Intag, cafeicultor. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.
- VEGA, Luz Marina. **Luz Marina Vega**, ex-integrante do *Comité de Salud*, médica. Depoimento [abr. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.
- VETANCOURT, Nelson. **Nelson Vetancourt**, liderança de Intag, integrante TOISAN. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.
- VETANCOURT, Silvia. **Silvia Vetancourt**, ex-DECOIN, integra Coordenadora de Mujeres de Intag. Depoimento [mar. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Cotacachi, Estado Imbabura, Equador, 2011. Arquivo digital.
- VILLA, Marco Antonio. A desmoralização da política. **O Globo**, Rio de Janeiro, 28 ago. 2012, p. 16, 2012.
- VIVAS, Migdalia. **Migdalia Vivas**, liderança comunitária. Depoimento [nov. 2011]. Entrevistador: Felipe Addor. Torres, Estado Lara, Venezuela, 2011. Arquivo digital.
- WALLERSTEIN, Immanuel. Democracy, Capitalism, and Transformation, 2001. Disponível em: <<http://www2.binghamton.edu/fbc/archive/iw-vien2.htm>>. Acesso em: 24 set. 2012.
- WALTER, Tatiana *et al.* Interferência da Atividade de Petróleo na Pesca: Aspectos do Licenciamento Ambiental. Em: **Anais do I Seminário de Gestão Socioambiental para o Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca no Brasil – I SEGAP**, Rio de Janeiro, 2004.
- WARREN, Mark. What Can Democratic Participation Mean Today?. **Political Theory**, vol. 30, nº 5, pp. 677-701, outubro, 2002.
- WOOD, Ellen Meikins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.
- YASHAR, Deborah J. **Contesting citizenship in Latin America**: the rise of indigenous movements and the postliberal challenge. New York: Cambridge University Press, 2005.
- YASHAR, Deborah J. Política indígena en los países andinos: patrones cambiantes de reconocimiento, reforma y representación. Em: Mainwaring

et al. **La Crisis de la Representación Democrática en los Países Andinos.** Bogotá: Grupo Editorial Norma. pp. 387-438, 2008.

YIN, ROBERT K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Brokman, 2001.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. Espaço público e democracia no Brasil – limites a partir da esfera de Habermas. Em: **Anais** do XIV Congresso Brasileiro de Sociologia. Rio de Janeiro, julho, 2009.



APÉNDICE A – VENEZUELA

I – Lista de entrevistados

LISTA DE ENTREVISTADOS VENEZUELA		
SECTOR	ORGANIZACIÓN/TERRITORIO	NOMBRE
INFORMANTES-CHAVE	Ex-vice Ministro de Planificación y Desarrollo, militante político, Universidad Bolivariana de Venezuela	Roland Denis
	ONG Conite A.C.	Yolanda D'Blia
	Militante derechos humanos; Universidad Nacional Experimental de la Seguridad	Joel Linares
	Fundación Centro Gumilla	Jesús Machado
URBANO	Alcalde	Edgar Carrasco
	Alcaldía Torres: Jefe de la Prensa	Gilmer Graterol
	Historiador, cronista de Torres	Luz Cortez
	Coordinación de Investigación, Alcaldía Torres	Isabel Hernández
	Periodista	Luis Peralte
	Movimiento Cooperativista	Myriam Giménez García
RURAL	Movimiento Cooperativista	Victor García Müller
	Movimiento Cultural Los Arangues, Vocero, Alcaldía Torre, Supervisor de Comunas, Ex-Presidente de la Asamblea Municipal Constituyente (2005)	Miguel "Chicho" Medina
	Alcaldía Torres: Instituto municipal de desarrollo sustentable	Gerardo "Lalo" Pérez
	Líder comunitario; vocero	Carlos Chirino
	Movimiento Cooperativista, Sector agrícola - Alcaldía Torres	Julio Gómez
	Vocero de CC e comunidad El Cardonalito-La Caimana e de Comuna Padre Juan Bautista Bricetto	Migdalia Vivas
CARACAS	Líder comunitario; vocero	Candelario Suárez
	Diputado Asamblea Nacional, ex-alcalde Torres	Júlio Chávez
	Presidente de la Asamblea Nacional	Fernando Sotro Rojas
	Comunicador Comunitario del 23 de Enero – E123 net	Gustavo Borges

II – Fotos dos entrevistados¹³⁹



Candeliario Suárez



Carlos Chirino



Edgar Carrasco



Fernando
Soto Rojas



Gerardo
"Lalo" Pérez



Gilmer
Graterol



Gustavo
Borges



Isabel
Hernández



Joel Linares



Julio Chávez



Julio Gómez



Luis Cortés



Luis
Pernaleté



Migdalia
Vivas



Miguel "Chicho"
Medina



Myriam
Giménez



Roland
Denis



Victor
García



Yolanda
D'Elia

139 As fotos foram tiradas por mim ou enviadas pelos entrevistados, sempre com pleno consentimento. A ausência de algumas fotos deu-se por desejo do entrevistado ou por problemas técnicos.

III – Fotos da visita à Venezuela e Torres¹⁴⁰



Cartaz na saída do aeroporto de Caracas



Visita ao 23 de Enero, bairro da periferia de Caracas conhecido pela politização



Vista do alto do 23 de Enero



Painel em parede do 23 de Enero

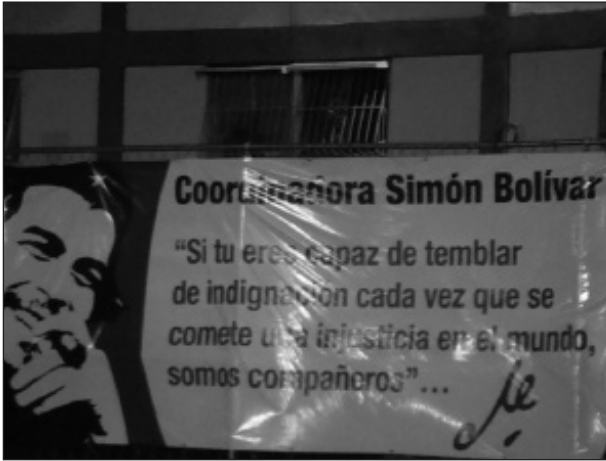


Painel em parede do 23 de Enero



Cartaz na Universidad Bolivariana de Venezuela

140 Todas as fotos tiradas pelo autor.



Faixa nas ruas do 23 de Enero



Cartaz com divulgação de obra realizada pela prefeitura



Criação de cabra, atividade tradicional dos camponeses de Torres



Tostada Caroreña, prato típico



Reunião do
Consejo Comunal
Los Arangues,
comunidade rural
de Torres

Reunião do PSUV de
Torres, planejamento
para eleições
presidenciais de
07/10/2012



Reunião da *Comuna Socialista Panamericana*, área rural de Torres;
debate sobre fábrica coletiva de leite de cabra



Painel na parede em Los Arangues, interior de Torres



Quadros na parede da casa de liderança de Torres



Outro painel na parede em Los Arangues, com figuração de uma cobra

APÊNDICE B – EQUADOR

I – Lista de entrevistados

LISTA DE ENTREVISTADOS COTACACHI		
SECTOR	ORGANIZACIÓN	NOMBRE
URBANO	AUCC	Jomar Cevallos
	Consejo cantonal - Ex-Pres AUCC	Patricia Espinosa
	Ex-Presid Fed de Barrios	Ulpiano Salto
	Artesano de Cuero	Leonardo Alvear
	Ex-Alcalde	Anki Tituaña
	Comité de Salud - Ex-Coord CIS	Dra. Luz Marina Vega
	Ex-Funcionaria Alcaldía – Presupuesto Participativo	Tatyana Salto
	Participante AUCC – mujeres urbanas	Bety Cerpa
	Ex-Pres AUCC	Climaco Vaca
	Profesor en las Lomas; ex-funcionario Alcaldía	Patricio Toro
ANDINO	Ex-Presid Federación de Barrios-	Concejal Manuel Narváez
	Ex-Presid UNORCAC	Rafael Gutera
	Ex-Coord Téc UNORCAC	Segundo Anrango Bonilla
	Ex-Pres UNORCAC; Diputado Asamblea Nacional	Pedro de La Cruz
	Ex-dirigente UNORCAC	Miguel Robalino
	Técnico UNORCAC	Juan Ulquiango
	La Calera – comunidad	Magdalena Fuéres
	Comunidad Indígena	Carlos Sanchez
INTAG	Alcalde; 1er concejal indígena	Alberto Anrango
	Peñaherrera	Luis Robalino
	Peñaherrera	Hugo Robalino
	Paza Gutierrez	Elias Imbaquingo
	Cueitaja – Asoc Cafeteros	Edmundo Varela
	Apuela	Joel Cabascango
	DECON	Silvia Quilumbango
	TOISAN	Silvia Vetancourt
	TOISAN	Nelson Vetancourt
	QUITO	SENPLADES – Asesor
Universidad Católica – Asesor		Fernando Guerrero
CONAUPARE – Asesor		Gerrit Burgwal
Manzana PP – Asesor		Lucia Ruiz Pozo
CIUDAD – Asesor		Silvana Ruiz
IBARRA	CONAIE	Floresmilo Simbaña
	PRODECI – Ayudaacción – Asesor INTAG	Ruth Almeida

II – Foto dos entrevistados¹⁴¹



Auki Tituaña



Bety Cerpa



Carlos
Sánchez



Climaco
Vaca



Elias
Imbaquingo



Fernando
Guerrero



Floresmilo
Simbaña



Gerrit
Burgwal



Hugo
Robalino



Jomar
Cevallos



Juan
Ulquiango



Leonardo
Alvear



Luz Marina
Vega



Magdalena
Fuérez



Manuel
Narváez



Miguel
Robalino

141 As fotos foram tiradas por mim ou enviadas pelos entrevistados, sempre com pleno consentimento. A ausência de algumas fotos deu-se por desejo do entrevistado ou por problemas técnicos.



Nelson
Vetancourt



Patricia
Espinosa



Patricio
Toro



Pedro de
La Cruz



Rafael
Gutarra



Ruth
Almeida



Segundo
Anrango



Silvia
Quillumbango



Tatyana



Ulpiano
Saltes

III – Fotos da visita a Equador e Cotacachi¹⁴²



Bandeira de Cotacachi sobre prédio da prefeitura



Principal praça no setor urbano de Cotacachi

142 Todas as fotos tiradas pelo autor.



Estátua de Bolívar em frente à prefeitura.



Portal indígena em uma das entradas da cidade



Mercado popular em comunidade rural de Cotacachi



Feira de comida tradicional indígena



Jogo indígena:
briga de galo com pessoas



Crianças indígenas



Apresentação
de prestação de
contas

Reunião de prestação de contas (*rendición de cuentas*)
da prefeitura de Cotacachi



Laguna de Cuicocha,
principal ponto turístico
de Cotacachi



Formação política infantil: crianças em
passeata no "Dia de la Salud"



Preparativos para ritual de celebração
do ano novo indígena



Músicos indígenas em Cotacachi



Monumento na praça principal destacando a premiação da UNESCO para Cotacachi



Monumento na praça principal destacando a premiação da ONU para Cotacachi



Chegada à zona de INTAG, pela parroquia Apuela



Moto utilizada para realizar entrevistas em diferentes *parroquias* de INTAG



Este livro foi impresso
para a Editora Insular
em dezembro de 2018.