

Da cidade à nação? a democracia participativa e a esquerda latino-americana*

Benjamin Goldfrank

Introdução

Desde o final dos anos 1970 até o começo dos anos 1990, muitos partidos políticos da esquerda latino-americana transformaram-se ideologicamente. Em vez de negar a importância das instituições democráticas como costumavam fazer no passado, começaram a repensar a democracia e fizeram de seu “aprofundamento” ou “radicalização” a sua principal meta (Roberts). O Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil, a Esquerda Unida (IU) no Peru, a Frente Ampla (FA) no Uruguai e a Causa Radical (LCR) na Venezuela propuseram como mecanismo-chave para alcançar uma democracia mais profunda a participação popular direta na tomada de decisões do governo (Chavez/Goldfrank). Foi assim que a esquerda começou a implementar novas instituições participativas nos governos locais.

Em alguns casos, como o do orçamento participativo criado pelo PT, estas instituições obtiveram fama nacional e internacional, inclusive no momento em que os analistas se mostravam pessimistas sobre a qualidade das democracias latino-americanas. No final do século XX, quando os

partidos de esquerda começaram a ganhar as eleições, especulou-se que os novos governos transfeririam os esforços da democracia participativa realizados no âmbito local para o âmbito nacional. As campanhas presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva, Hugo Chávez e Tabaré Vázquez estimularam essas expectativas, que, entretanto, não foram cumpridas. E mais: ainda que a prática do orçamento participativo tenha se disseminado por toda a região (e além dela), ela perdeu seu conteúdo ideológico original. Hoje em dia, as organizações que promovem o desenvolvimento e os partidos de quase todas as vertentes ideológicas aproveitaram essas experiências de “bom governo local” e adotaram-nas como suas.

Este ensaio tenta identificar os novos padrões de práticas participativas que estão surgindo no âmbito nacional baseados em duas tendências características deste

Benjamin Goldfrank é cientista político norte-americano, doutor em Ciências Políticas pela Universidade da Califórnia em Berkeley e professor da Universidade de Seton Hall. Co-autor, junto com Daniel Chavez, de *“La izquierda en la ciudad”* (Icaria, Barcelona, 2004).

* Artigo publicado pela Revista *Nueva Sociedad* nº 212, novembro-dezembro/2007.

vo século: a chegada dos partidos de esquerda ou centro-esquerda ao governo nacional em muitos países e a crescente fama do orçamento participativo. Na primeira parte, descrevemos os debates sobre a participação cidadã nos governos locais. Na segunda, analisamos a multiplicação de experiências de orçamento participativo e sua classificação. Na terceira parte do ensaio, examinamos os casos da Venezuela, do Brasil e do Uruguai e apresentamos algumas hipóteses para explicar por que os governos de Chávez, Lula e Vázquez mudaram o enfoque e deixaram para trás os princípios de democracia profunda que antes os motivavam. No Brasil e no Uruguai essa idéia foi substituída pelo corporativismo, com uma nova ênfase nas ONGs no caso brasileiro e com a incorporação do componente rural no caso uruguaio. Só na Venezuela podemos perceber alguns rastros da perspectiva de democracia profunda. Entretanto, ali o panorama é difícil de analisar devido à variedade de programas que começam e terminam e as discussões acaloradas dentro do chavismo sobre os objetivos desses programas. A idéia central deste artigo é que, para entender os novos padrões de participação que prevalecem na região, é preciso retomar o velho debate, que nunca foi resolvido pela esquerda, sobre a relação entre democracia participativa e democracia representativa.

A democracia participativa local em debate

Até poucos anos atrás, os discursos e debates da esquerda latino-americana giravam em torno da tensão entre reforma ou revolução, partidos ou guerrilhas, política parlamentar ou ativismo social, democracia social ou socialismo. Entretanto, como parte de uma nova avaliação da democracia pela esquerda após as ditaduras

militares dos anos 1960 e 1970, a participação cidadã ou popular cada vez mais começou a ser enfatizada. Este discurso participativo tinha um enfoque local. Os partidos de esquerda, mesmo não tendo alcançado a Presidência durante os anos 1980 e boa parte dos 1990, obtiveram sucesso nas eleições municipais, especialmente nas grandes cidades e até mesmo em algumas capitais (Chávez/Goldfrank; Fox; Goldfrank/Schrank; Stollowicz).

A chegada da esquerda ao poder local não aconteceu em todos os lugares nem do mesmo modo. Foi desigual e teve muitos retrocessos. Começou com o triunfo da IU em Lima, em 1983, continuou com as vitórias do PT em Diadema e em Fortaleza, nos anos 1980 e depois em dezenas de cidades brasileiras. Em 1989, o FA obteve a prefeitura de Montevideu, quase ao mesmo tempo em que a LCR vencia em Caracas e Cidade Guayana. Nos anos 1990, a onda esquerdista continuou com o triunfo do Partido da Revolução Democrática (PRD) na Cidade do México, o da Frente Farabundo Martí de Liberação Nacional (FMLN) em San Salvador e o do Pólo Democrático Alternativo (PDA) em Bogotá, junto com as eleições para prefeitos indígenas no Equador e na Bolívia.

Em algumas cidades, sobretudo no início, os partidos de esquerda discutiram o papel que teria a participação local. A perspectiva ortodoxa foi progressivamente perdendo terreno para uma perspectiva de defesa da democracia profunda. Ao mesmo tempo, as vozes conservadoras que se opunham a estas iniciativas foram diminuindo e alguns grupos políticos de centro, com perspectivas mais tecnocráticas, começaram a adotar o discurso participativo.¹

Existiam e ainda existem diferentes visões sobre a participação. A mais importante delas pode ser sintetizada em uma pergunta fundamental: as novas instituições participativas devem complementar

ou substituir as instituições tradicionais de democracia representativa, como os parlamentos? A esquerda ortodoxa considerava que os governos municipais deveriam ser utilizados para criar uma situação de poder dual, para enfrentar o governo nacional e acelerar a revolução. De acordo com esta visão leninista, predominante em cidades como Fortaleza, na segunda metade dos anos 1980, os programas de participação popular formariam estruturas paralelas de poder ou “embriões revolucionários”. Ainda que quase nunca especificassem como evoluíram depois, estava claro que as instituições representativas tradicionais não eram valorizadas.

A nova esquerda, pelo contrário, propunha uma mudança de democracia profunda e considerava que os governos municipais deveriam ser cenários onde mostrar a capacidade de governar efetiva e democraticamente: a estratégia, sob esta perspectiva, consistia em consolidar o poder local e, depois, ganhar as eleições nacionais. Os processos participativos deveriam ser inclusivos e deliberativos para estimular uma mudança cultural que permitisse aos moradores da cidade se transformar em verdadeiros cidadãos, em sujeitos políticos conscientes de seus direitos. Inspirada em parte nos textos de Antonio Gramsci, esta perspectiva orientou as gestões municipais de Montevideu, Caracas e Cidade Guayana e da grande maioria das cidades brasileiras governadas pelo PT, sendo Porto Alegre seu exemplo mais emblemático.

Nessas cidades, as instituições participativas foram originalmente projetadas de maneira ampla e aberta, permitindo a todos os participantes debater e incidir nas decisões sobre os investimentos e as políticas públicas em seu bairro, sua vizinhança ou na cidade inteira. Além de estimular a participação, essas instituições procuravam melhorar a transparência, reduzir a corrupção e o clientelismo e atacar a po-

breza. Nesta concepção de democracia profunda, as instituições participativas, pelo menos no início, seriam um complemento das instituições representativas já existentes. Entretanto, nunca se esclarecia a relação exata entre umas e outras. A dúvida era se as instituições participativas e as representativas estariam localizadas no mesmo nível ou se umas se subordinariam às outras.

Foram esses princípios de democracia profunda que orientaram a implementação do orçamento participativo (OP) e a inovação da esquerda nos governos municipais, mais conhecida, odiada e imitada. Na América Latina, dezenas de prefeitos e governadores de esquerda adotaram o OP amparados nesta visão de democracia profunda, apesar das críticas da esquerda ortodoxa a qual defende que é uma alternativa localizada que não contribui para transformar as relações de classe, propriedade e poder. Ainda que o OP não tenha sido um sucesso universal (Baiocchi; Goldfrank/Schneider; Nylen 2002; Wampler), é inegável que gerou muito interesse, desde a oposição feroz dos partidos conservadores até imitações mais tecnocráticas.

Para os conservadores, o OP, mais do que aprofundar a democracia e promover a transparência, ameaça a estabilidade e a existência da democracia representativa. No início dos anos 1990, por exemplo, os adversários conservadores do OP em Caracas, Montevideu e Porto Alegre garantiram que ela enfraqueceria a legitimidade das Câmaras Municipais e daria muito mais importância aos participantes voluntários, não representativos e pouco formados, além disso, seriam manipulados pelo partido governante e pelo Executivo Municipal. Esta posição conservadora foi reiterada em muitas outras cidades nas quais o OP foi implementado. Os conservadores consideravam que, na realidade, o objetivo era substituir a democracia representativa e multipartidária pela dominação de

um partido único por meio de uma relação direta entre o Executivo e as massas (Goldfrank; Nylén 2003). Com esses argumentos, os partidos conservadores tentaram bloquear ou neutralizar as reformas participativas.

Os tecnocratas localizados ideologicamente no centro, presentes em alguns partidos políticos e nas organizações internacionais de desenvolvimento, não vêem o OP como uma ameaça, mas como um instrumento técnico. Valorizam a possibilidade de utilizá-lo para criar um “bom governo”, ou seja, garantir eficiência, eficácia e transparência, reduzir a pobreza e a corrupção. Sob esta perspectiva, as instituições participativas são complementares, mas subordinadas, às instituições representativas. A participação assume uma forma de consulta mais do que de deliberação e centra-se nos representantes das organizações da sociedade civil e nas agências governamentais, em vez de orientar-se para a construção de espaços públicos abertos.

Resumindo, no início do século XXI, o OP disseminou-se por centenas de cidades em toda a América Latina, ainda que a maioria das experiências se concentre no Brasil. Dois tipos de atores, com diferentes visões, contribuíram para isso: por um lado o PT, com sua visão de democracia profunda, que enviou membros da bem-sucedida administração de Porto Alegre a dezenas de governos municipais do Brasil e da região para que compartilhassem a sua experiência e, além disso, exigiu que todos os prefeitos petistas das grandes cidades adotassem o OP. O outro grupo de atores que impulsiona o OP está integrado pelas organizações internacionais de desenvolvimento, como o Banco Mundial (BM), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Com uma visão mais tecnocrática, proclamam as virtudes do OP e recomen-

dam a sua adoção como parte dos programas para a redução da pobreza.

Esta disputa mais ou menos amistosa entre versões rivais começou a mudar nos primeiros anos do novo século. A onde de triunfo de líderes e partidos de esquerda gerou, em alguns casos, novas reações dos conservadores, especialmente onde reapareceram as visões ortodoxas da esquerda. Ao mesmo tempo, a promessa da participação ao estilo da democracia profunda desapareceu dos programas nacionais de governo. Curiosamente, os primeiros governos nacionais em exigir a aplicação do OP em todos os municípios não foram os de esquerda, mas os de centro.

Padrões nacionais de orçamento participativo

A sensação era de que o Brasil seria o primeiro país a desenvolver um programa nacional de OP ou, pelo menos, a promover desde o governo nacional a sua aplicação nos municípios pois o PT foi um dos seus criadores. O Brasil é o país onde foram realizadas mais experiências deste tipo e o programa de Lula na campanha de 2002 incluía uma proposta para implementar o OP em âmbito nacional. Mas não foi assim. O pioneiro não foi o Brasil e, sim, o Peru. Em 2003, o governo de Alejandro Toledo apoiou uma lei obrigando todos os governos regionais, estaduais e municipais – no total, mais de 2 mil administradores – a implementar o OP (Goldfrank). O segundo governo latino-americano que obrigou todos os municípios a praticar o OP foi o da República Dominicana. Em 13 de julho de 2007, Leonel Fernández incentivou a Lei do Sistema de Orçamento Participativo Municipal. Até agora, o Peru e a República Dominicana são os únicos países da região que, explicita e legalmente, obrigam os governos locais a implementar o OP, ainda que em

outros países existam leis que exigem algum tipo de consulta ou supervisão dos cidadãos nos orçamentos municipais.²

Essas duas experiências representam o primeiro padrão do OP na região, caracterizado pela decisão de líderes do centro em impulsioná-lo em razão, pelo menos em parte, dos conselhos técnicos das organizações internacionais de desenvolvimento. No Peru, organizações como a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid), Care e a Unicef apoiaram a nova lei, enquanto na República Dominicana a lei teve o apoio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional (Aeci), da Cooperação Técnica Alemã (GTZ) e do Serviço Alemão de Cooperação Social-Técnica (DED).

O segundo padrão é o da nova esquerda frustrada, que pode ser visto claramente no Brasil e no Uruguai. Ainda que em ambos os partidos governantes existam alguns setores que defendem a aplicação do OP no nível nacional, em nenhum dos dois países ele foi promovido como política pública, nem para o governo nacional nem para os locais. Em geral, os grandes programas de participação cidadã estão claramente ausentes dos governos Lula e Vázquez.

Em um terceiro grupo de países – Bolívia, Equador e Venezuela –, as reformas constitucionais que estão sendo implementadas complicam a avaliação das novas instituições participativas. Os governos desses três países receberam duras críticas dos conservadores, que consideram que Evo Morales e Rafael Correa estão seguindo os passos de Chávez, em uma tentativa de dar maior poder à Presidência e fortalecer as novas instituições participativas, em detrimento do Poder Legislativo e das instituições da democracia representativa. As propostas de fazer emendas à Constituição venezuelana pela segunda vez ratificam esta direção: incluem a reeleição sem limites do presidente e o fortalecimen-

to dos conselhos comunais, instituições participativas micro-locais semelhantes ao OP, que seus opositores questionam como uma ameaça ao poder dos governos municipais. Ainda que seja difícil prever o que vai acontecer com estes processos constitucionais, alguns indícios mostram um retorno das perspectivas da esquerda ortodoxa sobre a participação, isto é, pelo menos, o que cria uma resistência tão veemente dos setores conservadores.

Nos demais países latino-americanos, o OP continua sendo um fenômeno estritamente local, promovido geralmente por partidos de esquerda, forças indígenas ou organismos internacionais de desenvolvimento. Muitos municípios governados pelo FMLN em El Salvador e pelos sandinistas na Nicarágua implementaram o OP. Na Argentina, os prefeitos socialistas de Rosário aplicam-no há vários anos. Muitas cidades chilenas governadas pelo Partido Socialista agora põem em prática o OP. Na Cidade do México, a gestão do PRD acaba de anunciar que adotará o OP para definir os gastos de 2008. E em Honduras e na Guatemala começaram a ser aplicados programas-piloto de OP em uma dezena de cidades com a ajuda de várias agências internacionais de desenvolvimento. Esses dois países possivelmente seguirão os passos do Peru e da República Dominicana a fim de estabelecer legalmente o OP em todos os municípios; a Nicarágua, pelo contrário, possivelmente seguirá o padrão venezuelano. Nos outros países, parece pouco provável que aconteçam mudanças importantes em um futuro próximo.

Venezuela, Brasil e Uruguai: nova esquerda ou velhos modelos?

É interessante comparar as experiências participativas da Venezuela, do Brasil

e do Uruguai. Nestes países, as propostas formuladas pelos atuais presidentes em suas campanhas – Chávez em 1998, Lula em 2002 e Vázquez em 2004 – indicavam um aprofundamento da democracia através da participação cidadã. De fato, em Montevideu e em muitas cidades brasileiras as instituições participativas e uma melhoria nos serviços urbanos ajudaram os partidos de esquerda a ampliar suas bases sociais além dos sindicatos e das camadas médias e a conquistar os setores de menor renda e menor organização. Esses partidos ganharam fama por sua capacidade de “bom governo” no sentido de um governo participativo, transparente e redistributivo. Durante suas campanhas nacionais, em 2002 e 2004, tanto Lula quanto Vázquez mencionaram as experiências de gestão local de seus partidos como exemplos a ser seguidos. Prometeram participação cidadã, redistribuição e transparência, e o programa de Lula até mesmo mencionou a idéia de aplicar o OP nacionalmente. Na Venezuela, Chávez também prometeu avançar na democracia participativa, desenvolver programas sociais a favor dos pobres e empreender uma cruzada contra a corrupção. Ainda que não tenha mencionado as experiências da LCR em Caracas e na Cidade Guyana, contava com o apoio da Pátria para Todos (PPT), um braço deste partido onde militavam os ex-prefeitos dessas duas cidades.

Agora, depois das promessas e das experiências locais, quais programas de participação os governos de Lula, Vázquez e Chávez implementaram? No primeiro caso, os esforços mais importantes focaram a consulta para o Orçamento Plurianual e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), que talvez represente um novo corporativismo estilo ONG. Presidido por Lula, o CDES inclui 12 ministros e noventa “representantes” da sociedade civil escolhidos pelo presi-

dente. Deles, a metade provém do mundo empresarial (ainda que vinculados a diferentes ONGs), 13 dos sindicatos e 11 de outros movimentos sociais. Os demais são representantes de outras associações e das regiões mais pobres do Brasil, do Norte e do Nordeste. O CDES reúne-se regularmente, está dividido em grupos de trabalho e, baseado na busca de consensos, recomenda políticas públicas. Em geral, suas sugestões foram ignoradas pelo governo Lula, ainda que seja possível que tenham influído parcialmente na reforma da previdência social em 2003. Após reeleito, Lula parece ter tirado do CDES a idéia de alcançar uma meta de crescimento econômico de 5% para os próximos anos. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) anunciado no início de 2007 baseia-se, pelo menos em parte, nas recomendações do CDES. Entretanto, até agora foram gastos poucos dos 260 bilhões de dólares em investimentos anunciados.

A consulta para o Orçamento Plurianual 2004-2007 consistiu em reuniões nos 27 Estados brasileiros, em que funcionários federais escutaram propostas de delegados de setenta ONGs escolhidas pelo governo. Nem essas consultas nem o CDES foram processos abertos ao público, e em nenhum dos dois casos os participantes foram capazes de tomar decisões sobre investimentos ou políticas públicas. Durante as consultas, as ONGs propuseram a aplicação de mecanismos de monitoramento público sobre a implementação do orçamento e sugeriram que, no futuro, as consultas sejam mais amplas e abertas. O governo aceitou, mas não colocou em prática. O Orçamento Plurianual 2004-2007 pareceu-se muito pouco com o que foi proposto nas consultas, cujos resultados também não se refletiram no orçamento de 2006. Para o Orçamento Plurianual de 2008-2011, o processo de consulta direta foi cancelado. De acordo com o Ministro do Planejamento, o governo procurará “absor-

ver os resultados de conferências temáticas nacionais já realizadas” (Ricci).

No Uruguai, Vázquez implantou políticas participativas semelhantes, mas ao estilo do corporativismo tradicional. Vázquez criou um Conselho de Economia Nacional (CEN) mais equilibrado que o de Lula, com 14 representantes dos empresários e 14 sindicais, mais três por cada um dos seguintes grupos: de cooperativas, universidades, usuários e consumidores e também ONGs que trabalham com o Estado. Ainda que tivesse sido uma promessa de campanha, só foi inaugurado na metade de 2006. E como tem só um ano de vida, ainda é cedo para determinar se desempenhará um papel mais relevante que o CDES do Brasil.

Outro esforço para expandir a participação, realizado pelo governo da Frente Ampla –, a reinstalação dos conselhos de salários –, foi concretizado logo que Vázquez assumiu o governo. Nestes conselhos tripartites, representantes sindicais, empresariais e governamentais negociam os salários por tipo de atividade. O sistema havia sido utilizado desde os anos 1940 até a ditadura militar, nos anos 1970, e brevemente durante os anos 1980. A novidade é que, desta vez, foram incluídos os trabalhadores rurais e há planos para incluir também os trabalhadores domésticos (Ciarnello *et al.*). Ao que parece, os conselhos de salários estão funcionando: em 2006, 85% dos conselhos realizados terminaram com convênios coletivos, o que permitiu elevar os salários em mais de 10% (Chasquetti, p. 250).

Em resumo, os governos do PT e da FA abandonaram a perspectiva de democracia profunda para substituí-la por novas visões corporativas. O governo de Chávez, pelo contrário, adotou a perspectiva de democracia profunda na Constituição de 1999 e tenta levá-la adiante de alguma forma através de diferentes programas. A Constituição previu a criação de conselhos

participativos com funções de planejamento, orçamento e monitoramento nos três níveis de governo. Em 2002, uma lei nacional regulamentou os conselhos locais de planejamento público (CLPP), o que permitiu que fossem criados alguns, mas o conselho federal nunca foi inaugurado. Em teoria, os CLPP incluiriam o prefeito, os vereadores municipais e os representantes de associações de moradores e outras organizações da sociedade civil. Os representantes não-governamentais teriam a metade das cadeiras mais uma e seriam eleitos pelos cidadãos. Mas ainda que tenham a obrigação de organizar assembleias públicas com a participação direta dos cidadãos, na prática os CLPP não foram canais efetivos de participação popular devido à resistência dos prefeitos e dos vereadores.

Como consequência, em 2006 foi aprovada uma nova lei de conselhos comunais estabelecendo que as áreas urbanas devam ser formadas com, no mínimo, duzentas famílias e no máximo quatrocentas famílias, e as áreas rurais com, no mínimo, vinte famílias. Estes conselhos, espécie de micro governos, selecionam, planejam, implementam e monitoram projetos comunitários. O principal corpo deliberativo é a assembleia de cidadãos e cidadãs, na qual qualquer residente maior de 15 anos pode participar com direito a voz e voto. Para que uma decisão seja legítima, é preciso a presença de pelo menos 10% da população adulta da comunidade. De acordo com o Ministério do Poder Popular para a Participação e Proteção Social, desde abril de 2006 até a metade de setembro de 2007 formaram-se mais de 32 mil conselhos comunais, nos quais participaram cerca de 8 milhões de pessoas, o que representa quase um terço da população venezuelana.³ No início, foi estabelecido um fundo federal de mais de um bilhão de bolívares (aproximadamente 500 milhões de dólares) para financiar

os projetos comunitários, fundo que ignorou os governos municipais. Desde então, novas leis estabeleceram que os governos municipais e estaduais também podem transferir recursos para os conselhos comunais. Em 2007, o governo federal anunciou um novo fundo de 4 bilhões de bolívares para os conselhos (quase 2 bilhões de dólares). Mais tarde anunciou-se que 5% do orçamento federal seria delegado aos conselhos. Mais recentemente, em agosto de 2007, Chávez propôs 33 emendas constitucionais, uma das quais reconhece os conselhos comunais como parte do Poder Popular, um dos quatro níveis territoriais do governo ao lado dos níveis municipal, estadual e federal.

Para Chávez, os conselhos comunais são sementes do socialismo bolivariano ou o socialismo do século XXI. Alguns de seus seguidores lembram que os conselhos comunais são estruturas paralelas que tornarão as instituições representativas supérfluas. Steve Ellner (2005) sugere que é possível distinguir duas linhas dentro do chavismo: a dura, que apóia a criação de estruturas paralelas às já existentes, e a suave, que procura reformar essas instituições sem criar outras novas. Este debate interno do chavismo é um eco dos debates municipais da esquerda nos anos 1980. E como naquela época, os setores conservadores olham qualquer movimento em direção à democracia participativa como uma ameaça à democracia representativa.

O notável é que os temores de alguns setores da Venezuela foram reproduzidos nos Estados Unidos. Pouco depois de Chávez anunciar sua proposta de reforma constitucional, o *The New York Times*, que tinha aplaudido o falido golpe de 2002, destacou em sua edição de 22 de agosto de 2007:

O argumento do sr. Chávez de que a “democracia participativa” está sendo incre-

mentada com seu esforço de dar voz aos pobres sem poder está baseado em suas propostas, como a de criar conselhos comunais com autoridade executiva sobre vários assuntos. De fato, eles diminuiriam ainda mais a balança democrática, porque tiram poder dos governos estaduais e locais, onde os partidos de oposição ainda mantêm algo de poder, e o dão às entidades dependentes do governo central.

Conclusão

É óbvio que transferir as instituições da democracia participativa do âmbito local para o nacional é um desafio difícil. O que chama a atenção é que os governos nacionais da FA e do PT tenham abandonado a perspectiva de aprofundar a democracia por meio da participação popular e que hoje implementem iniciativas de tipo corporativo. O governo de Chávez, pelo contrário, está dividido por uma disputa entre a perspectiva da nova e da velha esquerda, entre uma visão de democracia profunda e outra mais ortodoxa.⁴

Como se explica o abandono dos princípios participativos por parte da nova esquerda no Uruguai e no Brasil e a possibilidade de que tais princípios sejam realizados na Venezuela? Quatro fatores parecem importantes. O primeiro é a diferença entre os partidos governantes. Na hora de chegar ao poder, o Movimento Quinta República (MVR), liderado por Chávez, tinha raízes na sociedade muito mais frágeis que as do PT e a FA. Portanto, a perspectiva da democracia profunda, que enfatiza a participação ampla, era atraente para ampliar a sua base de apoio. Além disso, como o PT e a FA já tinham instituições participativas no âmbito local e a esperança de expandi-las para outras cidades, sua projeção no âmbito federal era menos urgente.

O segundo fator é a diferença nas relações com os sindicatos e os empresários.

Tanto a FA quanto o PT contavam, e ainda contam, com o apoio das principais federações de sindicatos, sobretudo no caso brasileiro, com o de algumas empresas. Na Venezuela, pelo contrário, as principais federações sindicais e empresariais se opuseram à Chávez desde o começo de seu mandato e até mesmo conspiraram contra ele.

No caso brasileiro existe um terceiro fator: o grupo que acompanha Lula no governo não é o setor do PT mais vinculado ao OP. Ainda que dois ex-prefeitos de Porto Alegre tenham formado parte do primeiro gabinete, seus principais assessores, como o ex-Chefe da Casa Civil, José Dirceu, “distanciam-se, por convicção, dos modelos participativos” (Ricci).

O quarto fator é talvez o mais importante: a diferença na oposição. Quando Chávez assumiu o governo, a oposição venezuelana era a mais frágil dos três casos, contava com um baixíssimo nível de apoio público e com poucos representantes na Assembléia Constituinte e na Assembléia Nacional eleita depois. Pelo contrário, os partidos de oposição à FA no Uruguai, o Partido Colorado e o Partido Blanco, reuniam, juntos, mais de 45% das cadeiras no Congresso. Em 1990, quando era prefeito de Montevidéu, Vázquez fez uma reforma participativa que gerou forte

resistência na oposição, tanto no Legislativo municipal quanto no federal, o que forçou o presidente a suavizá-la. Talvez a memória desse episódio o tenha convencido a não repetir a experiência no governo federal. No Brasil, Lula enfrenta uma oposição ainda mais forte. Quando assumiu pela primeira vez a Presidência, o PT só controlava 20% das cadeiras no Legislativo. Por isso, Lula teve que negociar o apoio dos congressistas de outros partidos. Uma forma de fazê-lo foi não ameaçar a sua legitimidade com a criação de instâncias participativas.

Sendo assim, o espaço para aplicar a perspectiva da nova esquerda sobre a participação parece pequeno no Uruguai e no Brasil. Na Venezuela, pelo contrário, o espaço é tão amplo que o governo vê-se tentado a desenvolver a perspectiva mais ortodoxa. Em geral, em lugar de levar as experiências de participação local ao governo federal, as novas gestões de esquerda optaram pelo corporativismo ou pelo “micrismo”, pela pulverização dos mecanismos de participação e sua dispersão a micro níveis. O prognóstico de que sejam criados novos mecanismos para obter uma participação ampla, inclusiva, deliberativa e transparente é, portanto, pessimista.

Tradução Miriam Xavier

Notas

1. Goldfrank (2006) apresenta uma tipologia similar às perspectivas ideológicas sobre o orçamento participativo e descrições detalhadas do processo para alguns casos do Brasil, Bolívia, Guatemala, Nicarágua, Peru, Uruguai e Venezuela.
2. A Lei de Participação Popular na Bolívia é um exemplo, e a Nicarágua tem uma lei parecida (Goldfrank).
3. Fonte: www.consejoscomunales.gob.ve.
4. Com alguma incredulidade, se poderia especular que os conselhos comunais representam uma nova perspectiva que se denominaria “clientelismo partici-

pativo”. Sob este ponto de vista, a participação efetivamente existe, mas as decisões sobre a distribuição dos recursos é tomada pelo presidente. Um elemento fundamental sobre a visão da participação da nova esquerda que não se vê nos conselhos comunais venezuelanos é a transparência na administração dos gastos. De acordo com esta visão, deveriam existir regras claras e acessíveis para determinar quais moradores receberiam quantos fundos e para quê. Estas regras procuram evitar que o partido governante manipule os processos participativos em seu benefício.

Bibliografia

- Baiocchi, Gianpaolo (ed.): *Radicals in Power. The Workers Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil*, Londres: Zed Books, 2003.
- Chasqueti, Daniel: «Uruguay 2006: éxitos y dilemas del gobierno de izquierda», em *Revista de Ciencia Política*, v. 27, edição especial, 2007.
- Chavez, Daniel e Benjamin Goldfrank (eds.): *La izquierda en la ciudad. Participación en los gobiernos locales de América Latina*, Barcelona: Icaria/Transnational Institute, 2004.
- Ciarniello, Maite, Marcela Barrios e Bolívar Moreira: "Una experiencia de Diálogo Social en el medio rural: la convocatoria al Consejo Tripartito Rural", em *Boletín Cinterfor*, n. 157, 2006, disponível em www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletín/157/pdf/ciarnel.pdf.
- Ellner, Steve: "Revolutionary and Non-Revolutionary Paths of Radical Populism: Directions of the Chavista Movement in Venezuela", em *Science & Society*, v. 69, n. 2, 4 / 2005.
- Fox, Jonathan: "The Crucible of Local Politics", em *NACLA Report on the Americas*, v. 29, n. 1, 7-8/ 1995.
- Goldfrank, Benjamin: "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: Éxito, fracaso y cambio", em *Revista de Ciencia Política*, v. 26, n. 2, 12/2006.
- e Aaron Schneider: "Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul", em *Latin American Politics and Society*, v. 48, n. 3, outono de 2006.
- Goldfrank, Benjamin e Andrew Schrank: "What's Left in the City? What's Right in the Hinterland?: Urban Political Economy in Contemporary Latin America", trabalho apresentado no Encontro Anual da American Political Science Association, Filadélfia, agosto de 2006.
- Nylen, William: "Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil" em *Comparative Politics*, v. 34, n. 2, 1/2002.
- *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*, Nova York, Palgrave Macmillan, 2003.
- Ricci, Rudá: "Plano Plurianual: sem participação no Governo Lula", em Portal Ibase, <www.ibase.org.br/modules.php?name=Conteudo&pid=1913>, 26/7/2007, data da consulta: 24/8/2007.
- Roberts, Kenneth: *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru*, Stanford: Stanford University Press, 1998.
- Stolowicz, Beatriz (ed.): *Gobiernos de izquierda en América Latina. El desafío del cambio*, México DF: Plaza y Valdés, 1999.
- Wampler, Brian: *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, University Park, (PA): Pennsylvania State Press, 2007.

