

Boaventura de Sousa Santos (org.)

**Democratizar
a democracia:
os caminhos da
democracia participativa**



Rio de Janeiro
2002

COPYRIGHT © 2002 by Boaventura de Sousa Santos

CAPA
FBA. Ferrand, Bicker & Associados

PROJETO GRÁFICO
Evelyn Grumach e João de Souza Leite

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

D45 Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa / Boaventura de Sousa Santos, organizador. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
. – (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; 1)

Inclui bibliografia
ISBN 85-200-0594-2

1. Globalização – Aspectos sociais. 2. Problemas sociais. 3. Democracia. I. Santos, Boaventura de Sousa, 1940- . II. Série.

CDD – 303.482
CDU – 316.42

01-1863

Todos os direitos reservados. Proibida a reprodução, armazenamento ou transmissão de partes deste livro, através de quaisquer meios, sem prévia autorização por escrito.

Proibida a venda desta edição para Portugal e resto da Europa.

Direitos desta edição adquiridos pela
EDITORA CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA
um selo da
DISTRIBUIDORA RECORD DE SERVIÇOS DE IMPRENSA S.A.
Rua Argentina 171, São Cristóvão, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 20921-380
Telefone (21) 2585-2000

PEDIDOS PELO REEMBOLSO POSTAL
Caixa Postal 23.052, Rio de Janeiro, RJ – 20922-970

Impresso no Brasil
2002

Sumário

INTRODUÇÃO GERAL À COLEÇÃO 13

Boaventura de Sousa Santos

1. OS PRESSUPOSTOS E OS DESAFIOS 14
2. A RENOVAÇÃO DAS CIÊNCIAS SOCIAIS 18
3. A REINVENÇÃO DA EMANCIPAÇÃO SOCIAL 22
4. CONCLUSÃO 25

PREFÁCIO DO VOLUME 1 29

INTRODUÇÃO

Para ampliar o cânone democrático 39

Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer

1. A CONCEPÇÃO HEGEMÔNICA DA DEMOCRACIA NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX 43
2. AS CONCEPÇÕES NÃO-HEGEMÔNICAS DA DEMOCRACIA NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX 50
3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO SUL NO SÉCULO XXI 55
4. AS VULNERABILIDADES E AMBIGÜIDADES DA PARTICIPAÇÃO 59
5. AS POTENCIALIDADES DA PARTICIPAÇÃO 65
6. CONCLUSÃO 71
- 6.1. TESES PARA O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 77

MOVIMENTOS SOCIAIS E ASPIRAÇÃO DEMOCRÁTICA 83

CAPÍTULO 1

Micromovimentos na Índia: para uma nova política de democracia participativa 85

D. L. Sheth

INTRODUÇÃO 87

1. OS MICROMOVIMENTOS 88
2. O DISCURSO DA GLOBALIZAÇÃO 91
3. O CONTRADISCURSO DOS MOVIMENTOS 94
4. O DISCURSO GLOBAL DOS PROTESTOS 99
5. A NOVA POLÍTICA DOS MOVIMENTOS 102
6. REPOLITIZAR O DESENVOLVIMENTO 103
7. REINVENTAR A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 110
 - 7.1. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A TEORIA POLÍTICA 110
 - 7.2. A POLÍTICA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DOS MOVIMENTOS 113
8. CONCLUSÃO 125

CAPÍTULO 2

O reinventar da democracia participativa na África do Sul 133

Sakhela Buhlungu

INTRODUÇÃO 135

1. A TRADIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA ÁFRICA DO SUL 138
2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E AS EXPERIÊNCIAS VIVIDAS PELA CLASSE OPERÁRIA 145
 2. 1. INFLUÊNCIAS RELIGIOSAS 146
 2. 2. INFLUÊNCIAS TRADICIONAIS 149
 2. 3. EXPERIÊNCIA EM ORGANIZAÇÕES CULTURAIS E DESPORTIVAS 150
 2. 4. CLUBES OU "SOCIEDADES" DE APOIO MÚTUO 150
 2. 5. LUTAS ESTUDANTIS 151
 2. 6. EXPERIÊNCIA SINDICAL ANTERIOR 152
 2. 7. MOVIMENTOS POLÍTICOS E CÍVICOS 152
 2. 8. COMITÊS DE LIGAÇÃO 153
 2. 9. EXPERIÊNCIAS NEGATIVAS DO AUTORITARISMO DO APARTHEID 153
 - 2.10. O MEDO DA REPRESSÃO 154
 - 2.11. CONTRIBUIÇÃO DOS INTELLECTUAIS PARA A EMERGÊNCIA DO SINDICALISMO DEMOCRÁTICO 155
3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO FORMA DE EMANCIPAÇÃO 156
4. O DECLÍNIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DURANTE A TRANSIÇÃO PARA UMA SOCIEDADE PÓS-APARTHEID 159
5. EM DIREÇÃO A UMA TRADIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA 165

CAPÍTULO 3

A política do reconhecimento e da cidadania no Putumayo e na Baixa Bota Caucana: o caso do movimento *cocalero* de 1996 171

María Clemencia Ramírez

INTRODUÇÃO 173

1. CONDIÇÕES PARA O INÍCIO DAS MARCHAS COCALERAS DE 1996 176
2. AS FORÇAS MILITARES E A OPERAÇÃO CONQUISTA 177
3. "SAÍMOS VOLUNTARIAMENTE OBRIGADOS": AS FARC E O MOVIMENTO CÍVICO PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRAL DO PUTUMAYO NA ORGANIZAÇÃO DAS MARCHAS COCALERAS 180
4. AS JUNTAS DE ACÇÃO COMUNAL COMO REDE PARA A ORGANIZAÇÃO DAS MARCHAS E A SUA RELATIVA AUTONOMIA EM RELAÇÃO ÀS FARC 185
5. A NEGOCIAÇÃO: UM ESPAÇO PARA CONFRONTAR IDENTIDADES E SOLICITAR O RECONHECIMENTO DA SUA HISTÓRIA DE VIOLÊNCIA E DESLOCAÇÕES 189
6. A AMBIVALÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS DO ESTADO FACE AO MOVIMENTO COCALERO E A ASSINATURA DO ACORDO INICIAL 193
7. À PROCURA DA EMANCIPAÇÃO SOCIAL ATRAVÉS DA CONSTRUÇÃO DE UMA CIDADANIA E DO EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 197
8. CONSTRUÇÃO DO ESTADO NA LOCALIDADE 204
9. À PROCURA DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA 207

CAPÍTULO 4

Emancipação social em um contexto de guerra prolongada: o caso da Comunidade de Paz de San José de Apartadó, Colômbia 217

María Teresa Uribe de H.

INTRODUÇÃO 219

1. O CONTRAPONTO SOBERANIA EM PERIGO / AUTODETERMINAÇÃO SOCIAL 220
2. SAN JOSÉ DE APARTADÓ NO CONTEXTO REGIONAL DO URABÁ — UMA TRADIÇÃO DE REFÚGIO E RESISTÊNCIA 225
3. SAN JOSÉ DE APARTADÓ — UMA HISTÓRIA DE REBELDIA, RESISTÊNCIA E ORGANIZAÇÃO SOCIAL 230
 3. 1. O ITINERÁRIO TRÁGICO DA DECLARAÇÃO DE COMUNIDADE DE PAZ 233
4. A "COMUNIDADE DE PAZ": UM PACTO FUNDADOR 242
 4. 1. A ORGANIZAÇÃO COLETIVA DA PRODUÇÃO 242
 4. 2. AS REFERÊNCIAS POLÍTICAS DA DECLARAÇÃO DA COMUNIDADE DE PAZ 244
 4. 3. OS FUNDAMENTOS ÉTICOS DO PACTO 245
 4. 4. AS DECISÕES RACIONAIS, VOLUNTÁRIAS E PÚBLICAS 247
 4. 5. A ORGANIZAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA DA COLETIVIDADE 248

CAPÍTULO 5

“Casas decentes para o povo”: movimentos urbanos e emancipação em Portugal 255

João Arriscado Nunes e Nuno Serra

INTRODUÇÃO 257

1. OS INTELECTUAIS, OS CONHECIMENTOS E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA 259
2. A REVOLUÇÃO PORTUGUESA DE 1974-75 E O CONTEXTO DA OPERAÇÃO SAAL 262
3. A EXPERIÊNCIA DO SAAL/NORTE: A LUTA PELA HABITAÇÃO EM UM PERÍODO DE REVOLUÇÃO 266
 3. 1. UMA RUPTURA COM O PASSADO 266
 3. 2. UMA CONVERGÊNCIA DE ATORES E DE DINÂMICAS 267
 3. 3. OBJETIVOS E LÓGICAS OPERATIVAS DO SAAL 276
 3. 4. O SAAL ENQUANTO PROCESSO DE EMANCIPAÇÃO SOCIAL E DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 279
 3. 5. A EXTINÇÃO DO PROCESSO SAAL 282
4. A MEMÓRIA DA REVOLUÇÃO E DO SAAL/NORTE: UM RECURSO PARA A REINVENÇÃO DA PARTICIPAÇÃO? 284

INSTITUIÇÕES E ATORES POLÍTICOS 295

CAPÍTULO 6

Tribunal Constitucional e emancipação social na Colômbia 297

Rodrigo Uprimny e Mauricio García-Villegas

INTRODUÇÃO 299

1. DEBATE TEÓRICO 300
2. AS RAZÕES DO ATIVISMO PROGRESSISTA DO TRIBUNAL 305
3. CASOS 310
 3. 1. O MOVIMENTO INDÍGENA 310
 3. 2. O MOVIMENTO SINDICAL 313
 3. 3. OS DIREITOS DOS HOMOSSEXUAIS 315
 3. 4. O TRIBUNAL E OS DEVEDORES HIPOTECÁRIOS (UPAC) 317
4. POTENCIAL EMANCIPATÓRIO DA JUSTIÇA CONSTITUCIONAL 320
 4. 1. A EFICÁCIA DAS DECISÕES PROGRESSISTAS DO TRIBUNAL 320
 4. 2. O ATIVISMO JUDICIAL COM POTENCIAL EMANCIPATÓRIO 322
 - 4.2.1. O TRIBUNAL: TIPOS DE DECISÃO 323
 - 4.2.2. O CONTEXTO DA DECISÃO: OS CUSTOS POLÍTICOS 325
 - 4.2.3. OS RECEPTORES DA DECISÃO: VISÃO DA ESTRATÉGIA JURÍDICA 327

4.2.4. O PESO RELATIVO DA ESTRATÉGIA JURÍDICA 327

4.2.5. A DIMENSÃO INTERNACIONAL 328

5. CONCLUSÕES 330

CAPÍTULO 7

O território como espaço de ação coletiva: paradoxos e possibilidades do “jogo estratégico de atores” no planejamento territorial em Portugal 341

Isabel Guerra

INTRODUÇÃO 343

1. O PLANEJAMENTO E A GESTÃO URBANA ENTENDIDOS COMO “JOGO ESTRATÉGICO DE ATORES” 343
 1. 1. O MAL-ESTAR DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS 343
 1. 2. CRISE DE LEGITIMIDADE E NOVAS FORMAS DE GOVERNO 345
 1. 3. A CONSTRUÇÃO DA AÇÃO COLETIVA 346
 1. 4. O PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA COMO “JOGO ESTRATÉGICO DE ATORES” 347
 1. 5. OS PRESSUPOSTOS DAS FORMAS DE ANÁLISE DOS “SISTEMAS DE AÇÃO CONCRETOS” 348
2. GESTÃO PARTICIPADA DOS TERRITÓRIOS LOCAIS 351
 2. 1. ANOMIA OU AUMENTO DE REIVINDICAÇÃO? 351
 2. 2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: MÉTODOS, RESULTADOS E INTERROGAÇÕES 354
 - 2.2.1. A ESTRATÉGIA DE ATORES DE M. GODET 355
 - 2.2.2. O PROCESSO DE PLANEJAMENTO PARA O PLANO ESTRATÉGICO DA REGIÃO DE LISBOA, OESTE E VALE DO TEJO 356
3. OS PARADOXOS E AS POSSIBILIDADES DA INTERVENÇÃO SOCIAL 365
 3. 1. EMANCIPAÇÃO *VERSUS* INTEGRAÇÃO 366
 3. 2. DE UMA DEMOCRACIA DE GESTÃO A UMA DEMOCRACIA DE PROJETO 368

CAPÍTULO 8

Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil 373

Maria Célia Paoli

INTRODUÇÃO 375

1. O LUGAR DA LEGITIMIDADE DA FILANTROPIA EMPRESARIAL: O DISCURSO DO TERCEIRO SETOR 380
2. AS TRANSFORMAÇÕES DA RESPONSABILIDADE SOCIAL 385
3. AMBIGUIDADES E AMBIVALENCIAS 404

CAPÍTULO 9

Poder político e protagonismo feminino em Moçambique 419

Conceição Osório

INTRODUÇÃO 421

1. CONSTRUINDO UTOPIAS: OS PRIMEIROS QUINZE ANOS... 427
2. AS QUOTAS DA GLOBALIZAÇÃO E OS CONTEXTOS LOCAIS NO ACESSO DAS MULHERES AO PODER POLÍTICO. 430
3. REPRESENTAÇÃO DO PODER: DO IMAGINÁRIO COLETIVO E DA CONSTRUÇÃO SOCIAL DA DIFERENÇA 434
4. ALTERNATIVA(S) NA AÇÃO POLÍTICA OU CONSOLIDAÇÃO HEGEMÔNICA DO MODELO POLÍTICO? 437
5. CONCLUSÕES: AS DÚVIDAS 445

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM AÇÃO 453

CAPÍTULO 10

Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva 455

Boaventura de Sousa Santos

INTRODUÇÃO 457

1. A POLÍTICA URBANA: O CASO DE PORTO ALEGRE 458
 1. 1. A CIDADE DE PORTO ALEGRE 462
2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE 465
 2. 1. INSTITUIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO 467
 2. 2. O PROCESSO PARTICIPATIVO 471
 2. 3. A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DE INVESTIMENTO: METODOLOGIA E CRITÉRIOS PARA A TOMADA DE DECISÕES 486
3. A EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: SOBRE A APRENDIZAGEM DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 500
4. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: PARA UMA DEMOCRACIA REDISTRIBUTIVA 512
 4. 1. PARTICIPAÇÃO, NEGOCIAÇÃO E REDISTRIBUIÇÃO 512
 4. 2. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E AS PESSOAS 516
 4. 3. AUTONOMIA E CO-GESTÃO 526
 4. 4. DA TECNOBUROCRACIA À TECNODEMOCRACIA 539
 4. 5. LEGITIMIDADES RIVALS: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A CÂMARA DE VEREADORES 541
5. CONCLUSÃO: ENTRE O PASSADO E O FUTURO 545

CAPÍTULO 11

Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil 561

Leonardo Avritzer

INTRODUÇÃO 563

1. A DEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA E A EMERGÊNCIA DA INOVAÇÃO AO NÍVEL DA SOCIEDADE 569
2. INOVAÇÃO SOCIAL E A EMERGÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 572
3. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE E BELO HORIZONTE 576
 3. 1. PORTO ALEGRE 576
 - 3.1.1. PRIMEIRA RODADA DE ASSEMBLÉIAS REGIONAIS 577
 - 3.1.2. RODADA INTERMEDIÁRIA DE ASSEMBLÉIAS LOCAIS 578
 - 3.1.3. CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 579
 3. 2. BELO HORIZONTE 581
 - 3.2.1. CARAVANAS DAS PRIORIDADES 582
 - 3.2.2. FÓRUM DE PRIORIDADES REGIONAIS 582
4. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A AMPLIAÇÃO DA SOBERANIA A NÍVEL LOCAL 583
5. PARTICIPAÇÃO, COMPLEXIDADE E MONITORAMENTO NO OP 589
6. INOVAÇÃO SOCIAL E AS FORMAS CONTRA-HEGEMÔNICAS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 592

CAPÍTULO 12

O perfil político e institucional da Democracia Participativa: lições de Kerala, Índia 599

Patrick Heller e T.M. Thomas Isaac

INTRODUÇÃO 601

1. DESAGREGANDO A DEMOCRACIA 604
2. OS LIMITES DA DEMOCRACIA EFETIVA NA ÍNDIA 606
3. DEMOCRACIA E MOVIMENTOS SOCIAIS EM KERALA 609
4. A CAMPANHA POPULAR PELA DESCENTRALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO 613
 4. 1. INVERTENDO A SEQÜÊNCIA DAS REFORMAS DESCENTRALIZADORAS 615
 4. 2. O PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL 616
 4. 3. CONSTRUINDO O ENVOLVIMENTO CÍVICO 617
 4. 4. INSTITUCIONALIZAÇÃO 621
5. FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PLANEAMENTO DE PARTICIPAÇÃO 622
 5. 1. AS GRAMA SABHAS 623
 5. 2. COLETA DE INFORMAÇÃO LOCAL 624

5. 3. RELATÓRIOS E SEMINÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO	625
5. 4. GRUPOS DE TRABALHO E PREPARAÇÃO DE PROJETOS	626
5. 5. DOCUMENTOS E COORDENAÇÃO DO PLANEJAMENTO	627
5. 6. PROCEDIMENTOS FINANCEIROS	629
5. 7. SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS	630
6. ANALISANDO A CAMPANHA DE FORMA CRÍTICA	631
6. 1. RECURSOS FINANCEIROS	631
6. 2. A FORMULAÇÃO DOS PLANOS	632
6. 3. REALIZAÇÕES FÍSICAS	634
6. 4. QUALIDADE DELIBERATIVA	635
6. 5. CORRUPÇÃO E NEPOTISMO	637
6. 6. PROMOÇÃO DA EQUIDADE	638
7. CONCLUSÃO	640
COMENTÁRIO GERAL	647
CAPÍTULO 13	
Para outras democracias	649
Emir Sader	
1. DEMOCRACIA LIBERAL: TRIUNFO E CRISE	651
2. DA RESISTÊNCIA A ALTERNATIVAS	655
3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E SEMIPERIFERIA	657
4. COLÔMBIA: ENTRE DOIS MUNDOS	661
5. MOÇAMBIQUE: A MULHER NA LUTA INSURRECIONAL E DEPOIS	666
6. BRASIL: PARA A SOCIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DO PODER	668
7. ÍNDIA E PORTUGAL: PARA UMA DEMOCRACIA LOCAL?	675

Introdução Geral à Coleção

Boaventura de Sousa Santos

A globalização neoliberal é hoje um fator explicativo importante dos processos econômicos, sociais, políticos e culturais das sociedades nacionais. Contudo, apesar de mais importante e hegemônica, esta globalização não é única. De par com ela e em grande medida por reação a ela está emergindo uma outra globalização, constituída pelas redes e alianças transfronteiriças entre movimentos, lutas e organizações locais ou nacionais que nos diferentes cantos do globo se mobilizam para lutar contra a exclusão social, a precarização do trabalho, o declínio das políticas públicas, a destruição do meio ambiente e da biodiversidade, o desemprego, as violações dos direitos humanos, as pandemias, os ódios interétnicos produzidos direta ou indiretamente pela globalização neoliberal.

Há, assim, uma globalização alternativa, contra-hegemônica, organizada da base para o topo das sociedades. Esta globalização é apenas emergente, mas é mais antiga que a sua manifestação mais consistente até hoje, a realização do primeiro Fórum Social Mundial em Porto Alegre, em janeiro de 2001.

O tema desta coleção de livros é a globalização alternativa. Apresenta em sete livros os resultados principais de um projeto de pesquisa intitulado “Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos”. Realizado em seis países — África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal —, este projeto visou analisar iniciativas, organizações e movimentos progressistas em cinco domínios sociais: democracia participativa; sistemas alternativos de produção; multiculturalismo, justiça e cidadania culturais; luta pela biodiversidade entre conhecimentos rivais; novo internacionalismo operário. Além de estudos de cientistas sociais e de cientistas sociais-ativistas, foram recolhidas entrevistas com líderes e ativistas de movimentos sociais, um subprojeto a que foi dado o nome geral de *Vozes do mundo*.

deste projeto foi financiada pela Fundação Calouste Gulbenkian que, mais uma vez, apoiou generosamente o trabalho de pesquisa realizado pelo Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, apoio que muito agradeço.

Outra condição da execução deste projeto foi ter podido dispor de coordenadores de projeto, um em cada país, que me ajudaram na seleção dos temas e dos pesquisadores na execução da pesquisa realizada. Assim, pude contar com a colaboração de Sakhela Buhlungu na África do Sul, Maria Célia Paoli no Brasil, Maurício Garcia-Villegas na Colômbia, Shalini Randeria e Achyut Yagnik na Índia, Teresa Cruz e Silva em Moçambique e João Arriscado Nunes em Portugal. A todos, o meu agradecimento muito sincero.

Este projeto não teria sido possível se eu não tivesse contado com uma dedicada e competentíssima equipe de secretariado. Sílvia Ferreira, Paula Meneses e Ana Cristina Santos dividiram entre si tarefas administrativas, científicas e editoriais, mas todas fizeram de tudo um pouco. Ao longo de três anos realizaram um trabalho notável na criação das condições que agilisassem as minhas reuniões com os coordenadores de país, com os pesquisadores, que ajudassem os pesquisadores em todas as suas solicitações e que garantissem a produção dos textos. Foi um trabalho gigantesco que tem de ser citado e agradecido para não ficar oculto dentro dos milhares de linhas que constituem esta coleção de livros.

Last but not least, este projeto foi sediado no Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e contou com todo o apoio da direção e do pessoal administrativo do CES. Como sempre, não poderia deixar de mencionar com um sublinhado muito forte Lassalete Simões, minha colaboradora, secretária, assistente e amiga há mais de dez anos. O meu agradecimento muito sentido.

Da Faculdade de Economia, dos seus órgãos diretivos, dos colegas do departamento de sociologia, tive sempre a solidariedade e o apoio, uma dívida tanto mais preciosa quanto vai sendo rara em instituições universitárias. O meu muito obrigado.

Maria Irene Ramalho esteve presente das formas mais insuspeitadas na execução deste projeto. Daí que o agradecimento, por mais intenso, fique sempre aquém do devido e só ela saiba o porquê.

Introdução: para ampliar o cânone democrático

Boaventura de Sousa Santos

Leonardo Avritzer

Quando recentemente perguntaram a Amartya Sen qual tinha sido o acontecimento mais importante do século XX, ele respondeu sem hesitação: a emergência da democracia (1999: 3). Com uma visão mais pessimista do século XX, também Immanuel Wallerstein se perguntava recentemente como a democracia tinha passado de uma aspiração revolucionária no século XIX a um *slogan* adotado universalmente mas vazio de conteúdo no século XX (2001: 1). Estas duas posições, apesar de muito divergentes, convergem na constatação de que a democracia assumiu um lugar central no campo político durante o século XX. Se continuará a ocupar esse lugar no século em que agora entramos, é uma questão em aberto.

O século XX foi efetivamente um século de intensa disputa em torno da questão democrática. Essa disputa, travada ao final de cada uma das guerras mundiais e ao longo do período da guerra fria, envolveu dois debates principais: na primeira metade do século o debate centrou-se em torno da desejabilidade da democracia (Weber, 1919; Schmitt, 1926; Kelsen, 1929; Michels, 1949; Schumpeter, 1942).¹ Se, por um lado, tal debate foi resolvido em favor da desejabilidade da democracia como forma de governo, por outro lado, a proposta que se tornou hegemônica ao final das duas guerras mundiais implicou em uma restrição das formas de participação e

¹Este debate iniciara-se no século XIX pois até então e por muitos séculos a democracia tinha sido considerada consensualmente perigosa e, por isso, indesejada. O seu perigo consistia em atribuir o poder de governar a quem estaria em piores condições para o fazer: a grande massa da população, iletrada, ignorante e social e politicamente inferior (Williams, 1976:82; McPherson, 1972).

soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos (Schumpeter, 1942). Essa foi a forma hegemônica de prática da democracia no pós-guerra, em particular nos países que se tornaram democráticos após a segunda onda de democratização.

Um segundo debate permeou a discussão em torno da democracia no pós-Segunda Guerra Mundial: trata-se do debate acerca das condições estruturais da democracia (Moore, 1966; O'Donnell, 1973; Przeworski, 1985), que foi também um debate sobre a compatibilidade ou incompatibilidade entre a democracia e o capitalismo (Wood, 1996).² Barrington Moore inaugurou esse debate nos anos 60 através da introdução de uma tipologia de acordo com a qual se poderiam indicar os países com propensão democrática e os países sem propensão democrática. Para Moore, um conjunto de características estruturais explicaria a baixa densidade democrática na segunda metade do século XX: o papel do Estado no processo de modernização e sua relação com as classes agrárias; a relação entre os setores agrários e os setores urbanos e o nível de ruptura provocado pelo campesinato ao longo do processo de modernização (Moore, 1966). O objetivo de Moore era explicar por que a maioria dos países não era democrática nem poderia vir a ser senão pela mudança das condições que neles prevaleciam. Entretanto, um segundo debate se articulava ao dos requisitos estruturais da democracia, o debate sobre as virtualidades redistributivas da democracia. Tal debate partia do pressuposto de que à medida que certos países venciam a batalha pela democracia, junto com a forma de governo eles passavam a usufruir de uma certa propensão distributiva caracterizada pela chegada da socialdemocracia ao poder (Przeworski, 1985). Haveria, portanto, uma tensão entre capitalismo e democracia, tensão essa que, uma vez resolvida a favor da democracia, colocaria limites à propriedade e implicaria em ganhos distributivos para os setores sociais desfavorecidos. Os marxistas, por seu lado, entendiam que essa solução exigia a descaracterização total da democracia, uma vez que nas sociedades capitalistas não era possível democratizar a relação fundamental em que se assentava a pro-

dução material, a relação entre o capital e o trabalho. Daí que, no âmbito desse debate, se discutissem modelos de democracia alternativos ao modelo liberal: a democracia participativa, a democracia popular nos países da Europa de Leste, a democracia desenvolvimentista dos países recém-chegados à independência.

A discussão democrática da última década do século XX mudou os termos do debate democrático do pós-guerra. A extensão do modelo hegemônico, liberal, para o sul da Europa ainda nos anos 70 e, posteriormente, para a América Latina e a Europa do Leste (O'Donnell e Schmitter, 1986) tornaram desatualizadas as análises de Moore e de Przeworski. Parecem pouco atuais as perspectivas sobre a democracia da segunda metade do século XX com as suas discussões sobre os impedimentos estruturais da democracia, na medida em que passamos a ter muitas dezenas de países em processo de democratização, países esses com enormes variações no papel do campesinato e nos seus respectivos processos de urbanização. Amartya Sen é um dos que celebra a perda de credibilidade da idéia das condições estruturais quando afirma que a questão não é a de saber se um dado país está preparado para a democracia mas antes de partir da idéia de que qualquer país se prepara através da democracia (1999:4). Por outro lado, com o desmonte do Estado de bem-estar social e com os cortes das políticas sociais a partir da década de 1980 também pareceram inválidas as análises de autores como Przeworski ou Lipset acerca dos efeitos distributivos irreversíveis da democracia. Reabre-se, assim, a discussão sobre o significado estrutural da democracia em particular para os assim chamados países em desenvolvimento ou países do Sul.

À medida que o debate sobre o significado estrutural da democracia muda os seus termos, uma segunda questão parece vir à tona: o problema da forma da democracia e da sua variação. Essa questão recebeu a sua resposta mais influente na solução elitista proposta por Joseph Schumpeter de acordo com a qual o problema da construção democrática em geral deveria ser derivado dos problemas enfrentados na construção da democracia na Europa no período entre guerras. A partir dessa resposta funda-se o que poderíamos chamar de concepção hegemônica da democracia. Os principais elementos dessa concepção seriam a tão apontada contradição entre mobilização e institucionalização (Huntington, 1968; Germani, 1971); a valorização positiva da apatia política (Downs, 1956), uma idéia muito salientada por Schumpeter, para quem o cidadão comum não tinha capacidade ou interesse político se-

²Este debate, como de resto quase todos os outros sobre a democracia, tinha sido antecipado por Rousseau quando afirmava no contrato social que só poderia ser democrática a sociedade onde não houvesse ninguém tão pobre que tivesse necessidade de se vender e ninguém tão rico que pudesse comprar alguém.

não para escolher os líderes aos quais caberia tomar as decisões (1942: 269); a concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias (Lijphart, 1984); o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites (Dahl, 1956; 1971) e a solução minimalista para o problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade (Bobbio, 1986; Dahl, 1991). Todos esses elementos que poderiam ser apontados como constituintes de uma concepção hegemônica da democracia não conseguem enfrentar adequadamente o problema da qualidade da democracia que voltou à tona com a assim chamada “terceira onda de democratização”. Quanto mais se insiste na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas. Aliás, a expansão global da democracia liberal coincidiu com uma grave crise desta nos países centrais onde mais se tinha consolidado, uma crise que ficou conhecida como a da dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram. Ao mesmo tempo, o fim da guerra fria e a intensificação dos processos de globalização implicaram uma reavaliação do problema da homogeneidade da prática democrática.

A variação na prática democrática é vista com maior interesse no debate democrático atual rompendo com as adjetivações próprias do debate político do período da guerra fria — democracias populares *versus* democracias liberais. Ao mesmo tempo e paradoxalmente, o processo de globalização³ suscita uma nova ênfase na democracia local e nas variações da forma democrática no interior do Estado nacional, permitindo a recuperação de tradições participativas em países como o Brasil, a Índia, Moçambique e a África do Sul, para nos restringirmos aos países estudados neste projeto. Podemos, portanto, apontar na direção de uma tripla crise da explicação democrática tradicional: há, em primeiro lugar, uma crise do marco estrutural de explicação da possibilidade democrática (Moore, 1966); há, em segundo lugar, uma crise da explicação homogeneizante sobre a forma da democracia que emergiu como resultado dos debates do período entre guerras (Schumpeter, 1942) e há, em terceiro lugar, uma nova propensão a examinar a democracia local

e a possibilidade de variação no interior dos Estados nacionais a partir da recuperação de tradições participativas solapadas no processo de construção de identidades nacionais homogêneas (Anderson, 1991).

Nesta introdução, pretendemos dar um passo além mostrando que o debate sobre a democracia ao longo do século XX ficou limitado a duas formas complementares de hegemonia:⁴ uma primeira forma de hegemonia baseada na suposição de que a solução do debate europeu do período entre guerras teria sido o abandono do papel da mobilização social e da ação coletiva na construção democrática (Huntington, 1969); uma segunda forma de hegemonia é aquela que supunha que a solução elitista para o debate sobre a democracia, com a conseqüente supervalorização do papel dos mecanismos de representação, poderia ser hegemônica sem que esses últimos precisassem ser combinados com mecanismos societários de participação (Manin, 1997). Em ambos os casos, a forma hegemônica da democracia, a democracia representativa elitista, propõe estender ao resto do mundo o modelo de democracia liberal-representativa vigente nas sociedades do hemisfério norte, ignorando as experiências e as discussões oriundas dos países do Sul no debate sobre a democracia. A partir de uma reconstrução do debate sobre a democracia da segunda metade do século XX, pretendemos propor um itinerário contra-hegemônico para o debate sobre a democracia, resgatando aquilo que ficou nas entrelinhas desse debate nesse período.

1. A CONCEPÇÃO HEGEMÔNICA DA DEMOCRACIA NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX

O debate sobre a democracia da primeira metade do século XX foi marcado pelo enfrentamento entre duas concepções de mundo e sua relação com o processo de modernização do Ocidente. De um lado, a concepção que C.B. MacPherson batizou de liberal-democracia (MacPherson, 1966) e de outro

⁴Estamos entendendo o conceito de hegemonia como a capacidade econômica, política, moral e intelectual de estabelecer uma direção dominante na forma de abordagem de uma determinada questão, no caso a questão da democracia. Entendemos, também, que todo processo hegemônico produz um processo contra-hegemônico no interior do qual são elaboradas formas econômicas, políticas e morais alternativas. No caso do debate atual sobre a democracia isso implica uma concepção hegemônica e uma concepção contra-hegemônica de democracia. Para o conceito de hegemonia vide Gramsci (1973).

³Santos, 2002.

uma concepção marxista de democracia que entendia a autodeterminação no mundo do trabalho como o centro do processo de exercício da soberania por parte de cidadãos entendidos como indivíduos-produtores (Pateman, 1970). Desse enfrentamento surgiram as concepções hegemônicas no interior da teoria de democracia que passaram a vigorar na segunda metade do século XX. Essas concepções estão relacionadas à resposta dada a três questões: a da relação entre procedimento e forma; a do papel da burocracia na vida democrática; e a da inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala. Permitam-nos examinar em detalhes cada uma dessas respostas.

A questão da democracia como forma e não como substância foi a resposta dada pela teoria democrática hegemônica às críticas feitas pela teoria marxista à democracia (Marx, 1871; Lenin, 1917). Hans Kelsen formulou essa questão em termos neo-kantianos ainda na primeira metade do século XX. Para ele, o ponto central era criticar a idéia de que a democracia poderia corresponder a um conjunto preciso de valores a uma forma única de organização política:

quem considera inacessíveis ao conhecimento humano a verdade absoluta e os valores absolutos deve considerar possível não apenas a própria opinião, mas também a opinião alheia. Por isso, o relativismo é a concepção do mundo suposta pela idéia de democracia... A democracia dá a cada convicção política a mesma possibilidade de exprimir-se e de buscar o ânimo dos homens através da livre concorrência. Por isso, o procedimento dialético adotado pela assembléia popular ou pelo parlamento na criação de normas, procedimento esse que se desenvolve através de discursos e réplicas, foi oportunamente conhecido como democrático (Kelsen, 1929:105-6).

Na sua primeira formulação o procedimentalismo kelsiano tentou articular relativismo moral com métodos para solução de divergências, métodos que passavam pelo parlamento, assim como por formas mais diretas de expressão (Kelsen, 1929: 142). Neste relativismo moral anunciava-se a redução do problema da legitimidade ao problema da legalidade, uma redução que Kelsen extraiu de uma leitura incorreta de Weber. Coube a dois autores, Joseph Schumpeter e Norberto Bobbio, durante o período entre guerras e no imediato pós-guerra, transformar o elemento procedimentalista da doutrina kelsiana de democracia em uma forma de elitismo democrático.

Schumpeter toma como ponto de partida para a sua reflexão o mesmo elemento que iria desencadear a reflexão política de Bobbio: o questionamento da idéia de uma soberania popular forte associada a um conteúdo de sociedade proposta pela doutrina marxista. Schumpeter critica esse elemento ao colocar no seu clássico livro *Capitalismo, socialismo e democracia* a seguinte pergunta: é possível que o povo governe? A resposta dada por Schumpeter à questão é clara e envolve um desenvolvimento do argumento procedimentalista. Para ele, não podemos pensar na soberania popular como um posicionamento racional pela população ou por cada indivíduo acerca de uma determinada questão. Portanto, o elemento procedimental da democracia não é mais a forma como o processo de tomada de decisões remete à soberania popular. Para Schumpeter, o processo democrático é justamente o contrário: “um método político, isso é, um certo tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas e administrativas” (Schumpeter, 1942: 242). Desse modo, Schumpeter toma uma preocupação procedimental, com as regras para a tomada de decisão e a transforma em um método para a constituição de governos. O motivo pelo qual a participação é excluída desse processo não faz parte da argumentação procedimental e sim de uma teoria da sociedade de massas que Schumpeter contrabandeia para o interior da discussão procedimental.⁵

Norberto Bobbio dá o passo seguinte ao transformar o procedimentalismo em regras para a formação do governo representativo. Para ele, a democracia se constitui de um conjunto de regras para a formação de maiorias, entre as quais valeria a pena destacar o peso igual dos votos e a ausência de distinções econômicas, sociais, religiosas e étnicas na constituição do eleitorado (Bobbio, 1979). Vale a pena, portanto, perceber que a primeira via de afirmação da concepção hegemônica de democracia no pós-guerra é uma via que leva do pluralismo valorativo à redução da soberania e, em seguida, à passagem de uma discussão ampla sobre as regras do jogo democrático à iden-

⁵A doutrina schumpeteriana da democracia adota integralmente o argumento da manipulação dos indivíduos nas sociedades de massa. Para Schumpeter, os indivíduos na política cedem a impulsos irracionais e extra-racionais e agem de maneira quase infantil ao tomar decisões (Schumpeter, 1942: 257). Schumpeter jamais procurou diferenciar grandes mobilizações de massas de formas de ação coletiva tornando o seu argumento sobre a generalidade da manipulação de massas na política extremamente frágil. Para uma crítica, vide Melucci, 1996; Avritzer, 1996. A vulnerabilidade do argumento schumpeteriano não impediu que esse fosse amplamente utilizado pelas concepções hegemônicas da democracia.

tificação da democracia com as regras do processo eleitoral. Em nenhum momento fica claro no itinerário que vai de Kelsen a Schumpeter e Bobbio por que o procedimentalismo não comporta formas ampliadas de democracia.⁶ Pelo contrário, a redução do procedimentalismo a um processo de eleições de elites parece um postulado *ad hoc* da teoria hegemônica da democracia, postulado esse incapaz de dar uma solução convincente para duas questões principais: a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença. Voltaremos a esses pontos mais à frente ao discutirmos as novas formas de procedimentalismo participativo que emergiram nos países do Sul.

Uma segunda discussão foi central na consolidação da concepção hegemônica de democracia, que foi a forma como a burocracia e sua indispensabilidade foi sendo trazida para o centro da teoria de democracia. A origem desse debate também remete ao período entre guerras e ao debate entre liberalismo e teoria marxista. Max Weber inaugurou essa linha de questionamento da teoria clássica da democracia ao colocar no interior do debate democrático do início do século a inevitabilidade da perda de controle sobre o processo de decisão política e econômica pelos cidadãos e seu controle crescente por formas de organização burocrática. O motivo principal pelo qual a concepção de Rousseau de uma gestão participativa não prevaleceu foi a emergência de formas complexas de administração estatal que levaram à consolidação de burocracias especializadas na maior parte das arenas geridas pelo Estado moderno. Para Weber, “a separação do trabalhador dos meios materiais de produção, destruição, administração, pesquisa acadêmica e finanças em geral é a base comum do Estado moderno, nas suas esferas política, cultural e militar” (Weber, 1978, II:1394). A colocação de Weber, que está em diálogo direto com as formulações de Marx em *A guerra civil na França*, é uma tentativa de mostrar que o surgimento da burocracia não decorre da organização de classe da sociedade capitalista nem é um fenômeno restrito à esfera da produção material. Para Weber, a burocracia está ligada ao surgimento e desenvolvimento do Estado moderno, e a separação

entre trabalhadores e meios de produção constitui um fenômeno geral e abrangente que envolve não apenas os trabalhadores, mas também os militares, os pesquisadores científicos e todos os indivíduos engajados em atividades complexas no campo da economia e do Estado. Weber, no entanto, não tinha a intenção de associar realismo sociológico com anseio político. Pelo contrário, para Weber, o fenômeno da complexidade criava problemas para o funcionamento da democracia na medida em que criava uma tensão entre soberania crescente, no caso o controle dos governos pelos governados, e soberania decrescente, no caso o controle dos governados pela burocracia. Daí o pessimismo de Weber ante a dupla emergência da “jaula de ferro” do “mundo administrado” e do perigo de ações emotivo-passionais instigadoras de novos poderes carismáticos.

Ao longo da segunda metade do século XX, a discussão sobre complexidade e a inevitabilidade da burocracia foi-se fortalecendo na mesma medida em que as funções do Estado também foram crescendo com a instituição do *welfare state* nos países europeus (Esping-Anderson, 1990; Shonfield, 1984). Com o crescimento das funções do Estado ligadas ao bem-estar social, a discussão sobre o interesse no crescimento da burocracia foi mudando de tom e adquirindo uma conotação positiva (a exceção aqui é a obra de Michel Foucault). No campo da teoria democrática, Norberto Bobbio foi, mais uma vez, o autor que sintetizou a mudança de perspectiva em relação à desconfiança weberiana com o aumento da capacidade de controle da burocracia sobre o indivíduo moderno. Para Bobbio,

à medida que as sociedades passaram de uma economia familiar para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada e planejada, aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas técnicos exigem, por sua vez, expertos, especialistas... Tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão comum (Bobbio, 1986: 33-34).

Ou seja, Bobbio radicaliza o argumento weberiano ao afirmar que o cidadão, ao fazer a opção pela sociedade de consumo de massa e pelo Estado de bem-estar social, sabe que está abrindo mão do controle sobre as atividades políticas e econômicas por ele exercidos em favor de burocracias privadas e públicas. No entanto, uma questão não parece resolvida pelos teóricos que argumen-

⁶Bobbio analisa, de forma diferente de Schumpeter, os motivos pelos quais a participação dos indivíduos na política tornou-se indesejável. Para ele, o elemento central que inibiria a participação é o aumento da complexidade social nas democracias contemporâneas. (Vide Bobbio, 1986). O argumento da complexidade, assim como as suas limitações, será discutido mais à frente.

tam pela substituição dos mecanismos de exercício da soberania por parte dos cidadãos pelo aumento do controle da burocracia sobre a política. Trata-se do ceticismo sobre a capacidade das formas burocráticas de gestão lidarem com a criatividade e absorverem o conjunto das informações envolvidas na gestão pública (Domingues, 1997; Fung, 2002). As formas burocráticas descritas por Weber e Bobbio são monocráticas na forma como gerem o pessoal administrativo e na forma como advogam uma solução homogeneizante para cada problema enfrentado em cada jurisdição. Ou seja, a concepção tradicional de gestão burocrática advoga uma solução homogênea para cada problema, a cada nível da gestão administrativa, no interior de uma jurisdição administrativa. No entanto, os problemas administrativos exigem cada vez mais soluções plurais nas quais a coordenação de grupos distintos e soluções diferentes ocorrem no interior de uma mesma jurisdição (Sabel, 1997). O conhecimento detido pelos atores sociais passa, assim, a ser um elemento central não apropriável pelas burocracias para a solução de problemas de gestão. Ao mesmo tempo, torna-se cada vez mais claro que as burocracias centralizadas não têm condição de agregar ou lidar com o conjunto das informações 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”.

Há ainda um terceiro elemento que constitui parte da concepção hegemônica da democracia, que é a percepção de que a representatividade constitui a única solução possível nas democracias de grande escala para o problema da autorização. Robert Dahl foi, entre os autores do pós-guerra, o que defendeu essa posição com maior ênfase. Para ele,

quanto menor for uma unidade democrática maior será o potencial para a participação cidadã e menor será a necessidade para os cidadãos de delegar as decisões de governo para os seus representantes. Quanto maior for a unidade, maior será a capacidade para lidar com problemas relevantes para os cidadãos e maior será a necessidade dos cidadãos de delegar decisões para os seus representantes (Dahl, 1998: 110).

A justificação da representação pela teoria hegemônica da democracia é baseada na questão da autorização. Dois tipos principais de pilares sustentam o argumento da autorização: o primeiro pilar diz respeito ao problema do consenso dos representantes e surgiu, no interior da teoria democrática clás-

sica, em oposição às formas de rodízio no processo de tomada de decisão próprio às formas de democracia direta (Manin, 1997). De acordo com essa concepção, o exercício direto da gestão próprio das antigas cidades-estado ou das repúblicas italianas envolvia a falta da autorização, que era substituída pela idéia do igual direito à ocupação dos cargos de decisão política. À medida que a idéia do consenso surge no interior dos debates sobre uma teoria racional da política, o sorteio, próprio às formas republicanas de decisão, deixa de fazer sentido e é substituído pela idéia do consenso⁷, isso é, por algum mecanismo racional de autorização.

A segunda forma de justificação da questão da representação remete a Stuart Mill e à questão da capacidade das formas de representação de expressarem as distribuições das opiniões em nível da sociedade. Para Mill, a assembléia constitui uma miniatura do eleitorado e toda assembléia representativa é capaz de expressar as tendências dominantes do eleitorado. Tal abordagem levou a concepção hegemônica de democracia a centrar-se no papel dos sistemas eleitorais na representação do eleitorado (Lipjart, 1984). A concepção hegemônica da democracia, ao abordar o problema da representação, ligando-o exclusivamente ao problema das escalas, ignora que a representação envolve pelo menos três dimensões: a da autorização, a da identidade e a da prestação de contas (essa última introduzida no debate democrático muito recentemente). Se é verdade que a autorização via representação facilita o exercício da democracia em escala ampliada, como argumenta Dahl, é verdade também que a representação dificulta a solução das duas outras questões: a da prestação de contas e a da representação de múltiplas identidades. A representação não garante, pelo método da tomada de decisão por maioria, que identidades minoritárias irão ter a expressão adequada no parlamento; a representação ao diluir a prestação de contas em um processo de re-apresentação do representante no interior de um bloco

⁷É possível, no entanto, perceber que a explicação sobre a questão do consenso pela teoria hegemônica da democracia deixa a desejar (Manin, 1997). Para a teoria hegemônica o problema do consenso adquire relevância apenas no ato de constituição de governos. No entanto, o ato de constituição de governos é um ato de agregação de maiorias, e dificilmente leva a consensos em relação às questões da identidade e da prestação de contas dos governantes. Portanto, se a explicação para o abandono do sistema de rodízio de posições administrativas parece ser correta, ela de forma alguma conduz ao reconhecimento da superioridade das formas de representação em relação às formas de participação. Ela apenas aponta para a necessidade de um fundamento diferente para a participação, no caso, o consenso em relação às regras da participação.

de questões, também dificulta a desagregação do processo de prestação de contas (Arato, 2000; Przeworski *et al.*, 1999: 32). Desse modo, chegamos a um terceiro limite da teoria democrática hegemônica: a dificuldade de representar agendas e identidades específicas. Voltaremos a esse ponto na parte final desta introdução.

É possível, portanto, perceber que a teoria hegemônica da democracia, no momento em que é reaberto o debate democrático com o fim da guerra fria e o aprofundamento do processo de globalização, está frente a um conjunto de questões não resolvidas que remetem ao debate entre democracia representativa e democracia participativa. Essas questões se colocam de modo mais agudo naqueles países nos quais existe maior diversidade étnica; entre aqueles grupos que têm maior dificuldade para ter os seus direitos reconhecidos (Benhabib, 1996; Young, 2000); nos países nos quais a questão da diversidade de interesses se choca com o particularismo de elites econômicas (Bóron, 1994). Na seção seguinte, procuraremos recuperar aquilo que denominaremos uma “concepção não-hegemônica da democracia”, tentando mostrar como os problemas apontados nessa seção podem ser articulados a partir de uma ótica diferente.

2. AS CONCEPÇÕES NÃO-HEGEMÔNICAS DA DEMOCRACIA NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX

O período pós-guerra não assistiu apenas à formação e à consolidação do elitismo democrático. Ao largo da formação de uma concepção hegemônica da democracia como prática restrita de legitimação de governos, surgiu também, no período pós-guerra, um conjunto de concepções alternativas que poderíamos denominar de contra-hegemônicas. A maioria destas concepções não rompeu com o procedimentalismo kelseniano. Elas mantiveram a resposta procedimental ao problema da democracia, vinculando procedimento com forma de vida e entendendo a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana. De acordo com essa concepção, que pode ser encontrada na obra de autores como Lefort, Castoriadis e Habermas, nos países do Norte, (Lefort, 1986; Castoriadis, 1986; Habermas, 1984; Habermas, 1995) e Lechner, Nun e Bóron nos países do Sul (Lechner, 1988; Bóron, 1994; Nun, 2000) a democracia é

uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade:

a democracia revela-se, assim, a sociedade histórica, por excelência, a sociedade que por sua forma acolhe e preserva a indeterminação em contraste notável com o totalitarismo que, edificando-se sob o signo da criação do novo homem, na realidade, agencia-se contra essa indeterminação (Lefort, 1986: 31).

É possível, portanto, perceber que a preocupação que está na origem das concepções não hegemônicas de democracia é a mesma que está na origem da concepção hegemônica mas que recebe uma resposta diferente. Trata-se de negar as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana. No entanto, o reconhecimento da pluralidade humana se dá não apenas a partir da suspensão da idéia de bem comum, como propõem Schumpeter, Downs e Bobbio, mas a partir de dois critérios distintos: a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia. Desenvolvemos a seguir ambos os aspectos.

O problema da democracia nas concepções não hegemônicas está estreitamente ligado ao reconhecimento de que a democracia não constitui um mero acidente ou uma simples obra de engenharia institucional. A democracia constitui uma nova gramática histórica. Não se trata nesse caso, como em Barrington Moore, de pensar as determinações estruturais para a constituição dessa nova gramática. Trata-se, sim, de perceber que a democracia é uma forma sócio-histórica e que tais formas não são determinadas por quaisquer tipos de leis naturais. Explorando esse veio, Castoriadis nos fornece elementos para pensarmos a crítica à concepção hegemônica de democracia: “alguns pensam hoje que a democracia ou a investigação racional são auto-evidentes, projetando, assim, de maneira ingênua a excepcional situação da sua própria sociedade para a história em seu conjunto” (Castoriadis, 1986: 274). A democracia, nesse sentido, sempre implica ruptura com tradições estabelecidas, e, portanto, a tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis. É essa a indeterminação produzida pela gramática democrática, em vez

apenas da indeterminação de não saber quem será o novo ocupante de uma posição de poder.⁸

Pensar a democracia como ruptura positiva na trajetória de uma sociedade implica em abordar os elementos culturais dessa mesma sociedade. Mais uma vez, abre-se aqui o espaço para discutir o procedimentalismo e suas dimensões societárias. No interior das teorias contra-hegemônicas, Jurgen Habermas foi o autor que abriu o espaço para que o procedimentalismo passasse a ser pensado como prática social e não como método de constituição de governos. Habermas ampliou o procedimentalismo, reintroduzindo a dimensão social originalmente ressaltada por Kelsen, ao propor dois elementos no debate democrático contemporâneo: em primeiro lugar, uma condição de publicidade capaz de gerar uma gramática societária. Para Habermas, a esfera pública é um espaço no qual indivíduos — mulheres, negros, trabalhadores, minorias raciais — podem problematizar em público⁹ uma condição de desigualdade na esfera privada. As ações em público dos indivíduos permitem-lhes questionar a sua exclusão de arranjos políticos através de um princípio de deliberação societária que Habermas denomina de princípio D: “apenas são válidas aquelas normas-ações que contam com o assentimento de todos os indivíduos participantes de um discurso racional” (Habermas, 1995). Ao postular um princípio de deliberação amplo, Habermas recoloca no interior da discussão democrática um procedimentalismo social e participativo, estabelecendo uma cunha na via que conduziu de Kelsen a Schumpeter e Bobbio. De acordo com essa concepção, o procedimentalismo tem origem na pluralidade das formas de vida existentes nas sociedades contemporâneas. Para ser plural, a política tem de contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão

e deliberação. Portanto, o procedimentalismo democrático não pode ser, como supõe Bobbio, um método de autorização de governos. Ele tem de ser, como nos mostra Joshua Cohen, uma forma de exercício coletivo do poder político cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais (Cohen, 1997: 412). Desse modo, a recuperação de um discurso argumentativo (Santos, 2000) associado ao fato básico do pluralismo e às diferentes experiências é parte da reconexão entre procedimentalismo e participação. Nesse caso, mostram-se patentemente insuficientes os procedimentos de agregação próprios à democracia representativa e aparecem em evidência as experiências de procedimentalismo participativo de países do Sul, como o orçamento participativo no Brasil ou a experiência dos Panchayats na Índia.

Há ainda um segundo elemento extremamente importante de ser discutido, que é o papel de movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural. Essa questão, que já está antecipada na crítica à teoria hegemônica feita por Lefort e Castoriadis, vai aparecer mais claramente no debate democrático a partir da teoria dos movimentos sociais. Partindo de Williams (1981), para quem a cultura constitui uma dimensão de todas as instituições — econômicas, sociais e políticas —, diversos autores passaram a levantar, no campo da teoria dos movimentos sociais, o fato de a política envolver uma disputa sobre um conjunto de significações culturais. Essa disputa levou a uma ampliação do campo do político no qual ocorreria uma disputa pela re-significação de práticas (Alvarez, Dagnino e Escobar, 1998). Os movimentos sociais estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos. Essa literatura sobre re-significação das práticas democráticas teve impacto particularmente alto na discussão democrática na América Latina, onde ela foi associada ao problema da transformação da gramática social. Lechner afirma, em relação aos processos de democratização em curso, que

na América Latina, a atual revalorização dos procedimentos e instituições formais da democracia não pode apoiar-se em hábitos estabelecidos e normas reconhecidas por todos. Não se trata de restaurar normas regulativas mas de criar aquelas constitutivas da atividade política: a transição exige a elaboração de uma nova gramática (Lechner, 1988: 32).

Assim, no caso de diversos países do Sul, a redemocratização não passou pelo desafio de limites estruturais da democracia, como supunha a discussão so-

⁸Entre os autores do campo hegemônico, Adam Przeworski foi o que mais destacou o problema da indeterminação de resultados na democracia. Para ele, “a democratização é o processo de submeter todos os interesses à competição da incerteza institucionalizada” (Przeworski, 1984: 37). No entanto, a incerteza institucionalizada para Przeworski é a incerteza de quem ocupará posições de poder em uma situação de democratização e se esse resultado poderá ser revertido ou não. O conceito de democracia com o qual trabalhamos aqui implica em um nível superior de indeterminação, na medida em que implica na possibilidade da invenção de uma nova gramática democrática.

⁹A posição de Habermas, no entanto, tende a se concentrar em uma proposta de democracia para certos grupos sociais e para os países do Norte. Criticado pelas limitações da sua concepção de público (Fraser, 1995; Santos, 1995: 512; Avritzer, 2002), Habermas parece ter feito um esforço apenas no sentido da integração de atores sociais dos países do Norte. Vide Habermas, 1992.

bre democracia nos anos 60. O que a democratização fez foi, ao inserir novos atores na cena política, instaurar uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social. Ao gerar esse tipo de disputa, a extensão da democracia que começou no Sul da Europa nos anos 70 e chegou à América Latina nos anos 80 recolocou na agenda da discussão sobre a democracia as três questões discutidas acima.

Em primeiro lugar, ela recolocou no debate democrático a questão da relação entre procedimento e participação social. Devido à grande participação dos movimentos sociais nos processos de democratização nos países do Sul, especialmente nos países da América Latina (Escobar e Alvarez, 1992; Alvarez, Dagnino e Escobar, 1998; Doimo, 1995; Jelin e Herschberg, 1996; Avritzer, 2002), o problema da constituição de uma gramática social capaz de mudar as relações de gênero, de raça, de etnia e o privatismo na apropriação dos recursos públicos colocou na ordem do dia o problema da necessidade de uma nova gramática social e uma nova forma de relação entre Estado e sociedade. Essa gramática implicou na introdução do experimentalismo na própria esfera do Estado, transformando o Estado em um novíssimo movimento social (Santos, 1998: 59-74).

Em segundo lugar, o aumento da participação social também levou a uma redefinição sobre a adequação da solução não participativa e burocrática ao nível local, recolocando o problema da escala no interior do debate democrático. A maior parte das experiências participativas nos países recém-democratizados do Sul tem o seu êxito relacionado à capacidade dos atores sociais de transferirem práticas e informações do nível social para o nível administrativo. Ao mesmo tempo, as inovações institucionais que parecem bem-sucedidas nos países do Sul estão relacionadas ao que Castoriadis denomina de instauração de um novo *eidós*, isto é, de uma nova determinação política baseada na criatividade dos atores sociais.

Em terceiro lugar, coloca-se o problema da relação entre representação e diversidade cultural e social. À medida que aumenta o número dos atores envolvidos na política, a diversidade étnica e cultural dos atores sociais e os interesses envolvidos em arranjos políticos, o argumento de S. Mill acerca da representatividade perde credibilidade. Os grupos mais vulneráveis socialmente, os setores sociais menos favorecidos e as etnias minoritárias não conseguem que os seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos setores majoritários ou economicamente mais prósperos. Ao mesmo, formas de relativização da representatividade (Young, 2000)

ou de articulação entre democracia representativa e democracia participativa (Santos, 1998) parecem mais promissoras na defesa de interesses e identidades subalternas. Por estas razões, a democracia participativa é considerada neste projeto de pesquisa um dos grandes cinco campos sociais e políticos nos quais, no início do novo século, está sendo reinventada a emancipação social. Na próxima seção apresentaremos uma síntese dos casos estudados neste projeto.

3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO SUL NO SÉCULO XXI

A reinvenção da democracia participativa nos países do Sul está intimamente ligada aos recentes processos de democratização pelos quais passaram esses países. Estamos tratando, portanto, de países que dentro da lógica hegemônica do pós-Segunda Guerra Mundial não estiveram no assim chamado campo democrático. Apesar da Segunda Guerra Mundial ter terminado com a derrota do fascismo, esse sistema de governo continuou predominando no sul da Europa até os anos 70, especialmente em Portugal, onde vigorou durante 48 anos. Até 1975 Moçambique viveu sob o jugo colonial e a África do Sul, até o final da década de 1980, sob o regime do *apartheid*. Brasil e Colômbia são países que estiveram, ainda que muito ambigualmente, por algum tempo no campo democrático: o Brasil, alternando períodos autoritários e períodos democráticos até 1985 e a Colômbia, vivendo, desde os anos 60, uma democracia truncada por sucessivos estados de emergência e pela guerra civil. A exceção é a Índia, o único dos países estudados que permaneceu democrático durante todo o período, apenas interrompido pela declaração do estado de emergência em 1977. Ainda assim, foi só com a chamada “terceira onda de democratização” que experiências participativas como a de Kerala foram possíveis.

Todos os países incluídos neste projeto passaram por processos de transição ou de ampliação democrática a partir dos anos 70. Portugal foi um dos países pelos quais se iniciou a chamada terceira onda de democratização ainda nos anos 70. Brasil e África do Sul foram países atingidos pela onda de democratização nos anos 80 e 90, o mesmo acontecendo com Moçambique, depois de ter passado pela experiência revolucionária e socialista na primeira década após a independência. A Colômbia seguiu uma via diferente: apesar de não ter tido um regime autoritário-militar, ao contrário do que aconteceu

com a maioria dos outros países da América Latina, ela realizou no começo dos anos 90 um amplo esforço de negociação social que resultou em uma nova Constituição e uma lei de participação cidadã. A Índia pode ser considerada, entre os países do Sul, aquele com maior continuidade democrática, ainda que alguns dos importantes processos de democracia participativa no país estejam ligados à descentralização e a tradições de participação diferenciadas no nível local, recentemente resgatadas.

Em todos os casos, junto com a ampliação da democracia ou sua restauração, houve também um processo de redefinição do seu significado cultural ou da gramática social vigente. Assim, todos os casos de democracia participativa estudados iniciam-se com uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma tentativa de ampliação da gramática social e de incorporação de novos atores ou de novos temas à política. No caso de Portugal, Arriscado e Serra mostram como, durante a crise revolucionária por que passou o país após a derrubada do regime autoritário, o Saal, redefiniu a idéia de direitos e condições de moradia criando o *assim* chamado “direito ao lugar”. Durante o processo brasileiro de democratização e de constituição de atores comunitários surgiu de modo semelhante a idéia do “direito a ter direitos” (Sader, 1988; Dagnino, 1994) como parte da redefinição dos novos atores sociais. A mesma redefinição é detectável em muitos dos casos citados neste volume: no caso da marcha dos *cocaleros* (camponeses plantadores e coletores de coca) na Colômbia, Ramirez mostra que a luta contra a fumigação das plantações de coca expressa uma tentativa dos camponeses na região amazônica de cobrarem, em um contexto marcado pela violência externa, o reconhecimento de uma identidade alternativa à construída pelo Estado a respeito deles. Considerados pelo Estado narcotraficantes e simpatizantes da guerrilha, os camponeses reivindicam ser reconhecidos como atores sociais independentes e cidadãos do país e de Putumayo, identificando a sua condição de cidadão com uma política voluntária de erradicação da coca a ser negociada com o governo da Colômbia. Clemência Ramirez mostra como esse movimento implicou associar a cidadania a uma definição de vínculo. Ao demandar esse reconhecimento “busca-se conseguir uma representação frente ao Estado como grupo diferenciado com voz para decidir em conjunto com ele políticas sobre o bem-estar dos habitantes do Putumayo”. Ainda na Colômbia, Uribe mostra como San Jose de Apartadó, ao criar o *status* de “comunidade de paz”, reivindica a legitimidade de uma auto-representação alternativa à que lhes é conferida tanto pelo

Estado como pelos atores violentos (guerrilha e paramilitares). Por sua vez, Osório mostra as diferentes estratégias de negociação das mulheres moçambicanas com vista a sua inserção no jogo político dominado pelos homens. Para ela, no contexto de um Estado pós-colonial que tenta definir externamente uma identidade da mulher “moderna”, surge a construção social de uma identidade feminina que conduz a “uma apropriação diferenciada das finalidades da ação política” mesmo quando homens e mulheres fazem parte das mesmas organizações políticas. A mesma concepção de identidade pode ser vista nos casos da Índia e da África do Sul. D. L. Sheth mostra como a hegemonia do modelo de democracia liberal na Índia não impediu a emergência de movimentos sociais animados de ideais participativos e de princípios de solidariedade social interpretados à luz de uma concepção ghandiana de autogoverno (*swaraj*). Buhlungu mostra a pujança das novas formas de solidariedade e identidade que surgiram no final da década de 1980 e início da de 1990 a partir da luta anti-*apartheid* na África do Sul, protagonizadas por dois fortes atores coletivos: o movimento cívico e o movimento sindical.

Assim, é possível mostrar que, apesar das muitas diferenças entre os vários processos políticos analisados, há algo que os une, um traço comum que remete à teoria contra-hegemônica da democracia: os atores que implantaram as experiências de democracia participativa colocaram em questão uma identidade que lhes fora atribuída externamente por um Estado colonial ou por um Estado autoritário e discriminador. Reivindicar direitos de moradia (Portugal), direitos a bens públicos distribuídos localmente (Brasil), direitos de participação e de reivindicação do reconhecimento da diferença (Colômbia, Índia, África do Sul e Moçambique) implica questionar uma gramática social e estatal de exclusão e propor, como alternativa, uma outra mais inclusiva.

O que está em causa nestes processos é a constituição de um ideal participativo e inclusivo como parte dos projetos de libertação do colonialismo — Índia, África do Sul e Moçambique — ou de democratização — Portugal, Brasil e Colômbia. A Índia teve um movimento pela independência, muito influenciado pela filosofia e prática de Gandhi, que trazia no seu bojo a afirmação de um projeto autônomo de país. Como afirma Sheth, tal movimento de libertação, nas suas vertentes ghandiana, mas também socialista e comunista, implicou em um amplo projeto de incorporação das massas indianas, movimento esse que levou a uma Constituição que foi entendida não apenas como um documento de organização política mas também como “uma agenda para a transformação social e política de uma Índia independente”. Essa agen-

da incluía fortemente a idéia da participação e da inclusão política das castas tribais pobres e marginalizadas. Buhlungu nos mostra uma agenda semelhante no caso da África do Sul, já que a luta contra o *apartheid* foi inspirada por ideal participativo que reivindicava simultaneamente a igualdade da cidadania e o reconhecimento da diferença. Para Buhlungu, cada movimento emancipatório “inspira uma visão de liberdade ou de liberação que contém, por sua vez, a promessa de uma forma de democracia participativa e inclusiva”. No caso de Moçambique a institucionalização da democracia liberal ocorreu nos escombros de uma experiência revolucionária dominada pelos ideais de participação, ainda que, na prática, muitas vezes truncados pelo autoritarismo revolucionário e pela dominação sexista. Assim, um traço comum aos movimentos pós-coloniais é a importância da democracia participativa. Ela é importante, porque como nos diz Castoriadis, ela cria uma normatividade pós-colonial imaginária na qual a democracia, como projeto de inclusão social e de inovação cultural, é a tentativa de instituição de uma nova soberania democrática.

Por sua vez, os processos recentes de democratização também incorporam esse elemento de instituição da participação. No caso do Brasil, durante o processo de democratização movimentos comunitários reivindicaram em diversas regiões do país, em particular na cidade de Porto Alegre, o direito de participar nas decisões em nível local:

participar significa influir diretamente nas decisões e controlar as mesmas (...). Se estamos em uma nova fase no país, é possível e é preciso que o movimento comunitário avance e influa diretamente, apresentando propostas, discutidas e definidas pelo movimento sobre o orçamento [público]. (Uampa, 1986; Silva, 2001: 122).

Essa pulsão participativa veio a frutificar, entre outras, nas experiências do orçamento participativo analisadas por Santos e por Avritzer. No caso de Portugal, a crise revolucionária criou uma situação política *sui generis* que Santos (1990), tomando como referência a situação na Rússia no período imediatamente anterior à Revolução de Outubro, caracterizou como “dualidade de impotências”, uma situação de paralisia do Estado provocada por um vazio, tanto do poder burguês, quanto do poder operário. Foi nesse momento que floresceram as experiências de participação popular, independentes ou mesmo hostis em relação ao Estado em alguns casos, negociando

complementaridades com o Estado, em outros, como foi o caso do Saal analisado por Arriscado e Serra. No caso da Colômbia, a negociação que conduziu à Constituição de 1991 animou um amplo processo de participação que conduziu ao maior protagonismo e visibilidade política dos atores sociais. Entre eles deve ser salientado o movimento indígena, que há muito vinha lutando pelo seu reconhecimento. Uprimny e Villegas analisam o modo como esse reconhecimento teve lugar no Tribunal Constitucional, e no terceiro volume desta coleção o tema indígena será tratado com maiores detalhes.

4. AS VULNERABILIDADES E AMBIGÜIDADES DA PARTICIPAÇÃO

Na seção anterior procuramos mostrar que os processos de libertação e os processos de democratização parecem partilhar um elemento comum: a percepção da possibilidade da inovação entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processo de tomada de decisão. Em geral, estes processos implicam a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político, a redefinição de identidades e vínculos e o aumento da participação, especialmente no nível local.

Estes processos tendem a ser objeto de intensa disputa política. Como vimos antes, as sociedades capitalistas, sobretudo nos países centrais, consolidaram uma concepção hegemônica de democracia, a concepção da democracia liberal com a qual procuraram estabilizar a tensão controlada entre democracia e capitalismo. Essa estabilização ocorreu por duas vias: pela prioridade conferida à acumulação de capital em relação à redistribuição social¹⁰ e pela limitação da participação cidadã, tanto individual, quanto coletiva, com o objetivo de não “sobrecarregar” demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição. O receio da “sobrecarga democrática” presidiu as transformações que, a partir da década de 1980, se deram na teoria e na prática democráticas hegemônicas nos países centrais, depois exportadas para a semiperiferia e periferia do sistema mundial. A idéia da “sobrecarga democrática” tinha sido

¹⁰Para alguns autores, esta prioridade está inscrita na própria matriz do paradigma da modernidade ocidental, com a sua ênfase na idéia de progresso baseado no crescimento econômico infinito. E, por isso, ocorreu, ainda que de modos distintos, tanto nas sociedades capitalistas quanto nas sociedades socialistas do leste europeu (Marramao, 1995).

formulada em 1975 em um relatório da Comissão Trilateral preparado por Crozier, Huntington e Watanuki (1975). Segundo estes autores, a sobrecarga era causada pela inclusão política de grupos sociais anteriormente excluídos e pelas demandas “excessivas” que faziam à democracia. Desse modo, podemos perceber que no momento em que, pela via da descolonização ou da democratização, o problema da extensão da democracia para os países do Sul foi colocado, pela primeira vez, a concepção hegemônica da democracia teorizou a questão da nova gramática de inclusão social como excesso de demandas. Sob esta luz, é fácil concluir que os processos de intensificação democrática que temos analisado tendem a ser fortemente contestados pelas elites excludentes, ou “elites metropolitanas”, como são chamadas por Sheth. Por combaterem interesses e concepções hegemônicas, estes processos são muitas vezes combatidos frontalmente ou descaracterizados por via da cooptação ou da integração. Nisto residem a vulnerabilidade e a ambigüidade da participação, presentes em vários dos casos analisados neste volume.

A fragilidade institucionalizante da participação está bem patente no caso português, uma vez que o movimento participativo em torno da moradia foi posto em causa logo que terminou o curto período de crise revolucionária. Segundo Arriscado e Serra, “ao longo dos anos, a memória oficial da Revolução procurou apagar ativamente todos os episódios que, de alguma forma, apontassem para a possibilidade de um modo alternativo de organização da sociedade ou de envolvimento dos cidadãos no processo político”.

No caso da África do Sul, Buhlungu mostra como, à medida que se institucionalizou o regime democrático pós-*apartheid*, o Estado, o sistema político e o próprio CNA, que tinha dinamizado todo o movimento social na década de 1980, passaram a desencorajar e mesmo a desmobilizar a participação popular, que tão importante tinha sido na derrubada do *apartheid*, sob o pretexto de que a democracia representativa então instaurada garantia a representação adequada dos diferentes interesses sociais presentes.

A vulnerabilidade da participação à descaracterização, quer pela cooptação por grupos sociais superincluídos, quer pela integração em contextos institucionais que lhe retiram o seu potencial democrático e de transformação das relações de poder está bem ilustrada em vários dos casos analisados. Em Portugal, as formas de participação cidadã nos processos de planeamento urbano ou territorial analisadas por Isabel Guerra revelam em que medida a participação pode ser transformada em um processo de controle social organizado de cima para baixo (*top-down*), no qual interesses e atores

hegemônicos encontram uma nova forma de prevalecer sobre interesses e atores subordinados, com menos capital político ou de organização. Para evitar esse perigo, Guerra propõe a integração dessas formas de participação em processos mais amplos de negociação social nos quais os diferentes interesses estejam adequadamente representados, uma proposta a que chama “de uma democracia de gestão para uma democracia de projeto”.

Os casos colombianos analisados igualmente ilustram a vulnerabilidade e a ambigüidade da participação. Uprimny e Villegas mostram como a Constituição de 1991 incorporou as forças excluídas e oprimidas, como representantes de grupos guerrilheiros desmobilizados, indígenas e minorias religiosas, relativizando assim a influência dos dois partidos que, até então, tinham dominado a cena política colombiana, partidos liberal e conservador:

Nesse marco, o diagnóstico dos delegados [à assembleia constituinte] era o seguinte: a exclusão, a falta de participação e a debilidade na proteção dos direitos humanos seriam os fatores básicos da crise colombiana. Tal diagnóstico explicaria algumas das orientações ideológicas da Carta de 1991: a ampliação dos mecanismos de participação, a imposição ao Estado de deveres relativos à justiça social e à igualdade, a incorporação de uma gama de direitos e de mecanismos para a sua proteção.

No entanto, os autores mostram como uma contradição permeou, desde o início, a tentativa de criação de uma nova ordem institucional, já que atores sociais, tanto em nível do governo, quanto em nível da oposição, adotaram uma postura contrária à pacificação do espaço político e à ampliação da participação e dos direitos. O estudo de Uprimny e Villegas incide especificamente no Tribunal Constitucional criado em 1992. Para os autores, o caso colombiano do Tribunal Constitucional mostra como em uma situação de desmobilização cidadã a demanda por igualdade e justiça pode se deslocar do campo político para o campo jurídico:

O desencanto dos colombianos pela política levou a que certos setores exigissem do poder judicial respostas a problemas que em princípio deveriam ser debatidos e resolvidos, graças à mobilização cidadã, nas esferas políticas. O fenômeno não é exclusivo do nosso país (Santos, 1995), mas no caso colombiano a debilidade dos mecanismos de representação política é mais profunda, o que possibilitou um maior protagonismo do Tribunal.

Temos, assim, no caso colombiano uma dupla dimensão: por um lado, como os próprios autores apontam, a Colômbia tem pouca tradição de movimentos sociais; por outro lado, muitos dos atores que dominaram a Assembléia Constituinte enfraqueceram nos anos posteriores. Assim, o caso colombiano aparece como um caso de vulnerabilidade da participação no qual um cenário de protagonismo judicial mostra o impacto ambíguo da ação judicial sobre os movimentos sociais.

A vulnerabilidade da participação em um cenário de conflito entre gramáticas sociais é mostrada por Maria Tereza Uribe em um texto dramático no qual ela mostra a contradição entre participação, pacificação do espaço político e guerra civil: trata-se do caso da comunidade de paz de San José de Apartadó. Essa comunidade “decidiu adotar uma estratégia comum de resistência civil e desarmada contra a guerra e pelo direito de permanecer em sua terra, comprometendo-se, mediante um pacto público, a não se envolver com atores armados, aí incluído o próprio Estado”. Localizada na zona bananeira colombiana, um santuário da guerrilha no país, San José de Apartadó possui uma posição geográfica estratégica central no conflito colombiano. O pacto chamado *Comunidade de paz* foi anunciado em maio de 1997 com a ajuda da diocese local, da Comissão Intercongregacional de Justiça e Paz e diversas ONGs. O forte apoio internacional à declaração da *Comunidade de paz* obrigou os paramilitares a respeitarem a neutralidade.¹¹ No entanto, ao fim de dois anos, o frágil equilíbrio de forças desfaz-se: a uma primeira incursão dos paramilitares, em abril de 1999, seguem-se diversas incursões das forças guerrilheiras. Até o ano de 2000, 83 pessoas já haviam sido assassinadas em San José de Apartadó. Ou seja, é possível perceber no caso colombiano a dependência entre o aprofundamento da democracia e a necessidade de constituição de uma nova gramática social baseada na pacificação, o que implica negociações políticas além da escala local.

Ainda que com menor grau de confirmação, esta mesma complexidade da participação pode ser detectada em Moçambique no estudo de caso analisado por Osorio. Assim, segundo a autora, a ocupação do espaço político por parte das mulheres tanto pode contribuir para contestar o domínio masculino, quanto para o consolidar. O caso de Moçambique demonstra que,

nas situações nas quais a democracia não implica a renegociação de uma gramática mais pluralista, expressa pelo aumento da participação feminina, a própria gramática social entra em conflito com os mecanismos de funcionamento do modelo político. A autora distingue três estratégias adotadas pelas mulheres em relação à participação política: adaptação às hierarquias existentes e, portanto, à superioridade masculina; adoção do modelo masculino como modelo universal, usando a arma da igualdade formal para fazer avançar o poder das mulheres; reivindicação de um outro modelo alternativo com capacidade para subverter as dicotomias em que é baseado o poder masculino. A análise de Osorio conduz a uma reflexão sobre as vulnerabilidades da democracia. Para ela,

o exercício da democracia, no contexto dos sistemas globalmente legitimados, deixa de satisfazer a demanda de novos grupos, como é o caso das mulheres... [Esse caso implica] na necessidade de ação mais plural e transversal aos diferentes espaços de produção do político.

Assim, a autora mostra que, mesmo em situações nas quais existe o aumento da participação, esse aumento, para se tornar emancipatório, necessita se adequar à tentativa de recriação das formas do político.

A complexa questão da ambigüidade da participação é exemplarmente tratada por Paoli para o caso do Brasil, país no qual existem elementos para pensarmos tanto experiências positivas quanto negativas de participação. Paoli salienta a continuidade das práticas de participação entre o processo de democratização e a atualidade. Segundo ela,

as práticas de deliberação participativa no Brasil estiveram, desde o seu início, ligadas à visibilidade política dos novos movimentos sociais e à redefinição de práticas do movimento operário nas décadas de 70 e 80. Elas foram entendidas através de uma renovada teoria do conflito social que apontava para formas de participação popular e lutas plurais demandantes de representação autônoma no processo de distribuição de bens públicos e formulação de políticas públicas.

Contudo, o caso por ela analisado — o ativismo social dos empresários contra a exclusão social — mostra como o ideal da participação da sociedade civil pode ser cooptado por setores hegemônicos para cavalgar o desmonte

¹¹Sobre essa questão, vide também Sader, no presente volume desta coleção.

das políticas públicas, sem o criticar, e, pelo contrário, aproveitando-o para realizar uma operação de “marketing social”. Como ela afirma,

é possível perceber, de um lado, o possível potencial inovador que a mobilização responsável empresarial dirige ao transbordamento da pobreza e das oportunidades de vida da população carente. De outro lado, é visível que esta mobilização silencia a respeito das políticas que aprofundam a exclusão social e desorientam politicamente a própria sociedade brasileira, além de ocupar vantajosamente, em termos de seus interesses particulares, o próprio espaço que abre como ação civil para um público.

Paoli mostra especificamente, no caso das fundações de filantropia empresarial no Brasil, a tentativa de apropriação de um discurso em torno da noção de público. Essas fundações, ao mesmo tempo em que ressaltam os efeitos sociais das suas políticas, tendem a reduzir a idéia de público a duas categorias: a dos consumidores e a dos empregados da própria empresa. A autora mostra, assim, os perigos da apropriação do discurso da democracia participativa por propostas que não significam muito mais que a sua redução às categorias da mercantilização.¹²

Podemos, portanto, sistematizar algumas das características dos casos nos quais a participação não chega a vigorar ao final de um processo de descolonização ou democratização. Podemos pensar em pelo menos quatro casos diferentes: em primeiro lugar o caso português no qual as formas de participação são desqualificadas ao final de um processo de disputa pela hegemonia da forma democrática no qual as forças conservadoras conseguem impor o seu modelo. Podemos pensar a Colômbia como um segundo caso, no qual as formas de participação não se deslegitimam mas tampouco conseguem se impor como modelo alternativo devido à reação dos setores conservadores. O caso de Moçambique parece ser diferente. Por um lado, é verdade que as práticas de participação em Moçambique tampouco se deslegitimam. O que o caso moçambicano apresenta é a necessidade de uma pluralização da própria gramática política para que a pluralidade da sociedade possa ser assimilada pela democracia. E temos finalmente o caso do Brasil, no qual as formas de participação podem fazer parte de um processo de cooptação, como parece ser o caso da noção de público utilizada por associações de filantropia

empresarial, mas representam, fundamentalmente, uma inovação capaz de gerar modelos contra-hegemônicos de democracia, como iremos mostrar na próxima seção.

5. AS POTENCIALIDADES DA PARTICIPAÇÃO

À luz dos casos estudados, o Brasil e a Índia são os países nos quais as potencialidades da democracia participativa mais claramente se manifestam. Leonardo Avritzer mostra, no seu texto sobre o orçamento participativo, como a Assembléia Constituinte no Brasil aumentou a influência de diversos atores sociais nas instituições políticas através de novos arranjos participativos.

O artigo 14 da Constituição de 1988 garantiu a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos. O artigo 29 sobre a organização das cidades requereu a participação dos representantes de associações populares no processo de organização das cidades. Outros artigos requereram a participação das associações civis na implementação das políticas de saúde e assistência social.

Sendo assim, a Constituição foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa.

Santos e Avritzer mostram como, entre as diversas formas de participação que emergiram no Brasil pós-autoritário, o orçamento participativo adquiriu proeminência particular. Os autores mostram como, no caso brasileiro, a motivação pela participação é parte de uma herança comum do processo de democratização que levou atores sociais democráticos, especialmente aqueles oriundos do movimento comunitário, a disputarem o significado do termo participação. No caso da cidade de Porto Alegre essa disputa se articula com a abertura de espaços reais de participação pela sociedade política, em particular pelo Partido dos Trabalhadores. Com isso, surgem formas efetivas de combinação entre elementos da democracia participativa e da representativa, através da intenção das administrações do Partido dos Trabalhadores de articular o mandato representativo com formas efetivas de deliberação em nível local.

¹²Sobre essa questão, vide também Sader, 2002.

O orçamento participativo surge dessa intenção que, de acordo com Santos, se manifesta em três das suas características principais: (1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e (3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros.¹³

Segundo Avritzer, esses princípios gerais são traduzidos em três formas de institucionalidade participativa. Em primeiro lugar, assembleias regionais nas quais a participação é individual, aberta a todos os membros das comunidade e cujas regras de deliberação e de decisão são definidas pelos próprios participantes. Em segundo lugar, um princípio distributivo capaz de reverter desigualdades preexistentes em relação à distribuição de bens públicos. No caso do orçamento participativo em Porto Alegre, e também em Belo Horizonte, existem princípios distributivos que antecedem o próprio processo de deliberação, as assim chamadas tabelas de carências. Em terceiro lugar, há um mecanismo de compatibilização entre o processo de participação e de deliberação e o poder público, processo esse que envolve, no caso de Porto Alegre, o funcionamento de um conselho capaz de deliberar sobre o orçamento e de negociar prioridades com a prefeitura local.

Temos, portanto, no caso brasileiro, uma primeira forma bem-sucedida de combinação entre elementos da democracia representativa e da democracia participativa. Essa combinação se dá em três níveis: no nível local, cidadãos participam de um processo de negociação e deliberação sobre prioridades na distribuição de bens públicos. Esse processo expressa um elemento já ressaltado no nosso texto, que é a necessidade da democracia se articular com uma nova gramática social. No caso do orçamento participativo, essa gramática tem dois elementos: distribuição justa de bens públicos e negociação democrática do acesso a esses bens entre os próprios atores sociais. As assembleias regionais, as listas de acesso prévio a bens públicos e o conselho do orçamento participativo expressam essa dimensão que denominamos acima de procedimentalismo participativo, um processo de participação ampliada

¹³Sobre essa questão, vide também Sader, 2002.

envolvendo um amplo debate público sobre as regras da participação, da deliberação e da distribuição.

O orçamento participativo mostra alguns dos potenciais de ampliação da democracia participativa. No caso de Porto Alegre a participação da população cresceu praticamente todos os anos. No caso de Belo Horizonte, apesar de um pouco mais de variação, ela também é crescente. É importante também ressaltar que o orçamento participativo tem ampliado significativamente a sua presença no Brasil. Entre 1997 e 2000, existiram 140 gestões municipais que adotaram o orçamento participativo, a grande maioria (127) em cidades de até 500 mil habitantes. Na metade dos casos, 71, essas administrações eram ligadas ao PT, enquanto na outra metade não o eram (Grazia, 2001). A extensão do orçamento participativo para todas as regiões do Brasil, além de para outras propostas políticas, mostra o potencial de extensão de experiências bem-sucedidas de democracia participativa.

No caso da Índia são igualmente visíveis os potenciais da democracia participativa. Sheth mostra como, no caso da Índia, as ações políticas e de participação que se re-articulam a partir do fim dos anos 60

existiam como fragmentos de movimentos políticos e sociais que tiveram as suas origens no movimento pela libertação... Eles atuaram em espaços pequenos e estagnados na periferia da política eleitoral e partidária... Mas três décadas após a independência novos espaços políticos e sociais se abriram para eles.

No entanto, Sheth salienta igualmente que estas formas de democracia participativa, por não se coadunarem com o modelo da democracia liberal, são consideradas, pelas elites metropolitanas e pelas classes médias, suspeitas e portadoras de valores negativos antidesenvolvimentistas e antinacionais. Daí que a articulação das iniciativas de democracia participativa com a democracia representativa só ocorre em contextos políticos específicos, como por exemplo, em Kerala, o caso estudado por Heller e Isaac.

O desafio democrático na Índia é muito complexo porque, além das diferenças de classe, de sexo, de etnia, de religião e regionais, há ainda que contar com as diferenças de casta. Trata-se, pois, de um desafio que se situa no campo da assim chamada democratização da democracia. O sistema de castas foi reproduzido no interior do sistema político indiano, inserindo nele relações hierárquicas, assim como profundas desigualdades materiais (Heller,

2000). E Sheth mostra como o próprio projeto de construir uma democracia partilhada por todas as castas e todos os grupos sociais, estabelecendo uma referência simbólica comum para o conjunto da população do país, foi, aos poucos, sendo subordinado a uma agenda particularista da sociedade política.

Duas formas principais de democratização do sistema político indiano podem ser apontadas atualmente. A primeira é uma forma de democracia local baseada na ruptura da própria sociedade com uma gramática de exclusão. Essa é a forma que a democratização assumiu na província de Kerala. Ali, diferentemente de outras partes da Índia, a infra-estrutura associativa não reproduz o padrão dominante de organizações religiosas e de castas que reproduzem uma cultura da desigualdade.

Kerala tem os mais altos níveis de sindicalização no país e, diferentemente do padrão nacional, os sindicatos atingem também os trabalhadores do setor informal... Kerala possui também uma vasta gama de organizações femininas, estudantis e de juventude, patrocinadas por todos os partidos... Apenas as associações de massa ligadas ao CPM — filiado ao Partido Comunista da Índia — têm mais de 4,7 milhões de membros. (Heller, 2000).

Temos aqui, portanto, um primeiro caso de ruptura com formas restritas de democracia em nível local. Essa ruptura que, no caso de Kerala, se dá em primeiro lugar na sociedade civil, através da constituição de uma gramática associativa, é ampliada para a sociedade política através do sistema dos Panchayats. Esse sistema foi introduzido pela Frente Democrática de Esquerda em 1996 com o lançamento da assim chamada Campanha Popular pelo Planejamento Descentralizado. Essa campanha, atualmente no seu quinto ano, atingiu um nível enorme de transferência de capacidade deliberativa para os Panchayats. “Todos os 1.214 governos locais em Kerala — os municipais e os três níveis rurais — passaram a assumir novas funções e poderes de decisão e adquiriram poderes de deliberação, em relação a 40% do orçamento do estado para o desenvolvimento” (Heller e Isaac, 2002). A transferência da deliberação para o nível local implicou em um processo de mudança qualitativa da participação e da deliberação, passando a envolver convenções nas áreas rurais (*grama sabha*) nas quais participaram mais de dois milhões de pessoas e seminários de coleta de informação e planejamento dos quais

participaram mais de 300 mil delegados, além de forças-tarefa de voluntários das quais participaram mais de 100 mil pessoas (Heller e Isaac, 2002). Podemos, portanto, perceber um enorme processo de participação desencadeado pela transferência do processo de deliberação sobre o orçamento para o nível local.

Há uma segunda forma de aprofundamento da democracia indiana que nos é mostrada por Sheth e está relacionada também à mobilização da população local. São movimentos locais para forçar o governo a agir de forma mais honesta e eficiente. A política desses movimentos é baseada em audiências públicas e tribunais populares que têm como objetivo criar constrangimentos políticos e sociais para os governos locais. Sheth descreve um dos momentos mais significativos desses movimentos quando, entre dezembro de 1994 e 1995, diversas audiências públicas — *Jan Sunvai* — ocorrem em diversos estados e são acompanhadas por jornalistas. Essas audiências levam a uma manifestação local de mais de 40 dias — *dharna* —, que leva o governo a tornar públicas as suas contas através do Panchayat Raj.

Tanto na Índia quanto no Brasil as experiências mais significativas de mudança na forma da democracia têm sua origem em movimentos sociais que questionam as práticas sociais de exclusão através de ações que geram novas normas e novas formas de controle do governo pelos cidadãos.

É possível apontar algumas semelhanças e algumas diferenças entre as duas experiências: em primeiro lugar, as duas experiências surgem de um processo de renovação da sociedade. No caso de Porto Alegre, como aponta Avritzer, de uma proposta de participação no orçamento formulada nos anos 80 pela Uampa (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) e, no caso de Kerala, como apontam Heller e Isaac, por intermédio de experiências de participação locais conduzidas por organizações da sociedade civil, em particular pela Kerala Sastra Sahitya Parishad (Heller e Isaac, 2002). Em segundo lugar, nos dois casos, foi preciso que um movimento político partidário tomasse a decisão política de abrir mão de prerrogativas de decisão em favor das formas de participação. Em Porto Alegre, o Partido dos Trabalhadores desempenhou esse papel, e, em Kerala, o Partido Comunista da Índia. Em terceiro lugar, em ambos os casos a proposta de participação envolveu um processo de elaboração de regras complexas de participação, como mostra Santos para o caso de Porto Alegre e Heller e Isaac para o caso de Kerala. É importante ressaltar que essas regras que, no caso de Porto Alegre, pre-determinam o caráter distributivo do orçamento participativo (OP) e esta-

belecem incentivos à participação da população de baixa renda¹⁴ e, no caso de Kerala, tornam públicos os critérios de beneficiamento e priorização¹⁵, serão fundamentais para o sucesso da forma de participação. Os dois casos que podemos indicar como bem-sucedidos apresentam duas características extremamente importantes: eles surgem de mudanças em práticas societárias introduzidas pelos próprios atores sociais; em segundo lugar, eles resgatam tradições democráticas locais a princípio ignoradas pelas formas de democracia representativa hegemônicas nesses países. Porto Alegre, no caso do Brasil, e Kerala, no caso da Índia, expressam uma tentativa de extensão da democracia baseada em potenciais da própria cultura local.

Podemos também apontar alguns contrastes importantes entre os dois casos. Em primeiro lugar, apesar da importância do Partido dos Trabalhadores na experiência do orçamento participativo, existe um controle reduzido do processo por parte do PT, com uma baixa filiação partidária dos participantes do OP. O controle do Partido Comunista da Índia sobre o processo parece ser maior, o que o torna dependente de uma coalizão política instável em um estado com uma forte minoria islâmica. Em segundo lugar, existe uma diferença importante na forma de transferência de prerrogativas sobre o orçamento: o OP em Porto Alegre e em Belo Horizonte descentraliza e democratiza apenas o processo de deliberação, mantendo nas mãos da prefeitura o processo de implementação administrativa das decisões. Nesse caso, ele incentiva o controle da administração pública pelo Conselho do OP em Porto Alegre e pelo Comforças em Belo Horizonte (Avritzer, 2002), criando, assim, um mecanismo de controle da administração relativamente invulnerável a processos de corrupção, dado ao excesso de mecanismos públicos e formas de controle. No caso da Índia, os recursos são transferidos para os próprios comitês, dando margem a acusações de corrupção, como apontam Heller e Isaac. Por fim, tudo indica, no caso do Brasil, que o OP fortalece eleitoralmente aqueles que o praticam, a ponto de outros partidos quererem implantá-lo, ao passo que a continuidade da experiência indiana foi colocada em questão pela derrota eleitoral da frente de esquerda no último ano.

Assim, os casos aqui citados colocam para a prática democrática contemporânea não só como é inconclusivo o debate entre representação e partici-

pação da forma como sustentam as teorias hegemônicas da democracia, mas a necessidade de uma nova formulação em relação à combinação entre essas diferentes formas de democracia.

6. CONCLUSÃO

Os estudos incluídos neste volume levantam mais questões do que dão respostas. Nisso permanecem fiéis ao objetivo central do projeto *A reinvenção da emancipação social*, no âmbito do qual foram realizados. Este projeto visou desenhar novos horizontes de emancipação social, ou melhor, de emancipações sociais a partir de práticas que ocorrem em contextos específicos para dar resposta a problemas concretos. Portanto, não é possível tirar delas soluções universais, válidas em qualquer contexto. No máximo, tais práticas são animadas de aspirações emancipatórias amplas às quais procuram dar realização parcial e limitada.

Entre realização e a aspiração está a imaginação do possível para além do real existente. Essa imaginação é composta das perguntas que constituem o desenho dos horizontes emancipatórios. Não se trata, pois, de quaisquer perguntas, mas sim de perguntas que resultam do excesso das aspirações em relação a realizações de práticas concretas. No caso específico do tema do projeto analisado neste volume, a democracia participativa, os horizontes são as perguntas que interpelam a possibilidade de ampliar o cânone democrático. Através dessa possível ampliação, o cânone hegemônico da democracia liberal é contestado na sua pretensão de universalidade e exclusividade, abrindo-se, assim, espaço para dar crédito a concepções e práticas democráticas contra-hegemônicas. Mencionamos a seguir as questões e as respostas que é possível dar a algumas delas.

1. *A perda da demodiversidade.* A comparação entre os estudos e debates sobre a democracia nos anos 60 e na última década leva-nos facilmente à conclusão de que em nível global se perdeu demodiversidade nos últimos trinta anos. Por demodiversidade entendemos a coexistência pacífica ou conflituosa de diferentes modelos e práticas democráticas. 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

¹⁴Vide Santos, no presente volume desta coleção.

¹⁵Vide Heller e Isaac, no presente volume desta coleção.

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 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.

A conversão do modelo liberal em modelo único e universal implica, a nosso ver, uma perda de demodiversidade. A negatividade dessa perda reside em dois fatores. O primeiro diz respeito à justificação da democracia. Se, como cremos, a democracia tem um valor intrínseco e não uma mera utilidade instrumental, esse valor não pode sem mais assumir-se como universal. Está inscrito em uma constelação cultural específica, a da modernidade ocidental, e essa constelação, por coexistir com outras em um mundo que agora se reconhece como multicultural, não pode, sem mais, reivindicar a universalidade dos seus valores. Sabemos hoje que, se essa reivindicação se recusar a dar as razões que a sustentam e a dialogar com outras que eventualmente a contestam, só se imporá por força de circunstâncias estranhas a ela e que, como tal, a transformam em uma reivindicação imperial. E esta tentativa imperial está tão mais presente quanto é visível a força avassaladora da globalização neoliberal e das instituições que, em seu nome, impõem globalmente a adoção da democracia liberal. Não faz sentido postular a universalidade dos valores que sustentam a democracia na base de que não há nada em outras culturas que se lhes oponha, como faz Amartya Sen (1999). Tal convergência não pode ser postulada como ponto de partida. Tem de ser, quando muito, o ponto de chegada de um diálogo intercultural em que as outras culturas possam apresentar não só aquilo a que não se opõem, como, sobretudo, aquilo que propõem autonomamente.

Somos adeptos de tal diálogo cultural e acreditamos que ele é enriquecedor para todos os que dele participam. As convergências, que resultam quase sempre em formas de hibridação cultural, têm de ser conseguidas na prática da argumentação e na argumentação da prática. No que diz respeito às práticas analisadas neste volume, vemos aflorar essa hibridação sobretudo nos estudos de caso da Índia, mas ela está presente, de um modo ou de outro, nos estudos de caso de Moçambique, Brasil, África do Sul e Colômbia.

A perda da demodiversidade é negativa por um segundo fator que, embora autônomo em relação ao primeiro, está a ele relacionado. Trata-se da

distinção entre democracia como ideal e democracia como prática. Esta distinção é central ao modelo hegemônico de democracia e foi introduzida no debate para justificar a baixa intensidade democrática dos regimes políticos instituídos quando comparados com os ideais democráticos revolucionários do final do século XVIII e de meados do século XIX. A imposição universal do modelo liberal leva ao extremo esta distinção e nela a democracia realmente existente está freqüentemente tão distinta do ideal democrático que não parece ser mais que uma caricatura dele. Aliás, essa distância por vezes não é menor nos países centrais do que nos países periféricos, apesar das aparências em contrário. É essa distância que leva Wallerstein a responder à questão sobre o que pensar a respeito da democracia como realização com a resposta que Gandhi deu quando lhe perguntaram o que pensava da civilização ocidental: “seria uma boa idéia” (2001: 10).

Neste volume ficam descritas e analisadas práticas e aspirações democráticas que, nos diferentes países integrados neste projeto, procuram levar a sério a aspiração democrática, recusando-se aceitar, como democráticas, práticas que são a caricatura da democracia e, sobretudo, recusando aceitar como fatalidade a baixa intensidade democrática a que o modelo hegemônico sujeitou a participação dos cidadãos na vida política. De maneira muito distinta, essas práticas buscam intensificar e aprofundar a democracia, quer reivindicando a legitimidade da democracia participativa, quer pressionando as instituições da democracia representativa no sentido de as tornar mais inclusivas, quer ainda, buscando formas de complementaridade mais densas entre a democracia participativa e a democracia representativa.

2. *O local e o global.* Salientamos no texto que o modelo hegemônico de democracia tem sido hostil à participação ativa dos cidadãos na vida política e, quando a tem aceitado, a tem confinado em nível local. Trata-se da conhecida questão das escalas. Mais adiante nesta conclusão voltaremos ao assunto, mostrando a resposta contra-hegemônica a esta questão, com base na qual é possível construir complementaridades densas entre democracia participativa e democracia representativa e, portanto, entre escalas locais e escalas nacionais.

Neste momento, queremos falar sobre as possíveis articulações transnacionais entre diferentes experiências locais de democracia participativa ou entre essas experiências locais e movimentos ou organizações transnacionais interessados na promoção da democracia participativa. A globalização contra-hegemônica passa, neste campo, por essas articulações. São elas que permitem criar o local

contra-hegemônico, o local que é o outro lado do global contra-hegemônico. Essas articulações dão credibilidade e fortalecem as práticas locais pelo simples fato de as transformarem em elos de redes e movimentos mais amplos e com maior capacidade transformadora. Por outro lado, tais articulações tornam possível a aprendizagem recíproca e contínua, o que, em nosso entender, é um requisito essencial para o êxito das práticas democráticas animadas pela possibilidade da democracia de alta intensidade. Como a nossa opção neste projeto foi analisar experiências locais de aprofundamento democrático, a articulação entre o local e o global surge nestas conclusões como uma questão a que não podemos por agora responder, mas que se nos afigura fundamental responder no futuro. Mesmo assim, alguns dos casos analisados dão conta, pelo menos implicitamente, dessa articulação. No caso da comunidade de paz de San José de Apartadó, essa articulação é explícita. Uribe mostra a importância da rede de solidariedade transnacional no sentido de dar visibilidade, tanto nacional quanto internacional, à luta pela paz desta comunidade colombiana. Por outro lado, embora esse não tenha sido o nosso objetivo analítico, sabemos que as experiências do orçamento participativo têm surgido em várias cidades do Brasil e de outros países da América Latina, que as experiências mais recentes têm ganho com a experiência das mais antigas e que há mesmo redes de cidades, especialmente no âmbito das cidades do Mercosul, com o objetivo de discutir em comum as diferentes experiências e modelos de democracia participativa, seus limites e seus potenciais. A força da globalização contra-hegemônica no domínio da ampliação e do aprofundamento da democracia depende em boa medida da ampliação e aprofundamento de redes nacionais, regionais, continentais ou globais de práticas locais.

3. *Os perigos da perversão e da cooptação.* Vimos como as aspirações revolucionárias de participação democrática no século XIX foram sendo reduzidos, no decorrer do século XX, a formas de democracia de baixa intensidade. Com isso, os objetivos de inclusão social e de reconhecimento das diferenças foram sendo pervertidos e convertidos no seu contrário. Ao perigo de perversão e de descaracterização não estão, de modo nenhum, imunes às práticas de democracia participativa. Também elas, que visam ampliar o cânone político e, com isso, ampliar o espaço público e os debates e demandas sociais que o constituem, podem ser cooptadas por interesses e atores hegemônicos para, com base nelas, legitimar a exclusão social e a repressão da diferença. Os textos de Paoli e de Guerra dão conta desse perigo.

Mas a perversão pode ocorrer por muitas outras vias: pela burocratização da participação, pela reintrodução de clientelismo sob novas formas, pela instrumentalização partidária, pela exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação das instituições participativas. Estes perigos só podem ser evitados por intermédio da aprendizagem e da reflexão constantes para extrair incentivos para novos aprofundamentos democráticos. No domínio da democracia participativa, mais do que em qualquer outro, a democracia é um princípio sem fim e as tarefas de democratização só se sustentam quando elas próprias são definidas por processos democráticos cada vez mais exigentes.

4. *Democracia participativa e democracia representativa.* Esta é talvez a questão a que os estudos reunidos neste volume dão mais respostas e, por isso, lhe dedicamos mais espaço. A solução dada pela teoria hegemônica da democracia para o problema da relação entre democracia representativa e democracia participativa — a solução das escalas — não é uma solução adequada porque deixa intocado o problema das gramáticas sociais, e oferece uma resposta simplista, exclusivamente geográfica, ao problema da combinação entre participação e representação.

As experiências estudadas neste projeto oferecem uma resposta alternativa para o problema democrático. Elas mostram que a capacidade de lidar com a complexidade cultural e administrativa não aumenta com o aumento das escalas. E mostram, sobretudo, que existe um processo de pluralização cultural e de reconhecimento de novas identidades¹⁶ que tem como consequência profundas redefinições da prática democrática, redefinições essas que estão além do processo de agregação próprio à democracia representativa.

A nosso ver existem duas formas possíveis de combinação entre democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade. Coexistência implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional. A democracia representativa em nível nacional (domínio exclusivo em nível da constituição de governos; a aceitação da forma vertical burocrática como forma exclusiva da administração pública) coexiste com a democracia participativa em nível local, acentuando deter-

¹⁶O tema das identidades e do princípio do reconhecimento da diferença é tratado em detalhe no terceiro volume desta coleção.

minadas características participativas já existentes em algumas democracias dos países centrais (Mansbridge, 1990).

A segunda forma de combinação, a que chamamos complementaridade, implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa. 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. Ao contrário do que pretende este modelo, o objetivo é associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade da inclusão social. Tanto no caso do Brasil quanto no caso da Índia, os arranjos participativos permitem a articulação entre argumentação e justiça distributiva e a transferência de prerrogativas do nível nacional para o nível local e da sociedade política para os próprios arranjos participativos. A democracia representativa é convocada a integrar no debate político-eleitoral propostas de reconhecimento cultural e de inclusão social.

A concepção de complementaridade é diferente da de coexistência, porque, como vimos nos casos do Brasil e da Índia, ela implica uma decisão da sociedade política de ampliar a participação em nível local através da transferência ou devolução para formas participativas de deliberação de prerrogativas decisórias a princípio detidas pelos governantes. Assim, seja no caso do orçamento participativo no Brasil ou dos Panchayats na Índia, as assembleias regionais ou a decisão pelos conselheiros decorre de uma opção feita pela sociedade política de articular participação e representação.

Parece evidente que a primeira forma de articulação entre democracia participativa e democracia representativa, a coexistência, prevalece nos países centrais, enquanto a segunda, a complementaridade, começa a emergir nos países semiperiféricos e periféricos. Se assim for, é possível concluir que o aprofundamento da democracia não ocorre necessariamente a partir das mesmas características presentes nos países centrais onde a democracia foi primeiro introduzida e consolidada. As características que permitiram a originalidade democrática podem não ser necessariamente as mesmas caracte-

rísticas que permitem a sua reprodução ampliada e aprofundada. Por isso, o problema da inovação cultural e do experimentalismo institucional é ainda mais premente. As novas democracias devem, se tal perspectiva está correta, se transformar em novíssimos movimentos sociais, no sentido que o estado deve se transformar em um local de experimentação distributiva e cultural. É na originalidade das novas formas de experimentação institucional que podem estar os potenciais emancipatórios ainda presentes nas sociedades contemporâneas. Esses potenciais, para serem realizados, precisam estar em relação com uma sociedade que aceite renegociar as regras da sua sociabilidade acreditando que a grandeza social reside na capacidade de inventar, e não de imitar.

6.1. TESES PARA O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Pretendemos concluir essa introdução com três teses para o fortalecimento da democracia participativa.

1ª tese: Pelo fortalecimento da demodiversidade. Essa tese implica reconhecer que não existe nenhum motivo para a democracia assumir uma só forma. Pelo contrário, o multiculturalismo e as experiências recentes de participação apontam no sentido da deliberação pública ampliada e do adensamento da participação. O primeiro elemento importante da democracia participativa seria o aprofundamento dos casos nos quais o sistema político abre mão de prerrogativas de decisão em favor de instâncias participativas.

2ª tese: Fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global. Novas experiências democráticas precisam do apoio de atores democráticos transnacionais nos casos nos quais a democracia é fraca, como ficou patente no caso colombiano. Ao mesmo tempo, experiências alternativas bem-sucedidas como a de Porto Alegre e a dos Panchayats na Índia precisam ser expandidas para que se apresentem como alternativas ao modelo hegemônico. Portanto, a passagem do contra-hegemônico do plano local para o global é fundamental para o fortalecimento da democracia participativa.

3ª tese: *Ampliação do experimentalismo democrático*. Foi possível perceber no texto acima que as novas experiências bem-sucedidas se originaram de novas gramáticas sociais nas quais o formato da participação foi sendo adquirido experimentalmente. É necessário para a pluralização cultural, racial e distributiva da democracia que se multipliquem experimentos em todas essas direções.

Bibliografia

- Alvarez, S.; Dagnino, E; Escobar, A. (1998), *Cultures of Politics, Politics of Cultures: re-visioning Latin American social movements*. Boulder: Westview Press.
- Anderson (1991), *Imagined Communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. London; Nova York: Verso.
- Arato, Andrew (2000), "Accountability and Civil Society", Peruzzotti e Smulovitz (orgs.), *Societal Accountability*. Buenos Aires.
- Avritzer, L. (1996), *A moralidade da democracia*. São Paulo: Perspectiva.
- (2002a), *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Benhabib, S. (1996), "Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy", S. Benhabib (org.), *Democracy and Difference*. Princeton, Princeton University Press, 67-94.
- Bobbio, N. (1979), *Marxismo e Estado*. Rio de Janeiro: Graal.
- (1986), *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra.
- Bóron, A. (1994), *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.
- Castoriadis, C. (1986), *As encruzilhadas do labirinto*. São Paulo: Paz e Terra.
- Cohen, J. (1997), "Procedure and Substance in Deliberative Democracy", *Deliberative Democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Crozier, M.; Huntington, S.; Watanuki, J. (1975), *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nova York: New York University Press.
- Dagnino, E. (1994), *Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- Dahl, R. (1998), *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- (1956), *A preface to democratic theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- (1971), *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- (1991), *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Doimo, A. M. (1995), *A vez e a voz do popular*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

- Domingues, J. M. (1997). *Criatividade social, subjetividade coletiva e a modernidade brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Contra-capas.
- Downs, A. (1956), *An economic theory of democracy*. Nova York: Harper.
- Escobar, A.; Alvarez, S. (1992), *The Making of Social Movements in Latin America: identity, strategy, and democracy*. Boulder: Westview Press.
- Esping-Anderson, C. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Fung, A.; Wright, E. (orgs.) (2002), *Deepening Democracy*. Londres: Verso Press (no prelo).
- Fraser, N. (1995), *Justice Interruptus*. Londres: Routledge.
- Germani, G. (1971), *Política y sociedad en una época de transición; de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Paidós.
- Gramsci, A. (1973), *Letters from Prison*. Nova York: Harper & Row.
- Grazia de Grazia (2001), *Experiências de orçamento participativo no brasil, gestão municipal 1997/2000*. Rio de Janeiro.
- Habermas, J. (1984), *The theory of communicative action*. Boston: Beacon Press.
- (1992), *Further Reflections on the Public Sphere. Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press.
- (1995), *Between Facts and Norms*. Cambridge: MIT Press.
- Heller, P. (2000), “Degrees of Democracy: Some Comparative Lessons from India”, *World Politics*, 52(4).
- Huntington, S. P.; Harvard University. Center for International Affairs (1968), *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- Isaac, T.; Heller, P. (2002), “Decentralization, Democracy and Development: people’s campaign for decentralized planning in Kerala”, A. Fung e E. Wright (orgs.), *Deepening Democracy*. Londres: Verso Press.
- Jelin, E.; Hershberg, E. (1996), *Constructing democracy: human rights, citizenship, and society in Latin America*. Boulder: Westview Press.
- Kelsen, H. (1929), “Essência e valor da democracia”, H. Kelsen, *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes.
- Lechner, N. (1988), *Los Patios Interiores de la Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lefort, C. (1986), *Pensando o político*. São Paulo: Paz e Terra.
- Lenin, V. (1917), *O estado e a Revolução*.
- Lijphart, A. (1984), *Democracies. Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press.
- Macpherson, C. B.; Canadian Broadcasting Corporation (1966), *The Real World of Democracy*. Nova York; Oxford: Oxford University Press.
- Manin, B. (1997), *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansbridge, J. J. (1990), *Beyond self-interest*. Chicago: University of Chicago Press.
- Marramao, Giacomo (1995), *Poder e secularização: as categorias do tempo*. São Paulo: Unesp.
- Marx, Karl [1871] (1976), *Preface and introduction to A contribution to the critique of political economy*. Pekin: Foreign Language Press.
- Melucci, A. (1996), *Challenging codes: collective action in the information age*. Cambridge; Nova York: Cambridge University Press.
- Michels, R. (1949), *Political Parties*. Glencoe: Free Press.
- Moore, B. (1966), *Social origins of dictatorship and democracy; lord and peasant in the making of the modern world*. Boston: Beacon Press.
- Nun, J. (2000), *Democracia gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura.
- O’Donnell, G. A. (1973), *Modernization and bureaucratic-authoritarianism; studies in South American politics*. Berkeley: Institute of International Studies University of California.
- O’Donnell; Schmitter, et al. (1986), *Transitions from authoritarian rule: prospects for democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Pateman, C. (1970), *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, A. (1984), “Amas a incerteza e será democrático”, *Novos Estudos Cebrap*, 9, 36-46.
- (1985), *Capitalism and social democracy*. Cambridge; Nova York: Cambridge University Press.
- Przeworski, A.; Stokes, S. et al. (1999), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sabel et al. (1999), “After Backyard Environmentalism”, *The new democracy forum*. www.polisci-mit.edu.
- Sabel; Zeitlin, et al. (1997), *World of possibilities: flexibility and mass production in Western industrialization*. Paris; Cambridge; Nova York: Maison des sciences de l’homme; Cambridge University Press.
- Sader, E. (1988), *Quando novos personagens entraram em cena*. São Paulo: Paz e Terra.
- Santos, Boaventura de Sousa (1990), *Estado e sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Afrontamento.
- (1995), *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. Nova York: Routledge.
- (1998), *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gradiva.
- (2000), *Crítica da razão indolente*. São Paulo: Cortez.
- Schmitt, C. (1926), *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Schumpeter, J. A. (1942), *Capitalism, socialism, and democracy*. Nova York; London: Harper & brothers.

- Sen, Amartya (1999), "Democracy as a Universal Value", *Journal of Democracy*, 10(3), 3-17.
- Shonfield, A. (1969), *Modern capitalism: the changing balance of public and private power*. Londres; Nova York: Oxford U.P.
- Shonfield, A.; Shonfield, Z. (1984), *In defence of the mixed economy*. Oxford [Oxfordshire]; Nova Iorque: Oxford University Press.
- Silva, M. K. (2001), *Construção da participação popular*. Departamento de Sociologia. Porto Alegre: UFRGS.
- Uampa (1986), *A participação popular na administração municipal*. Porto Alegre.
- Wallerstein, Immanuel (2001), "Democracy, Capitalism and Transformation", Palestra em *Documenta 11*. Viena, 16 de março.
- Weber, Max [1919] (1978), *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
- Williams, R. (1981), *Culture*. Glasgow: Fontana.
- Wood, E. M. (1996), *Democracy Against Capitalism*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Young, I. M. (2000), *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Movimentos Sociais e Aspiração Democrática