



Os desafios da participação: novas instituições democráticas e suas perspectivas na Bolívia, Equador e Venezuela

André Luiz Coelho¹

Clayton M. Cunha Filho

Fidel Pérez Flores

Experiências recentes de refundação institucional na América Latina introduziram com força a noção de que os sistemas políticos precisam abrir mais canais para a participação dos cidadãos mediante mecanismos constitucionais. A região andina da América do Sul, em particular, experimentou a promulgação de constituições na Venezuela, Equador e Bolívia ao longo dos dez anos entre 1999 e 2009 que incorporam um conjunto de mecanismos de participação que tendem a tirar dos representantes eleitos o monopólio do processo decisório. Esses países não são certamente os únicos nem os primeiros a reconhecer formalmente esse tipo de mecanismos na região², mas se tornaram o centro de atenção para esse tipo de experiências na última década por sua auto-proclamada radicalidade³ e por seus governantes e aliados enfatizarem a necessidade de construir um novo tipo de democracia.

Em um trabalho prévio (PÉREZ FLORES *et al.*, 2010), mostramos como a ordem constitucional desses países efetivamente propõe um desenho institucional que incorpora importantes mecanismos participativos que vão além da mera eleição de representantes. Esses novos mecanismos, resumidos na Tabela 1, podem ser divididos em cinco grandes grupos que permitem: a)

¹ Os autores são doutorandos em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Uerj (IESP-UERJ) e pesquisadores do Observatório Político Sul-Americano (OPSA). A ordem em que são apresentados é meramente alfabética e não implica níveis diferentes de participação no mesmo.

² A esse respeito, ver o interessante levantamento de casos de reconhecimento constitucional de mecanismos de democracia participativa em países do sul latino-americano feito por Alicia Lissidini (2008).

³ O que leva alguns a chamarem tais experiências de “Revoluções de Papel” (PARTLOW, 2009).

a possibilidade de revogar os mandatos de todos os representantes eleitos; b) a possibilidade de revogar ou ratificar leis e tratados internacionais; c) a participação de organizações da sociedade civil na composição de instituições de controle e prestação de conta; d) iniciativa legislativa; e) co-governo em instâncias locais.⁴ Ao mesmo tempo, contudo, nós encontramos que apesar da inflamada retórica crítica em relação à democracia representativa ostentada por eles, nenhum dos casos considerados abandonou de fato os traços essenciais de tal modelo⁵. Desta maneira, as instituições participativas coexistem e eventualmente complementam os mecanismos tradicionais de representação.

Tabela 1

<i>Mecanismos de participação</i>	Bolívia	Equador	Venezuela
Revogação de mandatos	Todos os cargos eletivos são revogáveis menos o judiciário (Artigo 240)	Todos os cargos eletivos são revogáveis (Artigo 105).	Todos os cargos eletivos são revogáveis. (Artigo 72).
Revogação/ratificação de leis	Qualquer emenda à Constituição precisa de referendo (Artigo 411). Cidadãos podem convocar referendo para aprovar tratados e convênios internacionais (Artigo 259). Tratados sobre questões limítrofes, integração monetária, integração econômica estrutural e cessão de competência a órgãos supranacionais referendo é obrigatório (Artigo 257)	Cidadãos podem convocar referendo para revogar leis e decretos presidenciais (Artigos 103 e 104) Qualquer modificação constitucional precisa de referendo (Artigos 441 e 443). Cidadãos podem convocar referendo para aprovar tratados e convênios internacionais (Artigo 420).	Cidadãos podem convocar referendo para revogar leis e decretos presidenciais. (Artigos 73 e 74) Qualquer modificação constitucional precisa de referendo. (Artigos 341 e 344). Cidadãos podem convocar referendo para aprovar tratados e convênios internacionais. (Artigo 73).

⁴ Naquele texto, nós dividimos os mecanismos em 8 grupos: representação ampliada, revogação de mandatos, revogação/ratificação de leis, política externa, mecanismos populares de prestação de conta, iniciativa legislativa, mecanismos de co-governo e autonomia indígena. Nós reconsideramos posteriormente e decidimos reagrupá-los nesses cinco grupos devido a que a representação ampliada com quotas de gênero e etnia e a autonomia indígena não são realmente mecanismos de participação *tout court* no mesmo sentido que os outros e os mecanismos de política externa eram exatamente da mesma natureza que os mecanismos de revogação/ratificação de leis, apenas aplicadas a tratados internacionais, sendo portanto aqui considerados dentro do mesmo grupo.

⁵ Bernard Manin (1995), por exemplo, lista quatro elementos ou instituições que caracterizam a democracia representativa: a) a designação de governos através de eleições periódicas; b) a relativa independência dos governantes em relação aos governados; c) a possibilidade que os governados têm de expressar opiniões e preferências sem coerção dos governantes; e d) a possibilidade de submeter as decisões governamentais ao debate público. Todos esses elementos estão presentes nas constituições desses três países.

<p>Mecanismos populares de controle e prestação de contas</p>	<p>Exercido por mediação da Função de Controle, Defesa da Sociedade e do Estado (Ministério Público, Defensoria do Povo e Controladoria Geral da República) (Artigos 213 a 231).</p> <p>Sociedade civil organizada participa na fiscalização, denúncia de possíveis casos de revogação, controla a gestão pública em todos os níveis estatais e de qualquer empresa que use recursos públicos (Artigos 241 e 242).</p>	<p>Exercido por mediação do Poder Função de Transparência e Controle Social (Conselho de Participação Cidadã e Controle Social, Defensoria do Povo, Controladoria Geral do Estado) (Artigos 204 2 205).</p> <p>Cidadãos e organizações sociais selecionam os membros do Conselho de Participação Cidadã e Controle Social, para fiscalização em todos os níveis de governo (Artigos 207, 209, 209 e 210).</p>	<p>Exercido por mediação do Poder Cidadão (Ministério Público, Defensoria do Povo e Controladoria Geral da República) (Artigos 273 a 291).</p> <p>Sociedade organizada propõe candidatos para dirigir o Poder Cidadão; Assembléia Nacional nomeia. (Artigo 279).</p> <p>Membros do poder cidadão são designados por consulta popular apenas em ausência de maioria suficiente na Assembléia Nacional. (Artigo 279).</p>
<p>Iniciativa de lei</p>	<p>Cidadãos podem propor legislação, modificações constitucionais e convocar uma assembléia constituinte (Artigos 162 e 411).</p>	<p>Cidadãos podem propor legislação, modificações constitucionais e convocar uma assembléia constituinte (Artigos 103, 104, 135 e 444).</p> <p>Equatorianos no exterior possuem as mesmas prerrogativas (Artigo 102).</p>	<p>Cidadãos podem propor legislação, modificações constitucionais e convocar uma assembléia constituinte. (Artigos 204, 341, 342 e 348).</p>
<p>Mecanismos de co-gestão</p>	<p>Sociedade civil organizada participa do desenho das políticas públicas e gestão, mas a regulamentação específica ainda não existe (Artigos 241 e 242).</p>	<p>Participação cidadã em todos os níveis de governo (Artigos 85 e 95).</p> <p>Garantia de participação a representantes da sociedade civil em discussões e deliberações dos governos subnacionais (Artigo 101).</p> <p>Cidadãos participam no Conselho Nacional de Planejamento, que é responsável pelo Plano Nacional de Desenvolvimento (Artigos 279 e 280).</p>	<p>Organizações comunitárias participam na execução, controle e planejamento de obras, programas sociais e fornecimento serviços públicos. (Artigo 70 e 184).</p> <p>Trabalhadores participam da gestão de empresas públicas. (Artigo 184).</p> <p>Lei de 2006 sobre Conselhos Comuns regulamenta mecanismos de participação comunitária.</p>

Fontes: Elaboração própria a partir de ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2009; REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 1999; REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008.

Além de descrever a forma particular em que esses países incorporaram cada um desses mecanismos, apontamos que a sua implementação efetiva sugere graus de complexidade distintos em função da intensidade do envolvimento do cidadão que pressupõe cada mecanismo. Assim, seria possível reclassificar os mecanismos do ponto de vista da complexidade e dos desafios que representa sua existência na prática. O

critério principal para essa reclassificação seria identificar em que medida o voto perde relevância como o dispositivo essencial para a concretização do mecanismo. Na medida em que outros dispositivos e pré-requisitos para a participação se tornam mais relevantes é que a complexidade para a efetiva implementação aumenta. Iniciamos a referida discussão problematizando sobre os desafios de se por em prática ideais em comunidades políticas de larga escala e, em seguida, apresentamos um elenco das questões relevantes decorrentes do debate teórico sobre a implementação de instituições de democracia participativa.

1. O problema duplo das democracias realmente existentes

Diversos teóricos concordam que um requisito importante dos regimes democráticos é a necessidade da maior convergência possível entre os interesses dos governantes e os da comunidade política da qual eles tiram a legitimidade. A diversidade intrínseca aos grandes conglomerados humanos e às dificuldades para se chegar a acordos unânimes perfeitos são elementos incontornáveis da sociabilidade humana que tornam necessária a existência de formas institucionalizadas de representação para empossar, temporariamente, a um grupo reduzido de cidadãos para exercer funções de governo. A análise empreendida por Hanna Pitkin (1972) em torno dos dilemas da representação dá conta das dificuldades de implementar ideais democráticos mediante o exercício indireto do governo.

Ainda que parcialmente resolvida com mecanismos de representação a questão de decidir quem governa em sociedades complexas e massificadas, subsiste o problema da lealdade dos governantes em relação aos governados. Independentemente de quão legítimo seja o procedimento que origina os representantes, não há garantias de que o grupo de governantes não traia os interesses e necessidades da comunidade que eles representam e comecem a agir em benefício próprio. Nesse caso, ocorre o que Enrique Dussel (2007) chama de *fetichização do poder*, o exercício do poder delegado pela comunidade política se desvirtua em seu mandato e se torna um mecanismo de dominação.

A dupla face desse problema latente em todo ensaio democrático se expressa da seguinte forma: comunidades políticas grandes e diversas não podem se autogovernar diretamente e precisam de instituições representativas para a conformação de uma classe governante temporária. Entretanto, esses governantes são eternos suspeitos de desvio. A história é cheia de tentativas ensaiadas por comunidades políticas dos mais distintos

lugares e épocas para encarar, com maior ou menor sucesso, esse duplo problema.

Para enfrentar a questão da seleção de representantes, os sistemas políticos modernos consagraram o voto como o mecanismo essencial de legitimidade para as elites de governo. Uma trajetória de mais de 200 anos dá conta das transformações dessa instituição essencial das democracias representativas. A vigência desse direito em inúmeros países, no entanto, não satisfaz os anseios democráticos de quem possui a consciência da separação entre o mundo pequeno e poderoso dos governantes daquele dos cidadãos comuns. Daí a força que vem ganhando em alguns países latino-americanos a ideia de que os sistemas democráticos precisam ser reformados na direção de uma maior participação dos cidadãos nos processos decisórios para além do voto

Ao longo dos últimos trinta anos os países da região passaram por um amplo espectro de reformas políticas e econômicas que tinham como principal objetivo a modificação do modelo de substituição de importações para o modelo neoliberal. Para tal, a estratégia mais comumente utilizada foi o fortalecimento do Executivo em detrimento do Legislativo, expresso no dilema de mais governabilidade e menos representatividade. De acordo com Guillermo O'Donnell (1991), no período imediatamente posterior à redemocratização na América Latina, em um contexto de severas crises econômicas e políticas, ocorreu em alguns países da região a expressa delegação de poderes resultando em amplas liberdade de ação aos presidentes democraticamente eleitos resultando no que ele conceituou como democracias delegativas. Para O'Donnell, a democracia delegativa acontecia em cenários de baixa de institucionalização e representava para os presidentes a vantagem de não ter praticamente nenhuma obrigatoriedade de prestar contas mesmo a outras instituições fundamentais para a democracia como o Legislativo, Judiciário, partidos políticos e movimentos sociais.

Em muitos países, no entanto, as consequências dessa nova lógica foram perversas, com seguidos casos do chamado estelionato eleitoral⁶ que, via de regra, teve como implicações o aumento da instabilidade política, manifestações populares e quedas presidenciais. É possível dizer que uma das

⁶ Stokes (2001) ao analisar a implementação das reformas neoliberais na região chama atenção para a ocorrência do estelionato eleitoral (*policy switch*), ação estratégica dos representantes que ocultam suas reais intenções e prometem a adoção de políticas atrativas para os eleitores durante as campanhas e que, após eleitos, modificam radicalmente com a implementação de políticas conservadoras antipopulares.

motivações dessa série de reformas constitucionais no sentido de retomar a representatividade dos cidadãos seria uma resposta aos casos recentes do fenômeno. O desenho de instituições participativas abre, por sua vez, um novo leque de desafios para a concretização do ideal democrático.

2. Instituições participativas e os desafios para sua implementação

Quanto maior a intensidade do envolvimento exigido do cidadão por um mecanismo institucional de participação democrática, mais complexa e desafiadora se torna sua implementação no contexto dos sistemas políticos modernos. Essa é a tese que nos leva a identificar uma dinâmica de complexidades incrementais entre os mecanismos para revogar mandatos, o mais *simples*, e o reconhecimento jurídico de autonomias indígenas, o mais *complexo*. Um diálogo com distintos autores que se dedicaram à reflexão sobre o funcionamento dos sistemas democráticos, os seus ideais e os entraves de sua implementação nos permite identificar com maior clareza a dinâmica dessa complexidade incremental.

O voto em si mesmo já é um mecanismo de participação que exige do cidadão apenas cuidar de sua inscrição numa lista e comparecer periodicamente a sua seção eleitoral para selecionar sua opção preferida dentre os candidatos oferecidos. É claro que para que isso seja possível em larga escala, é necessária a mobilização de muitos recursos materiais e humanos, de forma que os cidadãos possam comparecer às urnas. Porém, do ponto de vista do cidadão, a participação nesse nível é relativamente simples. É verdade que, para melhor exercício desse direito, é desejável que o cidadão esteja suficientemente informado sobre as opções apresentadas para, a partir de uma noção de sua própria identidade e interesses, eleger a melhor opção. Mas isso, como aponta Sartori (1994), não é crucial para uma democracia eleitoral funcionar. A contagem final dos votos não distingue entre os votos exercidos por cidadãos mais informados e a legitimidade dos eleitos decorre unicamente de possuírem uma maioria clara das preferências. Não se espera que o cidadão seja competente ou informado sobre todas as questões relevantes, já que, nesse contexto, não lhes é conferido espaço significativo para intervir no processo decisório.

Quando nas constituições analisadas se abre a possibilidade para a revogação de mandatos, legislação e tratados internacionais, trata-se de ampliar o mecanismo de voto para além da seleção de pessoas. Assim, vota-se também para sancionar algumas das decisões que os representantes e

governantes tomam a respeito de assuntos considerados cruciais por uma parte expressiva dos cidadãos. Dada a experiência histórica na organização de inúmeras experiências de voto, podemos dizer que a implementação desses mecanismos está à mão. Inclusive, trata-se de instituições já praticadas com relativa normalidade em muitos países.

Francisco Gutiérrez e Fabián Acuña (2009) analisaram 20 referendos de alcance nacional ocorridos entre 1985 e 2009 na Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Os temas submetidos a tal mecanismo foram frequentemente ligados a esforços de grande reconfiguração institucional, como o desenho territorial do Estado, relações Executivo – Legislativo, modalidades de acesso e permanência em cargos de eleição, aprovações constitucionais etc. Algumas distorções, entretanto, foram apontadas pelos autores na hora de avaliar essas experiências: assimetrias no poder de agenda entre agentes decisórios, vantagens estruturais do poder público para promover suas preferências e a tendência para o desmonte de outros mecanismos de freios e contrapesos. Por seu lado, Alicia Lissidini (2008), em seu estudo sobre os mecanismos de referendo, argumenta que esse processo pode promover duas tendências contraditórias: por um lado, a inclusão efetiva dos cidadãos nas grandes decisões de interesse público e, por outro, a expansão da influência dos poderes constituídos, notadamente do Executivo, incentivando assim a lógica da delegação. Em conjunto, o tipo de distorções apontadas por esses autores não são muito distintas das que podem vir a ocorrer nos processos eleitorais ordinários ou dizem respeito ao equilíbrio entre os poderes constituídos dentro do próprio sistema representativo.

A seguir, analisamos outros tipos de dificuldades, distorções e desafios que aparecem quando se espera do cidadão uma participação para além do voto.

2.1. Problemas de ação coletiva

A obra clássica de Mancur Olson (1999) sobre a ação coletiva mostra-se interessante para analisar o problema nas iniciativas de democracia participativa nos países em questão. O autor rechaça a ideia clássica de que grupos organizados agirão unidos para atingir seus objetivos, imbuídos de uma espécie de comportamento racional e centrado em seus próprios interesses. Segundo Olson,

a menos que o grupo de indivíduos seja realmente pequeno, ...haja coerção ou algum outro dispositivo especial que faça os indivíduos agirem em interesse próprio, indivíduos racionais e

centrados nos próprios interesses não agirão para promover seus interesses comuns ou grupais.

Transpondo essa lógica para os casos estudados, a participação popular seria extremamente prejudicada, uma vez que os indivíduos não teriam incentivos para participar das instâncias de cogestão, controle popular da gestão pública e iniciativa de lei. Refletindo sobre a mesma em relação aos grandes grupos organizados dos países analisados, entretanto, temos nas organizações indígenas bolivianas e equatorianas exemplos que contradizem a fatalidade do argumento. A Confederação das Nacionalidades Indígenas do Equador (Conaie) e o Conselho Nacional de Ayllus e Marqas do Qollasuyu (Conamaq) e a Confederação de Povos Indígenas do Oriente Boliviano (Cidob) são exemplos de organizações que se formaram em oposição ao Estado. Não apenas não receberam incentivos públicos como tiveram que enfrentar constrangimentos e coerção e mesmo assim têm mantido um grau notável de mobilização. Certamente, uma vez que contam agora com governos mais favoráveis a seus interesses, a problemática pode se recolocar e trazer os riscos de cooptação e perda de autonomia, o que poderia ser uma ameaça à democracia, e contradizer o ideal participacionista⁷. No caso venezuelano, a criação dos conselhos comunais (ver PÉREZ FLORES *et al.*, 2010) como instâncias locais de participação direta em todo o território nacional é um exemplo forte dos riscos de cooptação pelo governo central através da condicionalidade para a liberação de recursos.

Certamente, os incentivos econômicos não seriam os únicos possíveis a serem considerados pelos indivíduos, mas também os desejos de prestígio, respeito, amizade e outros objetivos de fundo social e psicológico. Assim, a possibilidade da existência de uma ocasião onde não haja incentivo econômico, mas incentivo social, deve ser considerada. Talvez sejam esses incentivos, muito fomentados pelos atuais governos dos três países, como o patriotismo, ideologia, a mobilização contra um inimigo comum etc. o que poderia mover os indivíduos para participarem das instituições participativas. Em nossos casos específicos, em que os mecanismos participativos foram criados como resposta a demandas por uma refundação radical do Estado e das formas de participação, e que portanto possuíam um grau elevado de mobilização popular pré-existente, isto poderia fornecer os incentivos necessários à participação. Certamente, também pode ser que esse tipo de

⁷ Cabe ressaltar que em maio de 2010 o Pachakutik, braço político da Conaie, partiu para a oposição ao governo de Rafael Correa por discordar de sua política ambiental.

incentivo funcione bem em um primeiro momento e possa vir a perder eficácia com o tempo, recolocando a questão.

2.2. *Apatia, extremismo e intensidade das preferências*

O ideal participacionista nos desenhos institucionais pressupõe dos cidadãos uma demanda por desempenhar papel mais decisivo no processo decisório, com atribuições que vão além da simples seleção de representantes. Os sujeitos potencialmente participantes, no entanto, não são homogêneos quanto a seu interesse pela política e as formas de participação. Há uma parcela de cidadãos que simplesmente não se importa ao mesmo tempo em que pode existir, no outro extremo, uma população que manifesta grande interesse pelas mesmas e orienta a elas parte considerável de seu tempo e esforço. No meio, haverá quem manifeste interesse moderado. Que consequências essa heterogeneidade pode trazer para a implementação de mecanismos de democracia participativa?

Não há sistema participativo sem participantes. Por isso, quanto maior o número de cidadãos apáticos, menos viável a implantação efetiva dessa institucionalidade. No entanto, também seria excessivo pretender que qualquer experimentação nessa direção requer a total disposição dos cidadãos. Assim como a operacionalização do sistema representativo é viável apesar dos altos níveis de abstenção em distintos momentos e lugares, não há porque supor que os mecanismos para ampliar a participação só podem existir se essa participação for total. Carole Pateman (1992) comenta que muitas vezes as críticas a quem advoga por maiores níveis de participação vem no sentido dessa pretensão ser irrealista porque exige níveis de racionalidade e envolvimento na política por parte de todos os cidadãos. Mas, reconhecida a impossibilidade de realizar esse ideal em termos absolutos, vale a pena indagar até que ponto a apatia em relação à política pode atrapalhar o funcionamento de instituições que tendem a ampliar a participação. Principalmente se o fenômeno interage com seu oposto, a existência de coalizões em torno de preferências muito intensas e extremadas.

A questão da intensidade leva Sartori (1994) a afirmar que a democracia direta acaba sendo um verdadeiro paraíso de minorias ativas com preferências muito intensas. Preferências majoritárias, mas fracas quanto a sua intensidade, podem ser derrotadas por preferências minoritárias, porém intensas. Quem é intenso é ativo; quem é ativo prevalece sobre o inativo e só pequenos grupos podem ser duravelmente intensos. Minorias intensas são grupos reais capazes de encadear preferências em relação a uma série de questões; já as majorias intensas são agregados efêmeros. Quanto maior o grupo, mais difícil se torna a articulação complexa de preferências.

No caso de instituições como a cogestão em governos locais, a participação em instâncias de controle da gestão pública e a formulação de iniciativas de lei, a coexistência de apáticos e extremistas pode ter algumas consequências negativas. Trata-se, afinal, da captura da ação coletiva por minorias que, por seu ativismo mais intenso, conseguem impor preferências que podem inclusive contradizer a vontade da maioria. Na hora de promover uma iniciativa de lei ou organizar a participação em órgãos de fiscalização, essa possibilidade se dilui na medida em que outras instituições, como o parlamento e referendo, podem intervir no processo. As consequências mais graves de acordo com Sartori estariam nos governos locais. Se, como ele teme, uma minoria intensa e extremista acaba tomando conta do processo decisório em uma comunidade que decide mediante assembleias, abre-se efetivamente a possibilidade de que maiorias apáticas sejam esmagadas pelas decisões tomadas. Nesse caso, seria necessário que outras garantias institucionais possam fazer contrapeso para que essa situação não se torne uma prática de imposição autoritária.

Devido ao fato de que um dos principais motivadores da participação é a ideologia, é verdade que os participantes tendem a mostrar um viés nesse aspecto. Como a democracia participativa vem sendo atualmente promovida por governos de esquerda na América Latina como um tipo de experimento revolucionário, algum tipo de auto-seleção pelos próprios participantes tende a ocorrer, fazendo com que estes sejam compostos principalmente de militantes pró-governo e afetando a diversidade no interior dos mecanismos. Hawkins (2010) documenta o fenômeno para o caso venezuelano, mas é provável que uma dinâmica semelhante opere também nos outros já que eles compartilham com a Venezuela a aguda polarização política e a lógica utilizada para justificar o aprofundamento democrático. Mas ainda mesmo assim, as novas instituições na Venezuela – mas provavelmente também nos outros dois países – têm feito jus ao ideal de empoderar “grupos que frequentemente estão ausentes da sociedade civil tradicional, especialmente mulheres e os pobres” (HAWKINS, 2010, p. 60) e como nenhum dos países de fato abandonou os mecanismos representativos, mas sim instituíram os participativos como complemento, os medos teóricos de Sartori parecem um tanto quanto exagerados.

2.3. Hiperpolitização da vida/custos para outras atividades

Uma consequência inerente dos mecanismos participativos é o aumento da frequência de intervenção política para uma parcela expressiva de cidadãos. Já não apenas um comparecimento pontual às urnas, agora

também o cidadão seria convocado a integrar comitês de postulação de candidatos a organismos de fiscalização, intervir nos debates de uma iniciativa popular de lei ou deliberar em assembleias de vizinhos sobre a melhor maneira de aproveitar recursos. Se efetivamente estes mecanismos abrangem populações que não têm na política sua principal atividade, como manda o ideal participacionista, então estaríamos ampliando de forma autêntica a abrangência dessa atividade e se exigiria dos cidadãos um maior envolvimento nas questões do poder público no dia a dia. Daí surge o questionamento: uma excessiva politização da vida não implicaria em custos muito altos para o desempenho em outras atividades socialmente necessárias aos cidadãos comuns?

Sartori (1994), por exemplo, afirma que quando todos estão ocupados na política, outras atividades poderiam ficar esvaziadas. Seria o caso da função econômica, indispensável para a sustentação da vida em comum e que poderia terminar atrofiada. Por isso ele afirma ser desejável que a política ocupe apenas poucas pessoas.

Porém, como já mencionado, a existência de mecanismos que ampliam a participação dificilmente empolgariam a todos os cidadãos e não temos porque pressupor que esse envolvimento lhes ocupe *todo* seu tempo. Principalmente se aceitarmos que essas instituições são complementares à engrenagem representativa e que não está sendo proposta a implementação de uma democracia direta pura. Entretanto, não deixa de ser pertinente a questão de até que ponto é razoável exigir dos cidadãos comuns um envolvimento intenso na atividade política sem atrapalhar outras atividades também relevantes ou de até que ponto os cidadãos, mesmo os mais interessados, podem dedicar tempo e esforço para participar de forma suficiente na esfera política.

2.4. *Competências técnicas.*

A abertura de novas esferas de participação para além do voto traz a questão das competências técnicas. Num mundo de mudanças tecnológicas, divisão social do trabalho e delegação de funções a burocracias especializadas, o problema de se os cidadãos possuem suficiente capacitação para tomar para si essas funções sempre foi levantado pelos críticos da democracia direta como uma das principais objeções à extensão do poder popular para além do sufrágio. No entanto, em pelo menos três mecanismos previstos há a abertura de possibilidades de intervenção mais ou menos direta em campos onde se espera algum tipo de conhecimento especializado: a

iniciativa de lei, os mecanismos de controle e prestação de contas e os mecanismos de cogestão.

Por iniciativa de lei nos referimos à potestade concedida aos cidadãos de apresentarem propostas de lei ou alteração constitucional. Embora em última instância seja o parlamento a decidir pela aprovação ou rejeição das propostas com diferentes graus e prazos de obrigatoriedade de consideração (ver PÉREZ FLORES *et al.*, 2010), a elaboração do projeto pelos cidadãos pressupõe tanto o conhecimento técnico do linguajar próprio a ser utilizado na confecção da lei, quanto à capacidade de antecipação dos efeitos a serem provocados em seu campo específico uma vez aprovado. Aqui o ponto principal não é nem tanto a possibilidade de efeitos adversos não antecipados provenientes de alguma lei de iniciativa popular, visto que ela existe igualmente nos projetos legislativos apresentados pelos representantes, mas sim o fato de que o poder constitucionalmente concedido é bastante amplo e pode ser utilizado para leis de caráter tanto geral quanto bastante específico como políticas previdenciárias, hidrocarboníferas etc. Nesse tipo de caso, o grau de conhecimento técnico especializado potencialmente exigido coloca realmente em questão o quanto o cidadão comum poderia utilizar de fato esse poder que lhe é concedido e os riscos de apropriação do mesmo por grupos de interesse específicos já previamente organizados que poderiam utilizá-lo em benefício próprio.

Entretanto, embora de fato seja irreal imaginar uma utilização massiva do instrumento pelos cidadãos comuns, sendo mais provável a apresentação de leis a partir de grupos previamente mobilizados e detentores de algum grau de conhecimento técnico específico como ONGs, associações profissionais, sindicatos etc., o filtro obrigatório da votação parlamentar reduz quaisquer riscos mais sérios de usurpação do poder por minorias radicalizadas do tipo temido por Sartori (1994). Nesses países, há inclusive um segundo filtro possível através do qual qualquer legislação pode ser revertida (os mecanismos de revogação legislativa), havendo portanto suficientes freios e contrapesos para a manutenção dos direitos das minorias (ver PÉREZ FLORES *et al.*, 2010). Quanto à possibilidade de que seriam vanguardas e elites as que mais se utilizariam do mecanismo, embora seja realmente plausível, convém não esquecer que nos parlamentos são muitas vezes os lobbies que introduzem legislação ocultos atrás de algum parlamentar. Nesse sentido, ainda que os custos do conhecimento técnico e da mobilização façam com que este mecanismo venha a ser mais ativado por grupos de interesses

específicos, se servirem simplesmente para dar maior transparência aos lobbies já terá cumprido um papel importante à democracia.

Com relação aos mecanismos de prestação de contas, a questão das competências se torna mais complexa e importante. Na Venezuela e no Equador existe um poder de Estado independente que possui entre suas atribuições a fiscalização da administração pública através de órgãos específicos que incluem conselhos nacionais de participação popular com atribuições de fiscalização e controle. Na Bolívia, embora não esteja constitucionalizado como poder independente, o texto da carta magna aponta funções não menos importantes e com uma redação que insinua uma forma mais direta de controle, embora a remeta a legislação infraconstitucional ainda inexistente. Na medida em que lidam com temas como execução orçamentária, atuação de empresas estatais complexas e políticas públicas específicas, é preciso que os cidadãos que atuem nesses mecanismos de controle tenham conhecimentos específicos conforme os casos analisados para desempenhar as funções de maneira produtiva.

No caso de fiscalizações mediadas por conselhos com membros indicados, a questão atenua-se com a possibilidade da exigência desses pré-requisitos de qualificação, mas em casos de intervenção mais direta como a sugerida pela constituição boliviana o tema representa um desafio importante a ser considerado.

E o desafio amplia-se ainda mais nos mecanismos de cogestão, onde os cidadãos devem não apenas verificar a boa execução das políticas, mas propô-las e executá-las eles mesmos. Mais uma vez, a Bolívia delineia uma proposta ambiciosa onde a sociedade civil teria prerrogativas de participação direta no desenho das políticas públicas, mas remete o tema a lei ainda inexistente. Nos outros dois casos, há mais detalhes nos textos constitucionais, embora também existam lacunas sobre regulamentações específicas. No Equador, por exemplo, a constituição estabelece a participação dos cidadãos no Conselho Nacional de Planejamento embora não esteja claro quantos cidadãos participam ou como são escolhidos. De qualquer forma, pressupõe-se dos cidadãos que participem dessas instâncias de cogestão um nível muito especializado de conhecimento técnico em diferentes áreas conforme cada caso, que podem englobar desde o abrangente conselho equatoriano de planejamento a empresas públicas específicas de áreas como gás, petróleo, mineração, siderurgia etc.

No caso venezuelano, a partir da Lei dos Conselhos Comunais de 2006 foram criadas unidades políticas menores que os municípios que recebem

recursos orçamentários próprios e devem decidir em assembleias abertas a destinação de recursos, a execução de obras e a gestão comunal. Dos três países, esse é provavelmente o experimento mais radical de democracia direta e autogestão em curso e segundo estudo de 2008 realizado pela *Fundación Centro Gumilla* (MACHADO, 2008), existem mais de 25 mil conselhos comunais já constituídos e 10 mil em processo de formação com resultados ambíguos até então. Por um lado, destaca-se o aumento do empoderamento local, a definição de prioridades pelas próprias comunidades e a experiência de participação direta proporcionada a muitos cidadãos antes politicamente passivos, que confirmariam a viabilidade desse tipo de experimento. Por outro, a falta de experiência administrativa de muitos conselheiros tem de fato comprometido a qualidade das decisões adotadas por alguns dos conselhos, confirmando a problemática das competências técnicas (ver, por exemplo, ELLNER, 2009).

2.5. *Pseudoparticipação*

Uma das preocupações frequentes dos teóricos da democracia participativa é a possibilidade de que os dispositivos institucionais para a participação acabem sendo na prática apenas instrumentos para a legitimação de decisões tomadas por uma cúpula dirigente. Carole Pateman (1992), por exemplo, alerta para a possibilidade ao reconhecer três tipos de participação. A primeira seria a participação plena, ideal, em que cada membro isolado no contexto de um corpo deliberativo tem igual poder de determinar o resultado final das decisões. A segunda seria uma participação parcial, na qual há dirigentes e subordinados no corpo deliberativo, tendo estes últimos certo poder de influir nas decisões, mas a responsabilidade final da decisão recai nos dirigentes. E finalmente, a pseudoparticipação aconteceria quando uma cúpula toma uma decisão e, em vez de ser simplesmente comunicada aos subordinados para execução, ela é submetida a discussão para criar um sentimento de participação. Neste caso, ela é mais um instrumento de persuasão que um mecanismo de tomada de decisão.

Armando Chaguaceda (2008), analisando as experiências participativas em Cuba, sugere que há distintas formas de assumir a participação cidadã, entendida como atividade de envolvimento consciente e ativo dos sujeitos nos processos sociopolíticos constitucionais, exercício e ratificação do poder e a distribuição de recursos que daí deriva. No contexto do socialismo de Estado cubano, ele observa que a cúpula governamental se interessa por uma abordagem que vê a participação apenas como mobilização, na qual se espera que a massa implemente as políticas desenhadas por um comando

centralizado. O autor também dá conta da existência de um espaço associativo que acolhe formas relativamente autônomas de agrupamento identificadas com uma tradição democrática de esquerda que, no entanto, se encontram em tensão constante com as instâncias da burocracia estatal por não se submeterem à dinâmica verticalizada do modelo participativo oficial. Apesar de abordar um país distinto com um modelo constitucional totalmente diferente, o estudo é interessante por mostrar as lógicas dessa dinâmica de pseudo-participação e iluminar algumas das tensões já exibidas de forma incipiente nos três países analisados, mais especialmente na Venezuela.

3. Reflexões finais

Ao longo deste trabalho mostramos que a aposta por instituições participativas no marco dos sistemas políticos latino-americanos contemporâneos sinaliza a abertura do processo decisório para novos atores com demandas pela ampliação da participação. Mas, ao mesmo tempo, destacamos questões do debate teórico em torno das instituições democráticas que anunciam o desafio que comporta implementar em sua forma plena todos esses novos mecanismos. Acreditamos que neste momento uma reflexão sobre os problemas e eventuais distorções desse tipo de aposta contribui tanto para aprimorar as análises empíricas de sua prática quanto para alertar aos atores genuinamente interessados no sucesso dessa aposta sobre possíveis distorções.

Como parte do esforço analítico, apresentamos argumentos sobre por que afirmamos que as instituições participativas enfrentam desafios mais complexos quando levadas a prática. Assim, entendemos que a centralidade do voto como dispositivo fundamental para instituições como a revogação de mandatos ou de leis torna mais acessível sua implementação no curto prazo. O sufrágio já é prática recorrente em muitos países e os cidadãos cada vez mais se acostumam a exercê-lo. Em um referendo revogatório, por exemplo, o voto por candidatos é substituído pela decisão em torno de uma pergunta frequentemente formulada em termos dicotômicos: você é a favor ou contra a deposição do seu representante do cargo para qual havia sido eleito? Você é a favor ou contra a aprovação de tal lei ou tratado?

Outros mecanismos, como os de iniciativa legislativa, controle da gestão pública, cogestão em governos locais e os que emergem em contextos de autonomia indígena, pressupõem um cidadão mais ativo, informado e competente em relação a vários assuntos. Daí que autores como Lissidini (2008) tenham sugerido a distinção entre mecanismos reativos e pró-ativos.

Os referendos se identificam com os primeiros e os que aqui colocamos em um segundo grupo correspondem aos pró-ativos. A tentativa de implementar esses mecanismos necessita de cidadãos prontos para compartilhar responsabilidades e assumir um esforço coerente com o tamanho de seu protagonismo. Portanto, intervenções em outras esferas que não apenas a institucional são necessárias para viabilizar tais práticas, o que sugere um processo de longo prazo coerente com a multiplicidade e complexidade das questões envolvidas.

As abordagens mais céticas quando à viabilidade destes mecanismos recomendam, em nome do perigo de encontrar como resultado o oposto do que se pretendia com esse ideal, que o mais prudente seria nem ensaiar sua implementação. Porém, as instituições representativas clássicas não são imunes a esse perigo oposto, como já mencionado em relação aos casos de estelionato eleitoral. Além disso, vários dos autores aqui referidos, dos mais simpáticos às instituições representativas, como Enrique Dussel (2007), aos mais críticos, como Sartori (1994), concordam, cada qual à sua maneira, que toda forma de democracia realmente existente é imperfeita e que não se pode esperar que os ideais se concretizem em toda sua pureza. Portanto, salientamos a pertinência de um experimentalismo institucional que aponte para uma interação mais dinâmica e menos delegativa entre governantes e governados, sem por isso deixar de considerar eventuais percalços e deformações.

4. Referências

- CHAGUACEDA, A. Participación ciudadana y espacio asociativo: desafíos en el contexto cubano. In: CHAGUACEDA, A. (Ed.). Participación y espacio asociativo. La Habana: Publicaciones Acuario, 2008. p. 11-42.
- DUSSEL, E. 20 Teses de Política. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- ELLNER, S. Un modelo atractivo con fallas: los Consejos Comunales de Venezuela. *Rebelión*, 26 jun 2009.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. Constitución Política del Estado. . [S.l.]: Gaceta Oficial de Bolivia. . Acesso em: 28 abr. 2009. , 2009
- GUTIÉRREZ SANÍN, F.; ACUÑA, F. La política de los referendos en los países andinos: apelación al pueblo y democracia (1985-2010). *Análisis Político*, n. 67, p. 21-37, 2009.

- HAWKINS, K. A. Who Mobilizes? Participatory Democracy in Chávez's Bolivarian Revolution. *Latin American Politics and Society*, v. 52, n. 3, p. 31-66, ago 2010.
- LISSIDINI, A. Democracia Directa Latinoamericana: riesgos y oportunidades. In: LISSIDINI, A.; WELP, Y.; ZOVATTO, D. (Eds.). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008. p. 13-62.
- MACHADO, J. Estudio de los consejos comunales en Venezuela. . [S.l.]: Fundación Centro Gumilla. , 2008
- MANIN, B. Principes du gouvernement représentatif. [S.l.]: Calmann-Lévy, 1995.
- O'DONNELL, G. Democracia Delegativa? *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 31, p. 25-40, 1991.
- OLSON, M. A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais. São Paulo: EDUSP, 1999.
- PARTLOW, J. Latin America's Document-Driven Revolutions. *The Washington Post*, p. A01, 17 fev 2009.
- PATEMAN, C. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PÉREZ FLORES, F.; CUNHA FILHO, C. M.; COELHO, A. L. Participación ampliada y reforma del Estado: Mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela. *Observatorio Social de América Latina*, v. XI, n. 27, p. 73-95, abr 2010.
- PITKIN, H. F. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1972.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. . [S.l.]: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. , 1999
- REPÚBLICA DEL ECUADOR. Constitución de la República del Ecuador. . [S.l.]: Registro Oficial. , 2008
- SARTORI, G. A Teoria da Democracia Revisitada. São Paulo: Editora Ática, 1994. v. Vol. 1: O Debate Contemporâneo
- STOKES, S. C. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.