

Boaventura de Sousa Santos (org.)

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

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 AMBIGUIDADES 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. "SÁIMOS 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 AMBIVALENCIA 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

Maria 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 INTELLECTUAIS, 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 Garcia-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 REVINDICAÇÃO? 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. AMBIGÜIDADES 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 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 étnicos 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*.

Este projeto foi dirigido por mim com a colaboração de coordenadores de pesquisa em cada um dos seis países: Sakhela Buhlungu, na África do Sul, Maria Célia Paoli, no Brasil; Mauricio García Villegas, na Colômbia, Shalini Randeria e Achuyt Yagnik, na Índia; Teresa Cruz e Silva, em Moçambique e João Arriscado Nunes, em Portugal. Este projeto envolveu 69 pesquisadores e foram analisadas 60 iniciativas, movimentos ou organizações.

1. OS PRESSUPOSTOS E OS DESAFIOS

Os pressupostos deste projeto são fundamentalmente dois: um epistemológico e um sociopolítico. O pressuposto epistemológico é o de que a ciência em geral e as ciências sociais em especial atravessam hoje uma profunda crise de confiança epistemológica. As promessas que legitimaram o privilégio epistemológico do conhecimento científico a partir do século XIX — as promessas da paz e da racionalidade, da liberdade e da igualdade, do progresso e da partilha do progresso — não só não se realizaram sequer no centro do sistema mundial, como se transformaram, nos países da periferia e da semiperiferia — o que se convencionou chamar Terceiro Mundo —, na ideologia legitimadora da subordinação ao imperialismo ocidental. Em nome da ciência moderna destruíram-se muitos conhecimentos e ciências alternativas e humilharam-se os grupos sociais que neles se apoiavam para prosseguir as suas vias próprias e autônomas de desenvolvimento. Em suma, em nome da ciência cometeu-se muito epistemicídio e o poder imperial socorreu-se dele para desarmar a resistência dos povos e grupos sociais conquistados.

Esta epistemologia imperial consolidou-se a partir de meados do século XIX e dominou todo o século XX. Não é em si nenhuma novidade. O que há de novo hoje? Em primeiro lugar, é hoje mais do que nunca evidente que o universalismo da ciência moderna é um particularismo ocidental cuja particularidade consiste em ter poder para definir como particulares, locais, contextuais e situacionais todos os conhecimentos que com ela rivalizam. Disso decorre a constatação de que houve e há outras ciências e outras modernidades não ocidentais e muitos outros conhecimentos que se validam por outros critérios que não o serem científicos ou serem modernos. A diversidade epistemológica do mundo é, assim, potencialmente infinita. Todos os conhecimentos são contextuais e o são tanto mais quanto se arrogam não sê-lo. Não há nem conhecimentos puros, nem conhecimentos completos, há

constelações de conhecimentos. No interior dessas constelações há hibridizações, mas estas, em vez de eliminarem as relações desiguais entre os poderes, contribuem muitas vezes para reforçá-las.

A desigualdade das relações consiste na capacidade de uma forma de conhecimento converter uma outra em recurso ou matéria-prima. As constelações de conhecimento no âmbito da biodiversidade são apenas a manifestação mais dramática de uma desigualdade epistemológica que atravessa todas as áreas temáticas abrangidas por este projeto de pesquisa.

O reconhecimento mesmo viciado de outros conhecimentos rivais é já uma manifestação da crise de confiança epistemológica. Mas há outras, das teorias da complexidade às teorias do caos, das situações de bifurcação à hipótese Gaia, das novas teorias quânticas à teoria dos campos mórficos que hoje mostram que o rigor e a verdade da ciência moderna eurocêntrica não é mais que o discurso do rigor e da verdade e que as distinções que o constituem, tais como as distinções sujeito/objeto, natureza/sociedade, não são mais que violências epistemológicas. Mostra-se também que a ciência moderna foi muito mais eficaz em ampliar a capacidade da ação humana do que em ampliar as conseqüências da ação humana. Por essa razão, as conseqüências da ação científica tendem a ser menos científicas que as ações que as causaram. À medida que os nexos de causalidade se volatilizam, o mundo enche-se paradoxalmente de conseqüências indesejadas de ações desejadas.

O que há, pois, de novo neste limiar de século é o reconhecimento de que há conhecimentos rivais alternativos à ciência moderna e de que mesmo no interior desta há alternativas aos paradigmas dominantes. Com isto, a possibilidade de uma ciência multicultural, ou melhor, de ciências multiculturais é hoje mais real do que nunca. Esta possibilidade não está, no entanto, igualmente distribuída pelas diferentes comunidades científicas. Ela é tanto mais vaga quanto mais dominante é a hegemonia do paradigma científico, com suas estritas e estreitas divisões disciplinares, suas metodologias positivistas que não distinguem objetividade de neutralidade, sua organização burocrática e discriminatória dos conhecimentos em departamentos, laboratórios e faculdades que reduzem a aventura do conhecimento a privilégios corporativos. Daí que seja precisamente no centro do sistema mundial, nos países centrais e centros hegemônicos de produção científica, que está hoje mais limitada a capacidade de verdadeira inovação científica. As idéias novas, sobretudo aquelas que procuram religar à ciência às suas promessas originais, raramente passam a barreira dos *referees* e das exigências do mercado livreiro.

Desta verificação nasce o primeiro desafio deste projeto. Este projeto foi concebido e executado fora dos centros hegemônicos de produção científica, por comunidades científicas da semiperiferia e da periferia do sistema mundial. Será esse fato suficiente para caucionar os objetivos renovadores deste projeto? Os cientistas sociais, uns mais relutantemente do que outros, são, em geral, herdeiros do paradigma científico hegemônico. Sendo assim, como poderão os cientistas que trabalham fora dos centros hegemônicos converter a sua excentricidade e relativa marginalidade em uma energia inovadora? E essa inovação deve limitar-se a construir novas epistemologias contra-hegemônicas ou tem potencial para transformar-se em uma nova hegemonia? E, neste último caso, essa nova hegemonia será melhor que a atual? De que ponto de vista? Para quem?

Antes de dizer como é possível responder a este desafio, detenho-me sobre o segundo pressuposto deste projeto que, como disse, é de natureza sociopolítica. Os êxitos da ciência moderna medem-se hoje cada vez mais pela capacidade desta em submeter mais relações sociais em mais regiões do mundo à lógica do capitalismo global. Trata-se de um longo processo histórico que desde o século XV até hoje teve muitas facetas e assumiu muitos nomes: descobrimentos, colonialismo, evangelização, escravatura, imperialismo, desenvolvimento e subdesenvolvimento, modernização e, por último, globalização. O pressuposto deste projeto é, antes de mais, que a globalização não é algo radicalmente novo: significa uma expansão exponencial das relações transfronteiriças, umas voluntárias, outras forçadas, com a conseqüente transformação das escalas que têm dominado até agora os campos sociais da economia, da sociedade, da política e da cultura. Como sempre sucedeu na história do capitalismo moderno e em todas as formas anteriores de globalização centradas na Ásia, no Índico ou no chamado Oriente Médio, o que designamos por globalização são conjuntos de relações sociais desiguais, sendo por isso mais correto falar de globalizações, que de globalização. No âmbito deste projeto foi crucial a distinção entre globalização hegemônica, dominada pela lógica do capitalismo neoliberal mundial, e a globalização contra-hegemônica, as iniciativas locais-globais dos grupos sociais subalternos e dominados no sentido de resistir à opressão, à descaracterização, à marginalização produzidas pela globalização hegemônica.

Como disse, nada disto é radicalmente novo. O capitalismo moderno é na sua origem um projeto de vocação global que se desenvolveu sempre sob a forma de intensificação da globalização. Por outro lado, sempre houve resis-

tências a esse projeto tão dinâmico quanto predador, da revolta dos escravos às lutas de libertação nacional, das lutas operárias aos projetos socialistas, dos movimentos anarquistas ao Movimento dos Não-Alinhados. O que há, pois, de novo na situação em que nos encontramos? Em primeiro lugar, a intensificação exponencial das relações transfronteiriças e as novas tecnologias de comunicação e de informação produziram alterações profundas nas escalas espaciais e temporais da ação social. As longas durações históricas das tendências seculares estão hoje mais do que nunca sujeitas ao tempo instantâneo dos mercados financeiros, ao regresso do passado supostamente superado sob a forma de violência intergrupala, ao curto-circuito dos ciclos de ação política por via da explosão das unidades de decisão.

A turbulência nas escalas temporais é a contrapartida da turbulência nas escalas espaciais. O local é cada vez mais o outro lado do global e, vice-versa, o global é cada vez mais o outro lado do local. E o espaço nacional está se transformando na instância de mediação entre o local e o global. Mas, acima de tudo, da explosão das escalas resulta tanto a interdependência quanto a disjunção. Nunca foi tão profundo o sentimento de desconexão e de exclusão em relação às transformações que marcam o espaço e o tempo do mundo. Em outras palavras, nunca tantos grupos estiveram tão ligados ao resto do mundo por via do isolamento, nunca tantos foram integrados por via do modo como são excluídos.

Um segundo fator novo é a voracidade com que a globalização hegemônica tem devorado, não só as promessas do progresso, da liberdade, da igualdade, da não discriminação e da racionalidade, como a própria idéia da luta por elas. Ou seja, a regulação social-hegemônica deixou de ser feita em nome de um projeto de futuro e com isso deslegitimou todos os projetos de futuro alternativos antes designados como projetos de emancipação social. A desordem automática dos mercados financeiros é a metáfora de uma forma de regulação social que não precisa da idéia de emancipação social para se sustentar e legitimar. Mas, paradoxalmente, é dentro deste vazio de regulação e de emancipação que estão surgindo em todo o mundo iniciativas, movimentos, organizações que lutam simultaneamente contra as formas de regulação que não regulam e contra as formas de emancipação que não emancipam.

Disso resulta o segundo conjunto de desafios com que este projeto se defrontou. É possível unir o que a globalização hegemônica separa e separar o que a globalização hegemônica une? Residirá tão-só nisso a globalização

contra-hegemônica? É possível contestar as formas de regulação social dominante e a partir daí reinventar a emancipação social? Não será essa reinvenção apenas uma armadilha mais que a modernidade ocidental nos prepara no momento em que nos julgamos a sair dela? Qual a contribuição dos pesquisadores para enfrentar estes desafios? Estou hoje convencido de que foi fatal para a ciência moderna, e para as ciências sociais em especial, ter abandonado o objetivo da luta por uma sociedade mais justa. Com isso estabeleceram-se barreiras entre a ciência e a política, entre conhecimento e ação, entre a racionalidade e a vontade, entre a verdade e o bem que permitiram aos cientistas tornarem-se, com boa consciência, os mercenários dos poderes vigentes. É possível religar o que tem sido tão obstinadamente separado? É possível construir formas de conhecimento mais comprometidas com a condição humana? É possível fazê-lo de modo não eurocêntrico, e não disciplinar?

De pressupostos e desafios tão vastos não podiam resultar senão objetivos ambiciosos. Foram dois os objetivos principais deste projeto: contribuir para a renovação das ciências sociais; contribuir para a reinvenção da emancipação social. Os dois objetivos são de fato um só: a renovação científica que pretendemos não tem outro objetivo senão o de reinventar a emancipação social.

2. A RENOVAÇÃO DAS CIÊNCIAS SOCIAIS

A ciência da qual viemos é um conhecimento arrogante que só reconhece conhecimentos alternativos na medida em que os pode canibalizar; é uma atividade corporativamente autônoma que sabe usar a sua autonomia, tanto para se desvincular das lutas sociais e do exercício da cidadania, como para entrar em grandes contratos de consultoria mercenária. Em suma, as ciências sociais em que muitos de nós se treinaram são mais parte do problema com que nos defrontamos do que da solução que buscamos. Apesar destas dificuldades, os objetivos deste projeto assentam em algumas condições que lhe conferem consistência.

A primeira condição é geral: estamos em uma fase de transição paradigmática, de crise de confiança epistemológica, de crescente confrontação entre conhecimentos rivais. É grande a dissidência no interior do campo científico, propõem-se formas de ciência-ação, de ciência cidadã, de ciência po-

pular, investiga-se o caráter multicultural da ciência, propõem-se novas articulações entre a ciência e conhecimentos rivais. Ou seja, há campo para a inovação e para que a inovação não seja antecipadamente condenada ao fracasso.

A segunda condição é específica: neste projeto congregaram-se pesquisadores, cientistas sociais e cientistas-ativistas que têm se debatido, muitas vezes solitariamente, com os limites dos seus instrumentos analíticos, com a possível inutilidade do seu trabalho, quando não mesmo com a angústia de por vezes ter de vender o seu saber a interesses hegemônicos que o cobiçam e pagam bem por ele, ou de, pelo menos, para sobreviver, ter de assumir compromissos que traem os seus ideais de autonomia ou de solidariedade política com as lutas sociais dos oprimidos.

Por outro lado, trata-se de cientistas sociais que, na sua maioria, são originários de e trabalham em países semiperiféricos. Esta escolha não foi feita ao acaso. Baseou-se em vários fatores. Estou convencido de que as chamadas novas interdependências criadas pelo capital informacional e comunicacional, longe de terem eliminado as hierarquias do mundo, aprofundaram-nas. Os nomes que usamos para definir essa hierarquia são importantes — países desenvolvidos e em desenvolvimento, países do Primeiro Mundo e do Terceiro Mundo, Norte e Sul, países ricos e países pobres —, mas são menos importantes do que reconhecer que essa hierarquia existe e está sendo aprofundada. A hierarquia não é hoje entre países apenas, é entre setores econômicos, grupos sociais, regiões, saberes, formas de organização social, culturas e identidades. A hierarquia é o efeito acumulado das desigualdades das relações entre as formas dominantes e as formas dominadas de cada um desses campos.

Penso que essa hierarquia se expressa hoje de duas formas: na dicotomia global-local em que o local é a forma subordinada da realidade ou entidade com capacidade para se autodesignar como global; e na tricotomia centro, semiperiferia e periferia que se aplica especialmente, mas não exclusivamente, a países. Esta última hierarquia foi determinante na concepção deste projeto. Dominam neste projeto países semiperiféricos ou, se se preferir, países de desenvolvimento intermediário: dois na América Latina, Brasil e Colômbia; um na Ásia, Índia; um na África, África do Sul e um na Europa, Portugal. A hipótese de trabalho que presidiu a esta escolha foi a de que, por um lado, é nestes países que mais intensamente colidem hoje as forças da globalização hegemônica e as forças da globalização contra-hegemônica e, por outro, que

estes países, apesar de estarem fora dos centros hegemônicos de produção de ciência, constituíram, ao longo dos anos, fortes e por vezes numerosas comunidades científicas.

Estas comunidades científicas têm enfrentado, mais do que quaisquer outras, uma dupla disjunção: por um lado, a discrepância e inadequação das teorias e quadros analíticos desenvolvidos na ciência central para analisar adequadamente as realidades dos seus países; por outro lado, a incapacidade passiva ou a hostilidade ativa da ciência central em reconhecer o trabalho científico produzido nesses países de maneira autônoma e sem obediência servil aos cânones metodológicos e teóricos e aos termos de referência desenvolvidos pelos centros hegemônicos de produção científica e por eles exportados, quando não impostos, em nível global.

Aos cientistas sociais da semiperiferia aplica-se melhor do que a quaisquer outros o que o crítico literário cubano Roberto Retamar disse a respeito do leitor colonial: "Não há ninguém que conheça melhor a literatura dos países centrais que o leitor colonial." De fato, os cientistas sociais da semiperiferia tendem a conhecer bem a ciência central e a conhecê-la melhor que os cientistas centrais, porque conhecem os seus limites e muitas vezes buscam as alternativas para superá-los. É uma condição mais complexa quando comparada com a condição dos cientistas sociais dos países centrais com a condição dos cientistas sociais dos países periféricos. Os primeiros, os cientistas centrais, em sua esmagadora maioria não conhecem e, se conhecem, não valorizam o conhecimento científico produzido na semiperiferia ou na periferia. Este é considerado inferior em tudo o que for diferente ou alternativo. Por isso, é facilmente canibalizado, convertido em recurso ou matéria-prima pela ciência central. No plano organizacional, o resultado é a proletarianização dos cientistas periféricos e semiperiféricos. Por sua vez, os cientistas sociais dos países periféricos, além de trabalharem nas condições mais precárias e sujeitos a todo o tipo de perseguições, sentem-se isolados, não conhecem nem apreciam o trabalho na semiperiferia e quando conseguem vencer o isolamento procuram compensá-lo com lealdades acrílicas à ciência central. A inclusão de Moçambique no projeto teve por objetivo ilustrar a possibilidade de relações alternativas entre a periferia e a semiperiferia do sistema mundial.

O objetivo epistemológico deste projeto é, pois, o de congregar um número significativo ou uma massa crítica de pesquisadores majoritariamente da semiperiferia, trabalhando em diferentes países e continentes, que, em conjunto e sem a tutela da ciência central, seja capaz de reivindicar a possibilida-

de de uma outra ciência menos imperial e mais multicultural, de uma outra relação mais igualitária entre conhecimentos alternativos (práticos, de senso comum, tácitos, plebeus etc.) e sobretudo a possibilidade de pôr essa constelação de conhecimentos a serviço da luta contra as diferentes formas de opressão e de discriminação, em suma, a serviço das tarefas de emancipação social.

É, neste sentido, um projeto pioneiro e inovador, mas, como todos os projetos deste tipo, está sujeito tanto ao fracasso pela inviabilidade, como ao fracasso pelo êxito fácil, ou seja, pela cooptação hegemônica. Consciente dessas vicissitudes, tomamos algumas precauções que, vistas da perspectiva da ciência hegemônica, são violações irresponsáveis dos cânones metodológicos.

Em primeiro lugar, este projeto não tem um quadro teórico estruturado. Em vez disso, tem apenas um conjunto de amplas orientações que constituem um horizonte dentro do qual cabem vários quadros teóricos. Aliás, as próprias orientações estão conscientes de que tanto orientam como desorientam, sobretudo se tivermos em mente que neste projeto reúnem-se não apenas comunidades científicas diferentes, mas também culturas diferentes. Por exemplo, pode a emancipação social significar o mesmo em um contexto cultural, o oriental, em que o tempo é senhor e indisponível, e num contexto cultural, o ocidental, em que o tempo é escravo e mercadoria? Em segundo lugar, este projeto não estabelece nenhuma metodologia; abre-se às diferentes metodologias pelas quais optarem os pesquisadores. Em terceiro lugar, não dispõe de um conjunto de hipóteses de trabalho e muito menos de termos de referência. Muito propositadamente, este projeto assume que o que é definido previamente é apenas o que é estritamente necessário para incentivar os cientistas sociais a unirem esforços em objetivos comuns e suficientemente importantes para serem ativamente partilhados. A teoria deste projeto tem, pois, de ser construída coletivamente, de baixo para cima. Os conceitos básicos têm de ser trabalhados em conjunto.

Estas violações do cânone metodológico não são cometidas impunemente. Envolve o risco do caos e da cacofonia. Penso, no entanto, que, neste momento, correr este risco é a única alternativa à proletarianização ou mercenarização científica.

Por último, e ainda contra a ortodoxia epistemológica, este projeto assume explicitamente a pluralidade dos conhecimentos rivais e alternativos e procura dar-lhes voz, sobretudo no subprojeto das *Vozes do mundo*. Também à revelia do cânone, o que este projeto privilegia é a definição de um

vasto campo analítico, muito pouco carregado de conceitos teóricos ou empíricos, mas definido segundo uma orientação geral: a identificação de campos sociais nos quais o conflito entre a globalização hegemônica e a globalização contra-hegemônica se prevê ser ou vir a ser mais intenso; campos sociais conflitivos que são também campos de conflitos entre conhecimentos rivais e em que a prioridade analítica é dada às lutas que resistem à globalização hegemônica e propõem alternativas a ela. É pela prioridade dada à globalização contra-hegemônica que antevemos a possibilidade de contribuir para a reinvenção da emancipação social. Em outras palavras, a ciência é para nós um exercício de cidadania e de solidariedade e a sua qualidade é aferida em última instância pela qualidade da cidadania e da solidariedade que promove ou torna possível. Aqui reside o segundo objetivo deste projeto — a reinvenção da emancipação social —, também ele ambicioso, heterodoxo, pouco científico à luz do canône e pleno de dificuldades e mesmo de antinomias.

3. A REINVENÇÃO DA EMANCIPAÇÃO SOCIAL

Este objetivo levanta três dificuldades principais que são outros tantos desafios. A primeira dificuldade diz respeito à própria noção de globalização contra-hegemônica. O que faz com que um conjunto de iniciativas ou movimentos seja considerado uma forma de globalização? Muitas das iniciativas e movimentos que são analisados neste projeto são locais, ocorrem em espaços-tempos muito circunscritos. É certo que em muitas delas é possível identificar articulações e alianças com outras iniciativas ou organizações estrangeiras ou transnacionais, parecendo então legítimo falar-se de globalização. Mas suponhamos que iniciativas diferentes, ainda que com algumas semelhanças, por exemplo, na área da democracia participativa, ocorram no mesmo período em diferentes partes do mundo, mas sem que se conheçam umas às outras ou sem que haja quaisquer contatos entre elas. Esta ocorrência simultânea é suficiente para que possamos falar de globalização das iniciativas?

A concepção dominante da globalização contra-hegemônica tende a restringi-la aos movimentos e organizações não governamentais transnacionais e às suas dramáticas aparições em Seattle, Montreal, Washington, Genebra, Davos, Praga e Porto Alegre. Sem dúvida que este movimento democrático transnacional, de ativismo sem fronteiras, é uma forma de globalização con-

tra-hegemônica. Mas não devemos esquecer que esse movimento é baseado em iniciativas locais destinadas a mobilizar lutas locais, mesmo que para resistir a poderes translocais, nacionais ou globais. Por outro lado, centrar demasiadamente a análise em ações dramáticas de âmbito global — ou seja, ações que tendem a ocorrer em cidades dos países centrais que suscitam a atenção dos meios de comunicação globais — pode fazer esquecer que a resistência à opressão é uma tarefa quotidiana, protagonizada por gente anônima, fora da atenção e que sem essa resistência o movimento democrático transnacional não é auto-sustentável. Será que entramos em uma época em que a distinção local/global deixou de fazer sentido? Será que tudo o que é local é global e vice-versa? Haverá locais, por assim dizer, desglobalizados?

Mas se é difícil definir os limites do que se considera global, ainda é mais difícil definir o que se considera contra-hegemônico. É demasiado fácil definir como contra-hegemônica toda a iniciativa que resiste e cria alternativas à lógica do capitalismo global. Sabemos que a opressão e a dominação têm muitas faces e que nem todas são diretamente um efeito do capitalismo global, como a discriminação sexual, a discriminação étnica ou xenofóbica e mesmo a arrogância epistemológica. É, aliás, possível que algumas iniciativas que se apresentam como alternativas ao capitalismo global sejam, elas próprias, também uma forma de opressão. Por outro lado, uma iniciativa que em um dado país, uma dada comunidade, um dado momento, é vista como contra-hegemônica pode ser vista em outro país ou outro momento como hegemônica. Finalmente, iniciativas ou movimentos contra-hegemônicos podem ser cooptados pela globalização hegemônica sem que disso se dêem conta os seus ativistas ou vejam nisso um fracasso. Podem até ver nisso uma vitória.

A segunda grande dificuldade, e portanto, o segundo grande desafio, é a articulação que pretendemos identificar entre a globalização contra-hegemônica e a emancipação social. O que é, afinal, a emancipação social? É possível ou legítimo defini-la abstratamente? Se é verdade que não há uma, mas várias globalizações, não será igualmente verdade que não há uma, mas várias formas de emancipação social? Tal como a ciência, não será a emancipação social de natureza multicultural, definível e validável apenas em certos contextos, lugares e circunstâncias, uma vez que o que é emancipação social para um grupo social ou em um dado momento histórico pode ser considerado regulação ou mesmo opressão social para outro grupo social ou em um momento histórico seguinte ou anterior? Todas as lutas contra a opres-

são, quaisquer que sejam os seus meios e objetivos são lutas pela emancipação social? Há graus de emancipação social? É possível a emancipação social sem a emancipação individual? Emancipação social para quem e para quê, contra quem e contra quê? Quem são os agentes da emancipação social? Há algum agente privilegiado? As forças sociais e institucionais hegemônicas, como, por exemplo, o Estado, podem ser cúmplices ou colaboradores ativos de ações de emancipação social? Para que tipo de ações e em que condições?

Se falamos de reinvenção da emancipação social, quer isto dizer que houve outras formas de emancipação antes daquela por que lutamos? Como definir essas formas anteriores? Por que deixaram de ser credíveis? Como definir o seu fracasso? Estaremos lutando por novos conteúdos de emancipação social ou pelos velhos conteúdos apenas apresentados segundo novos discursos ou prosseguidos por novos processos?

Mais radicalmente, falar de emancipação social não é falar a linguagem hegemônica que tornou impronunciáveis as aspirações de tantos povos e grupos sociais subjugados pela ciência e pela economia política eurocêntricas? Corremos o risco de promover a opressão social usando a linguagem da emancipação social? Como alternativa, podemos atingir todos os nossos objetivos científicos e políticos sem usar o conceito de emancipação social?

A terceira dificuldade e o terceiro desafio são, no meu entender, os mais dilemáticos mas também os mais interessantes. Dizem respeito à escolha dos temas propostos para simultaneamente experimentar caminhos novos de produção de conhecimento e averiguar as possibilidades de emancipação social. Os cinco temas propostos são: a democracia participativa; os sistemas alternativos de produção; o multiculturalismo emancipatório, a justiça e a cidadania culturais; a biodiversidade e os conhecimentos rivais; e o novo internacionalismo operário. Por que estes temas e não outros? Por que analisados nos países escolhidos e não em outros? Se é verdade que a globalização produz localização e também produz tanto homogeneização como diferenciação, é possível que estes temas tenham a mesma relevância nos diferentes países? É possível sequer que tenham o mesmo significado? E se é possível detectar alguma coerência entre eles, essa coerência pode ser estabelecida sem recorrer a uma teoria geral da qual há muito nos desiludimos por ser demasiado teórica e muito pouco geral?

Os temas foram escolhidos por me parecerem ser aqueles em que os conflitos epistemológicos, socioeconômicos, culturais e políticos entre o Norte e o Sul, entre o centro e as periferias são hoje mais intensos e continuarão a

sê-lo nas próximas décadas. Trata-se do resultado de uma verificação empírica ainda não devidamente teorizada. Esta verificação não obrigava de modo nenhum à escolha específica dos países que foi feita. A seleção geral de países foi teoricamente determinada pela tese da semiperiferia que formulei acima. Quis, além disso, que houvesse um país semiperiférico de cada um dos grandes blocos geo-regionais em que se divide a globalização hegemônica: Europa, Américas e Ásia, sendo África o exemplo paroxístico da integração por via da exclusão. Esta escolha resultou de trabalhos meus anteriores nos quais procurei mostrar que, embora a semiperiferia seja um conceito que vigora no sistema mundial em seu todo, os países semiperiféricos assumem papéis de intermediação e características sociopolíticas muito distintas conforme o bloco regional em que se inserem. Estas diferenças resultam basicamente do efeito acumulado das globalizações anteriores em cada um dos países e, portanto, das vicissitudes da trajetória histórica específica por intermédio da qual os países entraram, quase sempre forçadamente, em contato com a modernidade ocidental. Dentro deste critério, era possível escolher vários países. Escolhi por critérios pragmáticos. Escolhi alguns países em que já realizara pesquisa (Portugal, Brasil, Colômbia e Moçambique) e países que não conhecia de todo, mas que, por razões insondáveis, me atraíam poderosamente: a Índia e a África do Sul.

4. CONCLUSÃO

As preocupações epistemológicas, teóricas e políticas que sustentaram este projeto de pesquisa estão ancoradas, como não podia deixar de ser, no meu trabalho anterior, especialmente no livro *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*, publicado em Nova York pela Routledge, em 1995, e cuja publicação em português, em quatro volumes, está em curso. O primeiro volume, intitulado *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, já foi publicado pela Cortez Editora, de São Paulo, em 2000.

Entre outras, cheguei a duas conclusões nesse trabalho que se me revelaram fundamentais para a concepção deste projeto. A primeira conclusão era que o paradigma da ciência moderna estava exaurido, atravessava uma crise final e que por isso estávamos entrando em uma fase de transição paradigmática que certamente duraria várias décadas. Isto significava que a per-

da de confiança epistemológica abria espaços para a inovação, ainda que durante muito tempo a crítica da epistemologia fosse muito mais avançada que a epistemologia da crítica. Em outras palavras, parecia-me que, por mais lúcidas e radicais que fossem as nossas críticas da epistemologia científica dominante, o nosso trabalho concreto de cientistas sociais ficaria a dever ao paradigma dominante, em termos metodológicos conceituais e analíticos, muito mais do que nós estaríamos dispostos a admitir.

Daí que, para maximizar a inovação, fosse necessário partir de comunidades científicas não hegemônicas, como já disse, e criar desorientação teórica e analítica de modo a que nenhum dos pesquisadores se sentisse obrigado a seguir outros caminhos que não os seus. Por isso, houve de fato teorização, mas teorização por omissão, pelo silêncio da teoria. Por outro lado, a confrontação que pretendi suscitar não foi apenas entre teorias e metodologias diferentes, foi também entre conhecimentos diferentes. Por essa razão, incluí, como subprojeto, as *Vozes do mundo*, com o objetivo de confrontar as análises científicas com outras visões do mundo, da vida e, sobretudo dos temas escolhidos, protagonizadas por ativistas e líderes de movimentos e organizações populares que aprenderam na luta da resistência contra os poderes hegemônicos o saber prático que afinal faz mover o mundo e, mais do que qualquer outro, dá sentido ao mundo.

A segunda conclusão daquele livro era que a sociologia se preocupava demasiado tempo com discussões teóricas estéreis como, por exemplo, a relação entre estrutura e ação ou entre a análise macro e a análise micro e que, em meu entender, a distinção e a relação fundamental a fazer era entre ação conformista e ação rebelde. Esta distinção sustenta-se na prática por comportamentos e atitudes face às formas e dinâmicas de poder em circulação na sociedade. Daí que tenha dedicado muita atenção aos modos de produção de poder. Procedi então a uma análise estrutural-fenomenológica das formas de poder social. Distingui seis formas de poder, confirmadas socialmente por ações conformistas e contestadas socialmente por ações rebeldes. Limito-me aqui a enunciar, sem qualquer ordem de precedência, as seis formas de poder: patriarcado, exploração, fetichismo das mercadorias, diferenciação identitária desigual, dominação e troca desigual. Continuam a ser estes, para mim, os principais rostos da opressão nas sociedades contemporâneas.

Na minha concepção, as ações rebeldes, quando coletivizadas, são a resistência social a estas formas de poder e, na medida em que se organizam segundo articulações locais-globais, constituem a globalização contra-hege-

mônica. Cada um dos temas confronta de modo privilegiado uma ou várias destas formas de poder. Assim, a democracia participativa confronta privilegiadamente a dominação, o patriarcado e a diferenciação identitária desigual; os sistemas de produção alternativos confrontam em especial a exploração, o fetichismo das mercadorias e a troca desigual; o multiculturalismo emancipatório e as justiça e cidadanias alternativas resistem em especial à diferenciação identitária desigual, à dominação e ao patriarcado; a biodiversidade e os conhecimentos rivais confrontam privilegiadamente a troca desigual, a exploração e a diferenciação identitária desigual; finalmente, o novo internacionalismo operário resiste em especial à exploração, à troca desigual e ao fetichismo das mercadorias.

Trata-se de uma proposta teórica que a seu tempo será desenvolvida no sétimo volume desta coleção. O importante a reter nesta proposta é que todas as lutas consideradas neste projeto de pesquisa confrontam todas as formas de poder, mas cada uma delas tem, como alvos privilegiados, apenas algumas destas formas de poder. Esta distinção é fundamental para discutir em cada contexto histórico e social as lutas a privilegiar.

Em geral, apenas se pode dizer que nenhuma luta e, portanto, nenhum tema de confrontação ou conflito social detém um privilégio geral e abstrato na concepção deste projeto. Mas, por outro lado, isto não significa que todas as lutas tenham em todos os lugares, tempos e circunstâncias a mesma prioridade.

Esta proposta teórica baseia-se na idéia utópica de uma exigência radical: é que só haverá emancipação social na medida em que houver resistência a todas as formas de poder. A hegemonia é feita de todas elas e só pode ser combatida se todas forem simultaneamente combatidas. Uma estratégia demasiadamente centrada na luta contra uma forma de poder, mas negligenciando todas as outras, pode, por mais nobres que sejam as intenções dos ativistas, contribuir para aprofundar em vez de atenuar o fardo global da opressão que os grupos sociais subalternos carregam no seu quotidiano.

Prefácio do Volume 1

O nosso tempo é um tempo paradoxal. É, por um lado, um tempo de grandes avanços e de transformações dramáticas, dramaticamente designadas por revolução da informação e da comunicação, revolução eletrônica, revolução da genética e da biotecnologia. Mas é, por outro lado, um tempo de inquietantes regressões, do regresso de males sociais que pareciam superados ou em vias de o ser: o regresso da escravatura e do trabalho servil; o regresso da alta vulnerabilidade a doenças antigas que pareciam erradicadas, pelo menos pandêmicas, como o HIV/Aids; o regresso das repugnantes desigualdades sociais que deram o nome à questão social no final do século XIX; enfim, o regresso do espectro da guerra, talvez agora mais mundial que nunca e com uma temperatura (quente? fria?), por agora ainda indefinível.

O paradoxo está em que, se por um lado hoje parecem, mais do que nunca, reunidas as condições técnicas para cumprir as promessas da modernidade ocidental, como a promessa da liberdade, da igualdade, da solidariedade e da paz, por outro lado, é cada vez mais evidente que tais promessas nunca estiveram tão longe de ser cumpridas como hoje. Essas promessas constituíram o patrimônio matricial do que se chamou emancipação social e as lutas políticas modernas concentraram-se sobre a concepção de tais promessas e sobre os modos de as realizar ou, pelo contrário, de impedir a sua realização. Foi assim que se dividiram os capitalistas e os socialistas, os liberais e os marxistas, os reformistas e os revolucionários, os nacionalistas e os internacionalistas. Por razões diferentes (pelo menos, aparentemente), estas divisões parecem hoje anacrônicas ou incapazes de dar conta das clivagens que atravessam o mundo. A divisão entre capitalistas e socialistas parece ter sido decidida total e irreversivelmente a favor dos capitalistas. Por outro lado, se tivermos em mente que o neoliberalismo não é, ao contrário do que sugere, uma nova forma de liberalismo mas antes uma nova forma de conservadorismo, tanto o liberalismo como o marxismo parecem estar hoje igualmente

em crise profunda. E o mesmo se pode dizer da divisão entre reformismo e revolução, pois, se, por um lado, a idéia da revolução social parece ter saído da agenda política, mesmo daqueles que ainda se intitulam revolucionários, por outro lado, o reformismo, ou seja, a idéia de uma melhoria gradual e legal dos padrões de sociabilidade, foi substituído pelos conceitos de governabilidade e de governo. Finalmente, a oposição entre nacionalistas e internacionalistas parece ter deixado de ter sentido numa época que se autodesigna como época da globalização.

Estas transformações são ou parecem tão profundas, que é possível caracterizar o nosso tempo como um tempo de problemas modernos (as promessas por cumprir da modernidade ocidental) para os quais não há soluções modernas. Em meu entender, é por isso que o que está em causa é a própria reinvenção da emancipação social.

Este livro é o primeiro de um conjunto de sete livros em que são apresentados os resultados principais de um projeto de pesquisa internacional que eu dirigi nos últimos três anos, intitulado *Reinventar a emancipação social: para novos manifestos*. A idéia central deste projeto é que a ação e o pensamento que sustentaram e deram credibilidade aos ideais modernos de emancipação social estão sendo profundamente questionados por um fenômeno que, não sendo novo, adquiriu nas duas últimas décadas uma intensidade tal que tem redefinido os contextos, os objetivos, os meios e as subjetividades das lutas sociais e políticas. Refiro-me ao que usualmente é chamado globalização. De fato, o que chamamos globalização é apenas uma das formas de globalização, a globalização neoliberal, sem dúvida a forma dominante e hegemônica da globalização. A globalização neoliberal corresponde a um novo regime de acumulação do capital, um regime mais intensamente globalizado que os anteriores, que visa, por um lado, dessocializar o capital, libertando-o dos vínculos sociais e políticos que no passado garantiram alguma distribuição social e, por outro lado, submeter a sociedade no seu todo à lei do valor, no pressuposto de que toda atividade social é mais bem organizada quando organizada sob a forma de mercado. A consequência principal desta dupla transformação é a distribuição extremamente desigual dos custos e das oportunidades produzidos pela globalização neoliberal no interior do sistema mundial, residindo aí a razão do aumento exponencial das desigualdades sociais entre países ricos e países pobres e entre ricos e pobres no interior do mesmo país.

A idéia deste projeto é que esta forma de globalização, apesar de hegemônica, não é a única, e de fato tem sido crescentemente confrontada por

uma outra forma de globalização, uma globalização alternativa, contra-hegemônica, constituída pelo conjunto de iniciativas, movimentos e organizações que, através de vínculos, redes e alianças locais/globais, lutam contra a globalização neoliberal mobilizados pela aspiração de um mundo melhor, mais justo e pacífico que julgam possível e ao qual sentem ter direito. Esta globalização é apenas emergente e teve no Fórum Social Mundial de Porto Alegre em janeiro de 2001 a sua manifestação mais dramática até hoje.

Em minha opinião, é nesta globalização alternativa e no seu embate com a globalização neoliberal que estão sendo tecidos os novos caminhos da emancipação social. Este embate, que metaforicamente pode ser caracterizado como um embate entre o Norte e o Sul, tende a ser particularmente intenso nos países de desenvolvimento intermediário ou países semiperiféricos e, portanto, é também neles que o potencial e os limites da reinvenção da emancipação social mais claramente se revelam. Daí que dos seis países em que foi realizado este projeto, cinco sejam países de desenvolvimento intermediário espalhados por diferentes continentes. Os seis países são: África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal.

Os novos conflitos Norte/Sul têm lugar nas mais diversas áreas da atividade social, econômica, política e cultural. Há, no entanto, algumas áreas em que as alternativas criadas pela globalização contra-hegemônica são mais visíveis e consistentes, não só porque é nelas que os conflitos são particularmente intensos, mas também porque é nelas que as iniciativas, os movimentos e as organizações progressistas atingiram níveis mais elevados de consolidação e densidade organizativa. Entre eles, selecionei os seguintes cinco campos ou temas para serem objeto de análise em cada um dos seis países integrados no projeto: democracia participativa; sistemas alternativos de produção; multiculturalismo progressista, justiça e cidadania cultural; defesa da biodiversidade e dos conhecimentos comunitários contra o regime da propriedade intelectual; novo internacionalismo operário. Sobre a escolha dos países e dos temas, bem como sobre os pressupostos que subjazem a este projeto e os desafios que ele pretende defrontar, aconselho a leitura da Introdução Geral neste volume.

A coleção é constituída por sete volumes. Os primeiros cinco volumes correspondem aos cinco temas referidos. Obviamente os temas não são estanques e, por isso, há uma intertextualidade, por vezes implícita, por vezes explícita, entre os diferentes livros que os abordam. O Volume 1, que ora apresento, é dedicado ao tema da democracia participativa. O argumento

central deste livro é que o modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social. Paralelamente a este modelo hegemônico de democracia, sempre existiram outros modelos, como a democracia participativa ou a democracia popular, apesar de marginalizados ou desacreditados. Em tempos recentes, um desses modelos, a democracia participativa, tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade. Trata-se de iniciativas locais, em contextos rurais ou urbanos, em diferentes partes do mundo, e que crescentemente vão desenvolvendo vínculos de interconhecimento e de interação com iniciativas paralelas, ensejando, assim, a formação, por enquanto embrionária, de redes transnacionais de democracia participativa.

Em meu entender, um dos conflitos centrais entre o Norte e o Sul resultará do confronto entre a democracia representativa e a democracia participativa. Esse confronto, que decorre do fato de a democracia representativa rejeitar a legitimidade de democracia participativa, só terá solução na medida em que essa recusa for substituída pelo delineamento de formas de complementaridade entre as duas formas de democracia que contribuam para o aprofundamento de ambas. Nesta complementaridade reside um dos caminhos da reinvenção da emancipação social.

Este volume inicia-se com uma Introdução Geral em que, de modo sucinto, apresento algumas questões gerais a que o projeto procura responder e que serão tratadas em detalhe no último volume desta coleção.

Segue-se a Introdução ao tema da democracia participativa, escrita por mim e por Leonardo Avritzer, em que procuramos identificar os principais problemas da teoria democrática contemporânea, com especial enfoque na contribuição da democracia participativa, à luz dos estudos e análises feitos no âmbito do projeto e de que é dada conta nos capítulos seguintes.

O livro está dividido em três grandes partes. Na Parte I, intitulada *Movimentos sociais e aspiração democrática*, são abordados o potencial da democracia participativa e os obstáculos ao seu desenvolvimento, à luz das experiências sociais concretas nas duas últimas décadas.

No Capítulo 1, D.L. Sheth contrasta o discurso e a prática dos movimentos sociais da Índia em luta por formas de democracia participativa local que “tragam a democracia de volta ao povo”, e o discurso e prática das elites metropolitanas que vêem nessas formas populares uma ameaça às estruturas políticas do Estado nacional e à economia de mercado. Desse contraste resulta que o Estado indiano está sujeito a duas pressões de sinal contrário: as exigências neoliberais da globalização e as demandas emergentes dos movimentos sociais.

No Capítulo 2, Sakhela Buhlungu mostra a contribuição decisiva dos movimentos sociais e das estruturas de democracia participativa em que eles se plasmaram na luta contra o *apartheid* na África do Sul durante a década de 1980. Em seguida, analisa criticamente o modo como a democracia participativa foi declinando à medida que se foi consolidando a transição para a sociedade pós-*apartheid*. Este declínio deveu-se, em parte, ao fato de o novo Estado democrático ter dado total prioridade à democracia representativa e ter desestimulado a democracia participativa, apesar de esta estar consignada na Constituição.

No Capítulo 3, Maria Clemencia Ramirez analisa o movimento dos *cocaleros* (camponeses plantadores e coletores de coca) de Putumayo, na região amazônica da Colômbia. Trata-se de um movimento cívico em luta pelo reconhecimento dos direitos de cidadania frente ao Estado e sobretudo frente às Forças Armadas que insistem na dupla exclusão dos camponeses como traficantes de droga e como cúmplices da guerrilha. Aproveitando os espaços democráticos participativos garantidos pela Constituição, os *cocaleros* procuram impor uma identidade alternativa: a de um grupo de cidadãos putumayenses, independentes em relação ao narcotráfico e à guerrilha.

O Capítulo 4 apresenta um outro estudo de caso de democracia local na Colômbia. Maria Teresa Uribe analisa a experiência dramática de uma pequena povoação chamada San José de Apartadó, situada na região de Urabá, a qual, ante o acirramento do conflito armado no seu território — um conflito que envolve o Exército, a guerrilha e os grupos paramilitares — assumiu a opção de se transformar em uma comunidade de paz. Para isso, organizou-se e subcreveu um pacto público mediante o qual os seus habitantes se comprometeram a não se envolver com atores armados, a exigir respeito por parte destes e a produzir a sua própria organização social autônoma. Esta iniciativa, que suscitou a solidariedade transnacional, ilustra as possibilidades de resistência nas condições mais adversas, mas também seus altos custos.

No Capítulo 5, João Arriscado Nunes e Nuno Serra apresentam uma das muitas iniciativas de participação popular e democrática que surgiram em Portugal no período imediatamente posterior à derrubada da ditadura que dominou o país durante quarenta e oito anos, o período de 1974-1975. A iniciativa estudada consistiu na concepção e execução participativa dos planos de habitação e de urbanismo populares com base numa ação articulada entre um setor do Estado e o movimento de moradores em luta pelo direito à habitação. Como em outros estudos incluídos neste volume, a posição do Estado ante as formas mais ativas de participação cidadã é questionada pelos autores.

A Parte II deste livro, intitulada *Instituições e atores políticos*, incide sobre as respostas das instituições do Estado e dos Atores políticos e sociais às manifestações mais intensas de participação cidadã, individual ou coletiva, respostas que vão do acolhimento à recusa e à cooptação.

No Capítulo 6, Rodrigo Uprimny e Maurício Villegas mostram como uma instituição do Estado, em geral tão distante das aspirações democráticas dos cidadãos como são os tribunais, pode, em circunstâncias muito precisas, articular-se virtuosamente com movimentos sociais progressistas e dar respostas às suas reivindicações. Trata-se de um tribunal especial, Tribunal Constitucional da Colômbia, criado em 1992 em um contexto social e político igualmente especial, dominado pelas transformações políticas que levaram à Constituição de 1991. Analisam as respostas judiciais progressistas às reivindicações sociais do movimento indígena, sindical, homossexual e dos devedores hipotecários.

No Capítulo 7, de autoria de Isabel Guerra, são analisadas as novas estratégias de planejamento urbano e territorial, centradas na participação da “sociedade civil”. A partir de um estudo de caso em Portugal — a preparação do plano estratégico da região de Lisboa — a autora mostra a complexidade e a ambigüidade dos mecanismos de participação das formas de ação coletiva. Dá particular atenção ao efeito das diferenças de poder entre os atores sociais participantes e à possibilidade de a participação poder redundar em emancipação social ou, pelo contrário, em controle social.

O Capítulo 8, de autoria de Maria Célia Paoli, incide, tal como o capítulo anterior, na problemática do apelo à participação da “sociedade civil” no contexto de uma reforma de Estado, que, no caso analisado por Paoli, o Estado brasileiro, tem um marcado perfil neoliberal. Neste capítulo analisam-se as iniciativas de filantropia social por parte de empresas de São Paulo interessadas em afirmar a sua responsabilidade social. Paoli salienta as ambivalências destas iniciativas que pretendem atenuar o vazio deixado pelo declínio das

políticas públicas e o fazem segundo uma lógica política hostil aos direitos sociais e à participação dos cidadãos.

No Capítulo 9, Conceição Osório analisa a temática da participação das mulheres no campo político moçambicano e, em especial, nos partidos políticos. Em um contexto de discriminação sexual que atravessa várias áreas da sociedade moçambicana, a luta das mulheres pela “ocupação” do campo político e pela reivindicação da participação das mulheres como ator coletivo é uma luta internamente diversificada. Enquanto algumas estratégias de “ocupação” contribuem para contestar e atenuar o domínio masculino do campo político, outras acabam por confirmar esse domínio.

A Parte III é dedicada a experiências de democracia participativa que tiveram êxito e conseguiram um certo grau de consolidação.

No Capítulo 10, eu apresento uma análise detalhada do orçamento participativo da cidade de Porto Alegre, talvez a experiência de democracia participativa que goze hoje de maior reconhecimento mundial. Dedico particular atenção ao impacto do orçamento participativo na redistribuição dos recursos públicos a favor dos grupos sociais mais carentes, aos mecanismos de participação e à articulação complexa entre os cidadãos, movimentos sociais autônomos, instâncias do orçamento participativo, Executivo Municipal e Câmara de Vereadores.

No Capítulo 11, Leonardo Avritzer compara o orçamento participativo de Porto Alegre com o orçamento de Belo Horizonte para mostrar que as teorias elitistas da democracia, que tanta influência têm tido no continente americano, são de fato desmentidas pelas experiências de democracia participativa. Estas têm-se revelado capazes de lidar com a complexidade administrativa ao mesmo tempo que inovam a agenda política com a introdução de novos princípios de justiça na distribuição dos recursos públicos.

O Capítulo 12, de autoria de Patrick Heller e de Thomas Isaac, apresenta uma outra experiência significativa de democracia participativa, o Planejamento Descentralizado do Estado de Kerala, Índia. Esta experiência, levada a cabo por iniciativa do Partido Comunista da Índia-Marxista (CPM), consistiu na transferência das decisões de investimento para comunidades locais por intermédio de mecanismos de mobilização de participação. O envolvimento da “sociedade civil”, antes visto com alguma suspeita, contribuiu para que atores e grupos sociais usualmente marginalizados do processo político fossem efetivamente incluídos e assim se aprofundasse a articulação entre democracia e justiça social.

O Capítulo 13 é de autoria de Emir Sader e constitui um comentário geral ao conjunto dos capítulos incluídos neste livro. Nele o autor interpela os textos a partir de um horizonte político amplo de modo a revelar temas e problemas que podem escapar a análises centradas em estudos de caso.

Como disse, este volume é o primeiro de uma coleção de sete volumes. Justifica-se, por isso, uma breve referência aos restantes livros.

O Volume 2, intitulado *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*, trata das alternativas de produção não capitalista que têm conseguido novo alento nas duas últimas décadas como resistência à exclusão social e à exploração selvagem engendrada pela globalização neoliberal. São analisados modelos alternativos de desenvolvimento capitalista como a economia solidária e o *swadeshi* de Gandhi e são apresentados estudos de caso de organizações econômicas populares, de cooperativas, de gestão comunitária ou coletiva da terra e de associações de desenvolvimento local. O confronto entre este mundo não capitalista e o mundo da globalização neoliberal constitui um dos pontos centrais do conflito Norte/Sul nos próximos tempos.

O Volume 3, intitulado *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*, trata das lutas e das políticas de reconhecimento da diferença que nas duas últimas décadas têm confrontado as identidades imperiais, os falsos universalismos e a colonialidade do poder os quais são tão intrínsecos ao capitalismo histórico quanto a exploração do trabalho assalariado. Não espanta, pois, que resida aí também um confronto central entre o Norte e o Sul. São analisadas as lutas e os movimentos dos povos indígenas pela autodeterminação, as lutas e os movimentos feministas, homossexuais, pela autonomia local, pela justiça e pelos direitos humanos multiculturais.

O Volume 4, intitulado *Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais*, aborda uma dimensão crescentemente importante do conflito Norte/Sul, o confronto entre conhecimentos rivais e o acesso cada vez mais desigual à informação e ao conhecimento como consequência da mercantilização global destes últimos. Estes confrontos decorrem dos avanços da biologia, da biotecnologia e da microeletrônica, os quais transformaram a reserva de biodiversidade em um dos “recursos naturais” mais preciosos e mais procurados. Como grande parte desta biodiversidade está localizada nos países do Sul e é sustentada por conhecimentos populares, camponeses ou indígenas, a questão (e o conflito) reside em como defender essa biodiversidade e esses conhecimentos da voracidade com que o conhecimento científico-tecnológico-industrial transforma uma e outros em

objetos e conhecimentos patenteáveis. É analisado um vasto conjunto de conflitos entre conhecimentos rivais, da biodiversidade à medicina, ao impacto ambiental, às calamidades naturais.

O Volume 5, intitulado *Trabalhar o mundo: Os caminhos do novo internacionalismo operário*, é dedicado às novas formas do conflito capital/trabalho, a contradição matricial das sociedades capitalistas e portanto uma das dimensões fundamentais do conflito Norte/Sul. As novas formas do conflito decorrem, por um lado, do fim da guerra fria e, por outro, do fato de o trabalho ter sido transformado nas duas últimas décadas em um recurso global sem que, no entanto, tenha sido constituído um mercado global de trabalho. Desta disparidade resultou o enfraquecimento do movimento sindical tal como o conhecemos. Entretanto, já é visível hoje que a solidariedade operária está sendo reconstruída sob novas formas, quer em nível local e nacional, quer em nível global. O livro analisa em detalhes algumas dessas novas formas.

O Volume 6, intitulado *As vozes do mundo*, é um livro distinto dos anteriores, porque em vez de centrado na análise científico-social das alternativas, é centrado no discurso e no conhecimento prático dos protagonistas dessas alternativas. Uma das preocupações centrais do projeto *Reinventar a Emancipação Social* é a renovação das ciências sociais. Uma das formas de renovação reside em confrontar o conhecimento que elas produzem com outros conhecimentos (práticos, plebeus, vulgares, tácitos) que, apesar de serem parte integrante das práticas sociais que as ciências sociais analisam, são sempre ignorados por estas. Neste livro, é dada a voz aos ativistas líderes dos movimentos sociais, iniciativas e organizações, muitas delas estudadas nos livros anteriores, através da coleta e transcrição de entrevistas.

Finalmente, o Volume 7, intitulado *Reinventar a emancipação social*, dá conta da minha reflexão teórica, analítica e epistemológica sobre as temáticas que dominaram este projeto, sobre os seus resultados principais e também sobre o projeto em si mesmo como processo de construção de uma comunidade científica em condições e segundo regras nada convencionais.

Deste projeto participaram 69 investigadores e foram analisadas mais de 60 iniciativas. Um projeto com esta dimensão foi possível graças a um conjunto exigente de condições. Em primeiro lugar, exigiu um financiamento adequado. Agradeço vivamente à Fundação MacArthur a concessão desse financiamento e também o fato de ter apoiado incondicionalmente o projeto ao longo da sua execução com total compreensão pela sua complexidade e pelas exigências de autonomia do diretor do projeto. A parte portuguesa

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-

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.

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-

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, Jürgen 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 promissores 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 incorporaram 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 liberação 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 Assembleia 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 da 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

CAPÍTULO 1

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

D. L. Sheth

Tradução de Victor Ferreira

INTRODUÇÃO

Quando o discurso global sobre a democracia se tornou unidimensional, fornecendo o modelo neoliberal de democracia de mercado como modelo único, universalmente adequado, e quando o Estado indiano começou a ligar-se à hierarquia vertical dos poderes econômico e político globais, surgiram, em níveis local e regional, fortes movimentos políticos e sociais de contestação. Estes micromovimentos, liderados por organizações de base de ativistas sociais, têm atuado, há mais de três décadas em diferentes partes da Índia, lidando com questões diversas, ainda que todas relacionadas com as lutas das populações pobres, economicamente marginalizadas e socialmente excluídas. Mas ultimamente, ou seja, na década de 1990, muitos desses micromovimentos associaram-se para protestar contra o Estado indiano no que diz respeito à globalização, chegando mesmo a entrar em confronto direto com as instituições e organizações representativas do poder econômico e político global.

Neste processo de oposição à globalização, esses micromovimentos introduziram na Índia um novo discurso sobre a democracia e inventaram práticas políticas, expandindo a arena de intervenção política muito além das instituições eleitas e dos partidos políticos. Por isso, apesar de os micromovimentos, muito antes de se juntarem ao debate da globalização, terem participado de combates políticos relativos a vários problemas relativos aos mais pobres, foi o desafio da globalização que uniu a maioria destes movimentos em plataformas políticas comuns, em níveis provincial e nacional, tornando as questões da democracia participativa uma parte integrante das lutas que desenvolvem.

Este capítulo analisa o discurso e a política dos micromovimentos — dentro deste contexto em que a globalização emerge — e o papel que desempenham na reinvenção da democracia participativa como forma de ação

social e de prática política, criando novos espaços e infundindo de significados mais profundos a democracia no mundo que se globaliza.

1. OS MICROMOVIMENTOS

Os micromovimentos na Índia representam um fenômeno variado e muito complexo. Na literatura especializada sobre movimentos, são descritos de formas diversas como “movimentos de base”, movimentos sociais, processos ou formações políticas não partidárias, organizações de base comunitária ou popular, grupos de intervenção social e grupos-movimento (movement-groups). Estes termos serão utilizados alternadamente ao longo deste capítulo, mas referindo-se especificamente a um tipo particular de movimentos sociais que tornaram-se visíveis e que se destacaram politicamente em meados dos anos 70 e que, desde então, têm atuado sobre muitas questões que, na perspectiva deles, estão direta ou indiretamente relacionadas com o que consideram seu objetivo a longo prazo e que consiste na democratização do desenvolvimento e na transformação da sociedade (Kothari, 1984; Sethi, 1984; Sheth, 1984). Estas organizações-movimentos diferenciam-se bastante das instituições filantrópicas, de solidariedade social e de outras ONGs não políticas do mesmo tipo. Apesar de não haver um levantamento sistemático, as compilações produzidas por pesquisadores a partir de diferentes fontes e as estimativas, fornecidas por observadores no terreno, sugerem um número de cerca de 30 mil grupos de micromovimentos em todo o país (Kapoor, 2000).

Para que se possam entender os termos em que estes grupos-movimento concebem e expressam a idéia de democracia participativa, é importante conhecer o contexto em que surgiram e os desafios com que se confrontaram na fase inicial da sua formação. Uma parcela bastante significativa resultou da fragmentação dos primeiros movimentos políticos e sociais — movimentos que tiveram sua origem no Movimento de Libertação, mas que subjugaram-se e dispersaram-se pouco depois da Independência, quando a elite dirigente, modernista e liberal (partidária de Nehru), começou a dominar o discurso político. Esses grupos eram herdeiros de vários movimentos, movimentos de seguidores de Gandhi, movimentos de socialistas e de comunistas e de reforma social mas, na sua maioria, mantiveram-se como grupos de ativistas sociais e políticos independentes em relação aos partidos (Sheth e Sethi, 1991). Fo-

ram trabalhando nos espaços limitados e estagnados existentes na periferia do sistema eleitoral e da política partidária. Mas, após três décadas de Independência, novas áreas de intervenção política e social se abriram, tanto para estes grupos quanto para outros novos grupos de ativistas sociais. Isso foi possível graças ao declínio da política institucional, que começou no fim da década de 1960, dando lugar ao aparecimento de vários movimentos populares de protesto (Kothari, 1988a). Eram vários os temas de protestos, indo desde o aumento do custo de vida à corrupção. É, contudo, em meados da década de 1970 que os movimentos de protesto ganham uma grande relevância, sendo o maior e mais forte de todos eles o movimento JP (que deve esta designação ao nome do seu líder, Jayaprakash Narayan). Vistos neste contexto, estes grupos-movimento que hoje identificamos emergiram e consolidaram-se nos espaços de intervenção que foram sendo deixados pelo declínio das instituições convencionais da democracia representativa: legislaturas, eleições, partidos políticos e sindicatos. Este declínio, ainda que iniciado no final dos anos 60, ganhou maior visibilidade quando o estado de sítio foi imposto (1975-1977) pela primeira-ministra Indira Gandhi.¹

O papel dos partidos políticos no aliciamento de novos grupos para a esfera política, através da participação na luta pelos direitos políticos e legais, foi consideravelmente reduzido. Também decaiu bastante a sua capacidade de incluir no processo político questões emergentes da economia, da sociedade e da cultura. Deixaram ainda de atrair a juventude idealista para a área política convencional. Tendo os partidos falhado na transformação das reivindicações econômicas dos pobres e carentes em exigências políticas eficazes, recorreram com freqüência à abordagem dos temas econômicos na perspectiva étnica e comunal como forma de obter ganhos eleitorais. Como resultado, o processo político, que nas décadas de 1950 e 1960 evoluíra no sentido da inclusão de um número cada vez maior de grupos na política eleitoral e partidária, foi interrompido em meados dos anos 70, mantendo grandes setores da população — como os ex-intocáveis, os povos tribais, os grupos extremamente pobres e

¹Em junho de 1975, Indira Gandhi impôs o estado de sítio como estratégia para continuar no poder, depois de ter perdido o seu mandato no Parlamento indiano por ter sido condenada por má conduta eleitoral pelo Supremo Tribunal, em sentença proferida a 12 de junho. Durante o estado de sítio, que durou dois anos, foram suspensos direitos constitucionais dos cidadãos, incluindo alguns direitos fundamentais. Muitos ativistas sociais e partidos políticos resistiram corajosamente ao estado de sítio. Para um testemunho de época de como os direitos constitucionais foram abalados durante o estado de sítio, ver Kothari (1989).

marginalizados em função do trabalho que exerciam, entre os tradicionalmente pertencentes aos estratos inferiores do sistema de castas hindu e todos os outros pobres e sem-terra entre as minorias — à margem da política convencional indiana. Claro que este fato não afetou a participação eleitoral desses setores da população, mas reduziu o seu sentido político da cidadania, na medida em que as suas lutas não tiveram expressão na esfera política da democracia representativa (Sheth, 1986). Contudo, as populações envolvidas neste processo de alienação política estavam dispersas e fragmentadas em várias dimensões além da de classe. Por essa razão, suas lutas não encontraram uma linguagem política, nem mesmo no discurso dos partidos de esquerda. Eram vistas simplesmente como massas não organizadas com votação dispersa. Em suma, os partidos políticos desistiram prematuramente, logo após a Independência, do caráter de “movimento” das suas atividades, tornando-se, num grau crescente, máquinas eleitorais funcionando na base com expedientes feitos às pressas antes das eleições. Entre outras coisas, esta situação teve como consequência o aparecimento, fora do quadro político-institucional da democracia representativa, de uma política de mobilização por parte de movimentos populares, recorrendo freqüentemente à ação direta para apresentar ao governo suas reivindicações (Kothari, 1988b).

Os sindicatos — em relação aos quais, para começar, deve-se dizer que eram alas trabalhistas dos partidos políticos, com pouca autonomia própria — tornaram-se praticamente espaços de negociação entre pessoas da mesma classe, supostamente representando interesses diferentes. Os sindicatos demonstraram uma incapacidade total para estender sua ação ao crescente setor informal e não organizado da economia. Os trabalhadores do setor não organizado tinham pouco a oferecer, quer em termos eleitorais quer no pagamento de quotas de associados. A liderança sindical, cansada após longos anos de combate, habituou-se a um estilo de vida feito de facilidades e a um modo de funcionamento burocrático sem grandes exigências intelectuais (Pansay, 1981). O resultado disto foi a formação de muitos novos grupos de ativistas, defensores das causas dos trabalhadores do setor informal da economia. Não limitaram-se apenas às questões salariais, dedicaram-se também aos problemas da saúde, educação e do cuidado das crianças das famílias dos trabalhadores, tendo como objetivo principal aumentar nestes a consciência dos seus direitos e construir a capacidade de organização para lutar pela sua realização.

O declínio da política, no seu sentido mais amplo, também refletiu-se nas legislaturas. Longe iam os dias em que, no parlamento indiano, um líder socia-

lista como Ram Manohar Lohia podia suscitar e manter um longo debate sobre a pobreza. O discurso político parlamentar começou a ser cada vez mais dominado por posições legalistas estreitas mantidas pelo executivo, freqüentemente endossadas pelos tribunais, em vez de basear-se nas questões emergentes da política democrática. A Constituição indiana, que foi concebida não só como um instrumento de governo, mas também como um programa para a transformação social e política da Índia independente, era tratada como um documento expurgado do seu caráter político mobilizador representativo das aspirações democráticas do povo. É neste contexto que, na década que se seguiu ao estado de sítio, vários grupos-movimento começaram a recorrer à defesa de causas em nome do interesse público e a prestar, gratuitamente, serviços de assistência jurídica aos cidadãos cujos direitos eram violados tanto pelas autoridades quanto pela administração das políticas de desenvolvimento e, neste processo, incutiam o seu ativismo até mesmo nos tribunais.

O declínio da política institucional levou à revitalização dos antigos movimentos sociais. Mas, ainda mais importante, no período entre meados dos anos 70 e os anos 80, provocou o aparecimento de milhares de novos micromovimentos. Estes movimentos eram liderados por homens e mulheres jovens, tendo havido alguns que, para unir-se a eles, chegaram a abandonar as suas carreiras profissionais. Interessaram-se por assuntos e clientelas abandonados pelos partidos políticos e pelos sindicatos e ocuparam-se também dos que eram mal servidos pela administração pública. A forma organizativa para a qual evoluíram não foi a de partido político ou de grupo de pressão, mas a de associação de cidadãos, conduzindo lutas políticas relacionadas com as questões que lhes eram apresentadas pelas pessoas diretamente afetadas por elas. O conceito-chave com que trabalharam foi o da democratização do desenvolvimento através do aumento do poder das populações (Sethi, 1984). Importante sublinhar que a política dos movimentos de base surgiu fora do contexto das instituições políticas da democracia representativa e na interseção da sociedade com a política, envolvendo diretamente as pessoas nas lutas para alterar as suas vidas sociais e políticas.

2. O DISCURSO DA GLOBALIZAÇÃO

No início dos anos 90 os movimentos de base contestaram todo um novo conjunto de termos justificativos da hegemonia da recente ordem mundial,

estabelecida após a guerra fria. Antes disso, uma parcela significativa dos movimentos de base indianos dedicavam-se a protestar contra o modelo de desenvolvimento elitista e exclusivista concebido pelas instituições de Bretton Woods — criadas após a Segunda Guerra — e pelos países que as patrocinavam, que pretendiam aplicá-lo uniforme e universalmente. Contudo, esses protestos eram largamente expressos no contexto do discurso desenvolvido pelos novos movimentos sociais do Ocidente, onde as ameaças nucleares e ambientais que a guerra fria produziu para o mundo inteiro eram sentidas mais intensamente. Foi por este processo que cresceu, no Ocidente, a idéia e a campanha pelo “desenvolvimento alternativo”. Apesar desta idéia há muito ser propagada e praticada na Índia pelos ativistas do movimento inspirado em Gandhi, depois da Independência foi empurrada para as margens do discurso sobre desenvolvimento, dominado pela elite dirigente modernista.

Todavia, todo o discurso sobre desenvolvimento mudou repentinamente, na Índia e globalmente, quando a noção de desenvolvimento alternativo foi analiticamente formulada e propagada por diversos grupos, clubes e comissões globais. Alguns conceitos desenvolvidos por estes defensores do desenvolvimento alternativo tornaram-se o jargão dos ativistas dos novos movimentos sociais — tecnologia adequada, *small is beautiful* (à la Schumaker), pedagogia para os oprimidos (à la Paulo Freire), estilos de vida amigos do ambiente, limites ao crescimento (à la Clube de Roma), eram apenas alguns deles. Esse discurso, lançado pelos novos movimentos sociais no Ocidente, teve grande repercussão entre os ativistas sociais na Índia, tendo praticamente um efeito emancipatório entre os mais ocidentalizados e menos politizados entre eles. Deu um sentido cultural ao seu ativismo e até os ajudou a redescobrirem o seu próprio ativista alternativo, Mohandas K. Gandhi.

A idéia do desenvolvimento alternativo encontrou novos adeptos, até mesmo no núcleo consumista das sociedades ocidentais durante a guerra fria, quando o espectro do holocausto nuclear pairava ameaçador e o que foi então descrito como “a crise do petróleo” provocava o receio de interrupção do acesso às reservas de petróleo. Em fóruns políticos mundiais sobre a “pobreza do Terceiro Mundo” manifestava-se grande preocupação. Ainda que hoje possa parecer estranho, sentia-se e expressava-se uma profunda ansiedade, especialmente acerca dos hábitos de consumo, em crescimento, das classes médias dos países do Terceiro Mundo, porque se temia que, juntamente com a fome e a pobreza da maioria da população, pudessem conduzir a políticas estatais que provocassem, mundialmente, uma rápida redução dos recursos

naturais. O argumento convencional em favor do desenvolvimento era então feito com várias advertências provenientes da teoria do desenvolvimento alternativo. Deste modo, “sustentabilidade” tornou-se uma palavra-chave e o consumismo um “desafio” a resolver. A economia de energia e a busca de fontes energéticas alternativas passaram a merecer grande atenção por parte dos formuladores das políticas de desenvolvimento.

Tudo isto mudou com o fim da guerra fria, provocando uma enorme ruptura na política (global) do discurso. E isto quando a idéia de desenvolvimento alternativo estava quase obtendo grande aceitação e tinha mesmo começado a animar os processos políticos tanto nacional quanto globalmente. Um novo discurso entrou em cena, submergindo os espaços políticos que os novos movimentos sociais no Ocidente e os movimentos de base na Índia tinham criado, graças ao seu trabalho de décadas em assuntos como a paz e o desenvolvimento ecologicamente sustentável e a favor dos pobres. O novo discurso fez uma entrada espetacular como uma grande narrativa triunfalista que, entre outras coisas, incluía no seu interior a velha idéia do Desenvolvimento (Wallgren, 1998). O seu efeito imediato, ainda que temporário, foi o de fazer com que os protestos dos movimentos de base contra o modelo hegemônico de desenvolvimento, do tempo da guerra fria, e sua defesa de um desenvolvimento alternativo soassem estridentes e rancorosos, quando não vazios.

Assim era o discurso da globalização. Concebido e liderado pelos vencedores da guerra fria, reclamava o estabelecimento de uma nova ordem global que iria acabar com a anterior que mantivera o mundo, econômica, cultural e politicamente “dividido”. Em seu lugar, não só prometia como transmitia uma experiência virtual (como se esse mundo estivesse acima de nós!) do mundo tornando-se uma *única* economia, (possivelmente) uma *única* cultura e (eventualmente) uma *única* organização política! Um mundo assim poderia funcionar globalmente, sem as desordenadas instituições da democracia representativa, ainda que tais instituições fossem obrigatórias, internamente, para cada país. Seria assegurado que esta nova ordem mundial deveria ser dirigida por um conjunto de instituições globais (servidas por peritos e livres dos enfadonhos procedimentos de fiscalização da democracia representativa) que, sendo estabelecidas e controladas pelas poucas democracias “auto-responsáveis” e “avançadas”, garantiriam a paz e a ordem em todo o mundo. Além disso, como o monopólio da violência (incluindo a tecnologia respectiva) seria tirado de um grande número de Estados-nação, freqüentemente

“irresponsáveis” (naturalmente situados no Sul), e colocado coletivamente nas mãos de alguns outros, que são democracias “responsáveis” e “civilizadas” (naturalmente situadas no Norte), não só seriam eliminadas as guerras internacionais como reduzida a pobreza onde quer que ela existisse. Estas estranhas afirmações ideológicas da globalização, feitas e disseminadas globalmente pelos países mais poderosos (G-8), foram aceitas acriticamente por amplos setores da classe média indiana e pelos meios de comunicação social, como se representassem um pacote de políticas oferecido por um governo mundial realmente existente e democraticamente legítimo!

3. O CONTRADISCURSO DOS MOVIMENTOS

Os movimentos de base demoraram bastante tempo para recuperar do violento ataque ideológico do globalismo e conceber o teor do seu próprio discurso para contradizê-lo. Isto aconteceu principalmente porque, na época do fim da guerra fria e duas décadas depois da imposição do estado de sítio na Índia, os grupos-movimento estavam bastante fragmentados numa existência quase isomórfica em que cada grupo sustentava, independente, sua pequena batalha. Muitos deles perderam o impulso da transformação social, tendo adquirido uma confortável e estável base financeira. Fundos cada vez maiores eram disponibilizados pelas agências doadoras internacionais que tinham a sua própria agenda para influenciar o discurso nos países periféricos. Deste modo, muitos grupos-movimento tinham ficado acomodados nas suas atividades e funcionavam como burocracias de ONGs. Para abreviar, no início dos anos 90 o panorama dos movimentos de base estava marcado por um vasto sentimento de pessimismo que se espalhara entre os observadores e os participantes dos movimentos (Kothari, 1989). Claro que houve alguns grupos, especialmente entre os da linha dos seguidores de Gandhi, da esquerda e da socialdemocracia, que ficaram de fora e que sustentaram, nas bases, as batalhas por direitos e pela reconstrução socioeconômica, assim mantendo, tenazmente, seu caráter de *movimentos*. Contudo, já não funcionavam com os anteriores altos níveis de energia e, como sempre, continuavam famintos de fundos.

Tudo isto mudou, quase abruptamente, em meados dos anos 90, quando os protestos contra a globalização — liderados pelos poucos grupos-movimento que mantiveram viva a tradição das lutas durante o período de deriva

— ganharam força assim que diferentes setores da população pobre na Índia começaram a sentir intensamente o impacto negativo da globalização. E ganharam estímulo à medida que mais grupos respondiam às pressões das bases e voltavam da sua existência de ONGs para o seio dos movimentos. Isto produziu um alto grau de convergência entre diferentes gêneros de grupos e movimentos em relação a um amplo conjunto de assuntos referentes à globalização. E revitalizou todo o espectro dos movimentos de base do país, dando lugar a um novo discurso e uma nova política destinados a contrariar as forças da globalização hegemônica (Sheth, 1999; Kothari, Smitu, 2000). O que se segue é uma narrativa dos termos pelos quais os movimentos encaram e resistem à globalização.²

Primeiramente, os ativistas dos movimentos de base consideram a globalização como a encarnação da velha idéia de Desenvolvimento (com maiúscula) mas, politicamente, representando mais explicitamente as instituições do poder hegemônico global e criando novas formas de exclusão social. Portanto, a globalização tem intensificado e expandido as forças destrutivas do Desenvolvimento — forças que desfazem comunidades, culturas e modos de subsistência dos pobres sem lhes oferecer uma alternativa digna e viável. De forma análoga àquela que o *establishment* do Desenvolvimento usou durante a guerra fria, a globalização trabalha para os elementos constituintes da sua estrutura de poder — as elites tecno-científicas, burocráticas, militares, administrativas e empresariais e uma pequena classe consumidora.

Segundo, um setor dos ativistas sociais, principalmente aqueles que eram relativamente apolíticos, ainda que anteriormente ativos nos movimentos do desenvolvimento alternativo, tornou-se profundamente consciente do papel que a “política de discurso” representa, nacional e globalmente, influenciando as escolhas políticas dos governos e das organizações internacionais. Daí que alguns deles estejam agora participando ativamente na definição do conteúdo do discurso globalmente em temas como a biodiversidade, o aquecimento global, a construção de grandes represas, as regulamentações referentes ao comércio internacional e aos direitos da propriedade intelectual etc. Neste processo tornaram-se ativos numa variedade de “convenções”, fóruns e cam-

²A descrição que se segue baseia-se na minha íntima e continuada associação e interação com ativistas de muitos grupos-movimento de todo o país. Usei extensamente os materiais que eles regularmente produzem e distribuem na forma de panfletos, *newsletters* e folhetos que não se adaptam facilmente às citações do gênero acadêmico.

panhas globais opondo-se às políticas da estrutura de poder hegemônico global, assim como na construção de alianças transnacionais duradouras com movimentos semelhantes dos países do Sul e também do Norte (Kech e Sikink, 1998). Ao representar este “papel global” muitas vezes expressam explicitamente, ainda que superficialmente, os seus objetivos de longo prazo em termos de construir e sustentar processos institucionais para a solidariedade global. Posto de outra maneira, a intenção é criar uma política global de movimentos populares (da sociedade civil) com o objetivo de construir uma estrutura institucional alternativa de governo global, baseada nos princípios democráticos de igualdade política, justiça social, diversidade cultural e de não-violência e nos princípios ecológicos de sustentabilidade e de manutenção da biodiversidade. Liderando globalmente este discurso, um grupo indiano de ativistas interpreta a solidariedade global nos termos do antigo princípio indiano de *Vasudhaiva Kutumbakan* (“a Terra é uma família”) ligando-o com a visão de Gandhi de *swaraj* (“autogoverno”) e de *swadeshi* (política de estabelecer o controle das pessoas sobre o seu ambiente — econômico, social e cultural) (Pratap, 2001).³ É neste contexto que os movimentos se diferenciam em relação aos dois tipos de políticas em que tomam parte: políticas destinadas a estabelecer a solidariedade global e políticas de oposição à globalização contemporânea, uma distinção que foi pertinentemente descrita em termos conceituais por Boaventura de Sousa Santos como globalização hegemônica *versus* globalização contra-hegemônica (Santos, 1997).

Terceiro, outro tipo de movimentos — representando, em grande parte, as tendências de esquerda e socialdemocratas, já anteriormente citadas — encara a globalização como levando a uma intensificação adicional das desigualdades econômicas e sociais já existentes (Sainath, 1999). Portanto, enquanto os adeptos da globalização celebram o crescimento da classe média, os ativistas sociais envolvidos nas lutas pela igualdade e a justiça social vêem este fenômeno de uma forma completamente diferente. Na sua perspectiva, as políticas de liberalização econômica, que estão sendo concebidas e aplicadas como parte do pacote da globalização, vieram consolidar e enriquecer a antiga classe média. O “crescimento” desta classe, nessa perspectiva, representa amplamente o aumento do poder aquisitivo da pequena classe média que emergiu durante a época colonial e que se expandiu durante as primei-

ras quatro décadas posteriores à Independência, abrangendo amplamente os estratos médio e superior da estrutura social tradicional. Os Programas de Ajuste Estrutural (PAE), aplicados em nome das reformas econômicas — a receita fornecida uniformemente para todo o mundo pelas instituições financeiras globais —, longe de melhorarem os padrões de vida dos que estão nos escalões mais baixos da sociedade, empurraram-nos ainda mais para baixo na escala social e econômica, abaixo do limiar da pobreza (Kumar, 2000). De fato, uma pequena parte dos estratos sociais tradicionais mais baixos ascenderam à classe média, mas isso deveu-se às persistentes políticas sociais do Estado — como a da discriminação positiva. Na realidade, com o processo da globalização implicando uma redução do Estado, houve uma reversão deste processo.

As poucas avenidas de mobilidade ascendente, que foram abertas pelas políticas do Estado indiano para as populações com uma posição desfavorável na estrutura social tradicional, estão agora ficando mais estreitas. O mercado está tornando-se, cada vez mais, a única avenida para a mobilidade ascendente, mas também essa é monopolizada pelos estratos mais elevados da sociedade, usando os recursos do seu *status* tradicional. Deste modo, a globalização econômica oferece padrões de vida sempre crescentes àqueles que entram no mercado com alguns direitos, normalmente acessíveis aos membros das castas superiores, usando os recursos que estão tradicionalmente disponíveis para eles: terras, riqueza, prerrogativas sociais e educação. Para a maioria da população — que está à espera fora do círculo atrativo do mercado, ocupando posições de desvantagem na estrutura social tradicional — significa subnutrição, semi-inanição, doença e indigência. Esta relação entre a estrutura social tradicional e a globalização é apontada pelos movimentos mas, estranhamente, é ignorada nos debates acadêmicos sobre globalização.

Deste modo, os ativistas dos movimentos consideram surpreendente o fato de, na assim chamada economia aberta de mercado, poder perdurar e prosperar uma economia de tipo colonial de exploração dos produtores de bens de subsistência (que constituem a grande maioria da população e que inclui os povos tribais, artesãos, pequenos agricultores e assalariados agrícolas sem-terra) por uma pequena elite urbana e industrial e grupos da elite rural de casta superior ligados a ela. Em síntese, na Índia a economia de mercado não só não alterou a iníqua estrutura social como está sendo absorvida por ela.

Quarto, os movimentos rejeitam a afirmação do Estado indiano de que, no processo da globalização, está representando um papel positivo em rela-

³A propósito de *swadeshi*, veja-se o capítulo de Harsh Sethi, publicado no volume 2 desta coleção. (N. do T.)

ção aos pobres, ao dar um “rosto humano” às reformas econômicas. Longe de permitir que os pobres entrem no mercado e nele encontrem seu lugar, o Estado enfraquece o seu direito das populações pobres a manter qualquer tipo de fonte de subsistência que ainda seja acessível. Na perspectiva dos líderes de alguns movimentos urbanos para os direitos dos cidadãos, o Estado indiano discrimina, evidente e sistematicamente, entre ricos e pobres na aplicação das reformas econômicas (Kishwar, 2001). Daqui resulta que uma população enorme, adversamente afetada pelo modelo de globalização econômica, orientado para o mercado, é agora incapaz de fazer uma exigência suficientemente forte pela sua sobrevivência, já para não falar de “desenvolvimento”, na esfera política convencional. À medida que o mercado se move das margens para o centro da esfera política, a autoridade política de origem democrática está dando lugar a novas noções de “ordem” política e econômica — noções que são derivadas dos princípios da organização empresarial que, pela sua própria natureza, não são coerentes com o princípio da fiscalização democrática.

Quinto, o impacto combinado desta situação política e socioeconômica emergente, ou seja, o recuo do Estado e a globalização da economia, é o de os mais pobres dos pobres não conseguirem tornar-se inteiramente assalariados na economia nem cidadãos de corpo inteiro em nível político. Para eles não está à vista nenhum caminho de transição que possa conduzi-los à economia de mercado. E também já não podem regressar à antiga segurança de dominados de que, discutivelmente, usufruíam na ordem social tradicional. Perderam, inclusive, as concessões que, pelo menos teoricamente, o Estado burocrático-socialista fizera. Abreviando, a natureza sistemicamente social da sua exclusão continua, sob a globalização como era sob o Desenvolvimento. As políticas estatais, que até recentemente tinham o objetivo de remover as barreiras estruturais com que os pobres se defrontavam e trazê-los para o seio da economia política, estão agora sendo descartadas por serem “hostis ao mercado (*market unfriendly*)”.

Por último, na perspectiva dos movimentos, a nova ideologia da globalização tem tornado cada vez mais ininteligíveis no discurso global as questões da pobreza e da privação social nos países periféricos. Além disso, tem embotado o poder transformador dos novos movimentos sociais que já estiveram à frente do movimento pelo desenvolvimento alternativo no Ocidente, assim como globalmente. Com efeito, as agências da globalização hegemônica foram capazes de produzir novas formas de justificação para o velho projeto

de desenvolvimento, ou seja, a manutenção, em nível global, da hegemonia política e econômica dos poucos países ricos e militarmente poderosos e, em nível nacional, de uma pequena elite metropolitana. O resultado é que hoje, ao contrário do que sucedia durante a guerra fria, o desenvolvimento é pensado e medido em termos da amplitude com que um país pode “integrar” (leia-se, subjugar) a sua economia no sistema econômico (capitalista) mundial.

4. O DISCURSO GLOBAL DOS PROTESTOS

Uma modificação importante ocorreu também na forma como os movimentos na Índia se relacionam com o discurso global dos protestos. O crescente foco do atual discurso global em questões de “governança” tem, segundo eles, reduzido a importância das questões relativas à transformação social e política. O resultado disto foi o de as agências de globalização hegemônica procurarem, simultaneamente, despolitizar o desenvolvimento e debilitar os movimentos democráticos ao cooptarem financeira e politicamente alguns movimentos de protesto nos países em desenvolvimento e também na arena global. Neste processo, questões como ambiente, gênero, direitos humanos e até mesmo democracia estão sendo redefinidas em termos radicalmente diferentes daqueles que tinham sido desenvolvidos pelos movimentos de base no anterior paradigma do desenvolvimento alternativo. Por exemplo, a questão do ambiente já não é vista como aquela que implica um processo político (e os movimentos) para reorganizar a economia e a vida sociocultural, local e globalmente, na base de princípios ecológicos elementares. Em vez disso, as questões ecológicas estão sendo reformuladas em termos permanentemente alterados de “limites toleráveis” e “custos aceitáveis” de danos ambientais, que se prevê que passem a ocorrer em maior número e proporção com taxas de crescimento econômico cada vez mais elevadas — que também são esperadas e consideradas desejáveis. Se alguma “política” está envolvida nesta redefinição é sobre a transferência de custos ambientais de um setor da economia para outro ou, pior ainda, de uma região do mundo para outra diferente.

O tema dos direitos humanos tem sido visto em função dos interesses de política externa e econômica dos países ricos e poderosos. Estes interesses dizem respeito não só ao estabelecimento do seu poder oligárquico sobre o mundo, mas também à garantia do funcionamento “sem sobressaltos” das em-

presas multinacionais nos países periféricos. Procura-se conseguir tal objetivo obrigando os governos dos países a cederem às condições e termos que as empresas multinacionais impõem e que pensam ser necessários para esse funcionamento. Neste processo, as multinacionais surgiram como poderosos atores globais — em alguns casos até mais poderosos e ricos do que muitos Estados-nação — que, com frequência, reduzem insidiosamente direitos humanos fundamentais (direito à subsistência, ao hábitat e à cultura) dos pobres nos países periféricos, mas que permanecem livres da fiscalização de qualquer órgão de governo global, ou de qualquer Estado-nação, no caso de violações dos direitos humanos.

Mesmo alguns grupos “internacionais” de direitos humanos parecem agora agir como grupos políticos de pressão por conta das forças hegemônicas globais, procurando impedir os países periféricos de fazerem determinadas opções políticas em áreas como o uso da terra, legislação trabalhista, exportações etc. Apesar de isto ser feito em nome da universalização dos direitos humanos, a seletividade dos temas e a seleção de certos países freqüentemente traem o seu caráter particularista e nacionalista (ocidental). A consequência é que, neste novo discurso hegemônico, os direitos humanos foram dissociados de questões como a eliminação da pobreza, a satisfação das necessidades humanas básicas e a justiça social. A pobreza está cada vez mais sendo encarada como sendo a incapacidade das próprias pessoas pobres de criar riqueza e não como algo que envolve os direitos dos pobres ou uma questão moral. Em outras palavras, o discurso global sobre os direitos humanos deixou de ser um discurso acerca da transformação social e política e, em vez disso, tornou-se um discurso sobre que condições os países “desenvolvidos” poderosos devem impor aos outros países, tornando-se respeitados por produzirem um regime legal de direitos em nível global.

Neste discurso sobre direitos, é com toda a conveniência que se presume que as instituições da sociedade civil global — para dotar todas as pessoas de cidadania global (igualdade política) — e os mecanismos de governo global — para assegurar a fiscalização das organizações transnacionais e o primado do direito no comportamento internacional — já se desenvolveram e já estão *in situ*! Tal assunção possibilitou que os poderes hegemônicos globais selecionassem alguns países pobres e periféricos e “não jogassem” com eles por violarem os direitos humanos, enquanto ignoram idênticas violações por parte dos governos dos países que se curvam aos seus projetos hegemônicos. É uma boa medida para avaliar a extensão do seu domínio sobre a cultura

global de protesto o fato de, apesar desta prática de duplo critério, ser possível aos poderes hegemônicos afirmar o seu “compromisso” com a universalização dos direitos humanos e, ao mesmo tempo, manter as empresas transnacionais fora dos limites do regime global de direitos humanos.

No discurso sobre a democracia, a idéia de governo global está ganhando terreno mas, paradoxalmente, a democracia ainda continua a ser encarada como o quadro adequado para o governo interno dos Estados-nação, e não para o governo global. Por este motivo não é difícil para uma instituição como a OMC (Organização Mundial do Comércio) funcionar sem se submeter a qualquer princípio de transparência ou de fiscalização democrática e, também, com autonomia perante as instituições das Nações Unidas, mesmo quando decide julgar assuntos que estão sob a alçada da lei internacional e de organismos como a OIT (Organização Internacional do Trabalho). Portanto, presume-se que as instituições de governo global sejam *auto-responsáveis*, não prestando contas fora do seu próprio âmbito. Só “prestam contas” aos seus patrocinadores que, normalmente, são os poucos Estados-nação com poderio militar e econômico.

No discurso feminista global, tem regredido a sensibilidade acerca das complexidades socioestruturais, econômicas e culturais com que as mulheres dos países pobres se deparam para assegurar os seus direitos; em seu lugar adquiriram relevância as preocupações legalistas e metropolitanas acerca dos direitos das mulheres numa sociedade consumista. Por essa razão, na Índia, os ativistas dos movimentos de base têm poucas dúvidas de que as agências da globalização hegemônica estão inclinadas a monopolizar o discurso global dos protestos visando a legitimação da ordem hegemônica global e o enfraquecimento dos processos de transformação social e política.

Nesta cultura de protestos, globalmente homogeneizada, alguns grupos-movimento indianos consideram ser cada vez mais difícil participar das campanhas internacionais, ainda que elas se dirijam a questões de grande interesse para eles. Na sua perspectiva, freqüentemente tais campanhas procuram enfraquecer a soberania nacional do país e, na articulação dos temas em nível global, demonstram insensibilidade em relação ao contexto histórico e cultural no qual esses temas estão inseridos. Como consequência, estes grupos muitas vezes abstêm-se mesmo de exprimir sua oposição ao Estado indiano em termos e formas que possam, na sua perspectiva, afetar a legitimidade do papel do Estado na sociedade. Não o fazem tanto por considerações “nacionalistas”, mas pelo receio de que, se agissem de outra forma, poderiam en-

fraquecer a tradição (de autoridade política democrática) adquirida de o Estado proteger as instituições laicas e democráticas do país.

No seu conjunto, os movimentos e ativistas na Índia vêem a globalização como a nova ideologia do pós-guerra fria que justifica o domínio de uma estrutura de poder global hegemônica que procura estabelecer o monopólio dos poucos países economicamente ricos e militarmente poderosos sobre os recursos do mundo inteiro. Como tal, consideram a globalização inimiga dos valores básicos da democracia e da ecologia — liberdade, igualdade, diversidade e sustentabilidade. Na sua perspectiva, o seu impacto tem sido, para os países pobres, o de produzir formas novas e mais desumanas de exclusão e de desigualdade — piores do que as que foram criadas pelo modelo de Desenvolvimento da guerra fria e, antes dele, pelo domínio colonial. No que diz respeito à Índia, estão particularmente preocupados com o efeito negativo da globalização na democracia. É quando as classes pobres encontram na democracia uma aposta a longo prazo e começam a conquistar a parte que lhes é devida no governo, que o poder do Estado (governos eleitos) está sendo, ele mesmo, enfraquecido e esvaziado pela estrutura global de poder em colaboração com as elites metropolitanas do país. Posto de uma forma simples, os ativistas de base vêem a globalização como uma força que enfraquece, na verdade deslegitima, as instituições de governo democráticas ao estabelecer a supremacia do mercado sobre a economia, a sociedade e a cultura. É uma força que, na perspectiva deles, procura desfazer a revolução democrática indiana.

5. A NOVA POLÍTICA DOS MOVIMENTOS

Como vimos acima, do ponto de vista dos movimentos, o discurso da globalização, ao privilegiar a idéia de governo em relação à de transformação social, esvaziou o desenvolvimento do seu conteúdo político, ou seja, despolitizou tanto o conceito quanto a prática do desenvolvimento. Em outro nível, a política da globalização, ao utilizar o poder financeiro e militar dos poucos países poderosos do mundo, começou a colocar as instituições de governo democrático e de soberania popular dos países periféricos numa relação subordinada em relação à estrutura de poder hegemônico global. Baseados nesta avaliação do impacto negativo da globalização, tanto para o desenvolvimento quanto para a democracia, os movimentos de base dirigem

sua política e suas atividades para atingir dois resultados inter-relacionados: a) repolitizar o desenvolvimento e b) reinventar a democracia participativa.

6. REPOLITIZAR O DESENVOLVIMENTO

Atualmente, o principal esforço dos movimentos consiste em manter vivo o debate sobre o desenvolvimento, mas reformulando-o em termos que possam nacional e globalmente efetivamente contrariar as estruturas do poder hegemônico. Assim, continuam a enunciar as velhas questões do desenvolvimento em novos termos políticos, ainda que o seu objetivo permaneça o mesmo de sempre, especialmente, que os que estão na base da pirâmide encontrem o seu justo lugar como produtores na economia e cidadãos na política. Em conformidade com isso, agora encaram o desenvolvimento como uma luta política para a participação das pessoas na definição dos objetivos do desenvolvimento e no planejamento dos meios para atingi-los. A sua visão do desenvolvimento é, deste modo, um processo pluralista, não-hegemônico, em cuja articulação utilizam conhecimentos a que chegaram indutivamente e critérios desenvolvidos por eles através dos seus próprios combates. Nesta operação, cada vez mais relacionam os assuntos debatidos globalmente, como o feminismo, a ecologia e os direitos humanos, com as especificidades econômicas, sociais e culturais da Índia, nas quais aquelas questões estão inseridas. Em consequência, a sua política é sobre fazer do desenvolvimento um processo ascendente, e uma experiência edificante, diretamente relevante para os pobres e oprimidos. Deste modo, em vez de “optar por abandonar” o desenvolvimento por completo, agora procuram modificar as relações de poder em que assenta o modelo de desenvolvimento convencional. Neste processo, entraram no pensamento e na prática do desenvolvimento dos movimentos de base alguns elementos novos, de natureza essencialmente política.

Primeiramente, a antiga crítica pós-colonial do desenvolvimento, que invocava uma nostalgia pré-moderna, deixou de atrair um grande setor dos movimentos de base. Apesar deste tipo de crítica permanecer um passatempo para alguns grupos esotéricos de ativistas e de clubes acadêmicos, já não encontra muito eco nas novas aspirações dos indianos pobres. Nestas condições, os grupos-movimento vêem, em determinado nível, os elementos de poder do antigo modelo de desenvolvimento serem codificados na estrutura

hegemônica da globalização a que eles se opõem. Mas, no nível da política nacional, consideram que a idéia de desenvolvimento representa os direitos políticos e econômicos das pessoas cujo acesso a esses direitos tinha sido negado por estarem em uma posição desfavorável na estrutura de poder. Por isso, problematizam o desenvolvimento em termos da criação de uma política de alteração das relações de poder na sociedade. Esta mudança de perspectiva foi expressa de maneira eficaz pela conhecida ativista social Aruna Roy quando, em meados dos anos 80, deixou uma ONG de desenvolvimento, para fundar um grupo-movimento. De acordo com ela, na época a necessidade era “redefinir o paradigma do desenvolvimento — encarar todo o processo de desenvolvimento de uma perspectiva diferente”. E tal mudança de perspectiva, defendia ela, deveria permitir aos ativistas sociais ver o desenvolvimento pelo que ele realmente é, ou seja, um processo político. Citando-a: “Desenvolvimento é política, e não pode haver desenvolvimento sem vontade política. [...] De fato, todos os atos da vivência social e econômica são determinados pela natureza da política” (Roy, 1996a: 51).

Segundo, a mudança de perspectiva também foi uma resposta à alteração na política global do desenvolvimento do pós-guerra fria. Os grupos-movimento, na Índia, agora têm uma melhor compreensão da política global do desenvolvimento. Com as instituições de desenvolvimento global desistindo, aberta e oficialmente, da sua antiga promessa de universalizar o desenvolvimento para *todos*, os grupos-movimento agora são capazes de ver a verdadeira face do poder hegemônico global. Não estão, por isso, surpresos por este ter desmantelado as estruturas de ajuda e assistência da época da guerra fria e que, no seu lugar, tenha sido montado um novo regime econômico global de controle comercial e fiscal. Para os movimentos, estas mudanças significam uma nova agenda política por parte da estrutura de poder global, que pretende, por um lado, a dispersão dos controles estatais sobre a economia dos países periféricos e, por outro, a centralização do poder político e militar global nas mãos dos países que já são ricos e poderosos. Na sua perspectiva, isto constitui a base da atual hegemonia global através da qual estes países procuram manter a estabilidade política e econômica internacional sob persistentes, e mais intensas, condições de desigualdade entre nações e dentro delas.

Esta tomada de consciência levou alguns grupos-movimento a formarem alianças transnacionais com o intuito de democratizar a estrutura de poder global. Por exemplo, muitos grupos-movimento indianos estiveram ativamen-

te associados a iniciativas contra-hegemônicas globais como a Convention on Biodiversity⁴, Agenda 21, World Commission on Dams⁵, Alliance for Comprehensive Democracy⁶, etc. Por seu lado, estas iniciativas não estão confinadas ao espaço global transcendental, estão integradas concretamente nas atividades locais e nacionais de consciencialização e de ativação de organizações no nível da base para identificar e opor-se a políticas específicas, programas e legislação que visam expandir o poder hegemônico global.⁷

Terceiro, hoje em dia todos os grupos de base, incluindo até algumas ONGs de desenvolvimento convencionais, equacionam as questões básicas do desenvolvimento no quadro dos direitos. Por exemplo, já não consideram a pobreza um problema puramente econômico. Encaram-na como uma consequência das localizações socioestruturais dos pobres cuja ocupação os exclui do mundo do desenvolvimento (que é protegido pelas imunidades e pelos isolamentos legais, políticos e econômicos que proporciona aos incluídos) e aprisionados no mundo da pobreza (o mundo constituído de vulnerabilidades e exposição à exploração dos seus habitantes politicamente não organizados e economicamente marginalizados). Contudo, não entendem a divisão entre dois mundos em termos unidimensionais de polarização entre duas classes econômicas. Daí que as suas estratégias de mobilização enfocam novas formações sociopolíticas que combinam a categoria de classe com a de casta, etnia e gênero.

Vou ilustrar brevemente este ponto com a referência a três principais tipos de movimentos: dos direitos humanos, ecológicos e de mulheres. A questão dos direitos humanos, como é vista pelos ativistas de vários grupos de direitos humanos, não está confinada à noção legal convencional de liberdades civis, abrange situações nas quais é negada a satisfação das necessidades básicas dos indivíduos e dos grupos. É neste contexto que expressam o tema da pobreza em termos de direitos e garantias (e.g., direito ao trabalho) que os pobres devem ter como cidadãos e como seres humanos. Portanto, a política dos micromovimentos não está baseada meramente no combate a violações específicas dos direitos legais dos cidadãos, mas na criação e extensão

⁴Convenção sobre a Biodiversidade. (N. do T.)

⁵Comissão Mundial sobre Barragens. (N. do T.)

⁶Aliança para a Democracia Abrangente. (N. do T.)

⁷Por exemplo, atividades de observação efetuadas por uma rede de organizações de base fundada por Vandana Shiva, principal ativista dos movimentos ecológicos transnacionais. Esta rede é conhecida como *Jaiw Panchayats* — Movimento da Democracia Viva (Shiva, 2000).

de novos espaços cívicos e políticos para eles, convertendo as necessidades de sobrevivência e desenvolvimento dos pobres e despojados em combates pelos seus direitos econômicos, políticos e culturais, e não apenas de indivíduos *enquanto* indivíduos, mas de grupos e comunidades que sobrevivem à margem da sociedade civil. Neste processo, os ativistas dos movimentos fazem a ligação entre o direito de participar e beneficiar-se do processo de desenvolvimento e os temas da identidade étnica e da dignidade humana, e consideram a satisfação das necessidades materiais uma demanda não isolada dos aspectos espirituais e culturais da existência humana. É por isso que muitos grupos de intervenção social, cuja auto-imagem não é de serem grupos de direitos humanos, quase rotineiramente se dedicam a questões de direitos e cooperam com movimentos de direitos humanos.

De forma semelhante, os movimentos ecológicos de base não encaram a ecologia meramente como um fator de custo no desenvolvimento, como fazem alguns especialistas em desenvolvimento. Nem estão interessados em especificar níveis toleráveis de destruição ecológica necessária para atingir níveis mais elevados de desenvolvimento econômico, como fazem as políticas da globalização hegemônica. Em vez disso, consideram a ecologia como um princípio básico da existência humana, que, se reativado, pode produzir princípios superiores para reorganizar a economia de uma forma humana e voltar a focalizar o desenvolvimento em termos de bem-estar, no qual, para usar a frase bastante conhecida de Gandhi, "everyone shall have enough to satisfy one's need, but not greed".⁸

Ultimamente os ativistas dos movimentos de mulheres têm definido seus problemas não só em termos de obter, no presente sistema, vantagens e possibilidades iguais para as mulheres. Adotaram essas questões conscientes de que o faziam principalmente para encontrar pontos de entrada no mundo submerso da condição feminina na Índia, mas o seu objetivo de longo prazo, como o definem, é a mudança de funcionamento do próprio princípio do gênero na economia e na sociedade, de tal forma que ambas, sociedade e economia, se tornem mais justas e humanas. Consideram a visão ecológica do mundo dos movimentos mais alinhada com a essência feminina. Argumentam que a fusão dos princípios ecológicos e de gênero conduz a uma organização econômica e política da sociedade mais humana do que a que

resulta do desenvolvimento que, na sua perspectiva, se baseia no princípio da dominação masculina sobre todos os aspectos da vida humana e da natureza (Shiva, 1988). Daí que o seu projeto, que muitas vezes se conjuga com os movimentos ecológicos e dos direitos humanos, seja a mudança das formas de organização e de consciência da sociedade.

Guiados por esta ampla perspectiva, estes movimentos são capazes de, com freqüência, estabelecer ligações entre eles na luta por questões no nível das bases. Não é de todo acidental que os movimentos ecológicos, como o movimento *Chipko*, tenham uma grande participação de mulheres e que no movimento *Bodhgaya* pelos direitos dos sem-terra, no estado de Bihar, haja mulheres desempenhando importantes papéis de liderança. As mulheres estão na linha de frente dos movimentos que lutam pelos direitos das populações expulsas por causa de projetos de desenvolvimento, sobretudo nos estados de Madhya Pradesh e Maharashtra. De forma análoga, as organizações de direitos humanos muitas vezes trabalham em conjunto com as organizações de mulheres em assuntos como o dos dotes, da *sati* (auto-imolação das viúvas na pira funerária dos seus maridos), do estupro e da igualdade de salários. Do mesmo modo, ativistas de grupos feministas desempenharam um papel ativo na mobilização e na assistência às vítimas do desastre químico de Bhopal. Nunca, na Índia independente, em movimentos dirigidos por partidos e sindicatos, houve um grau tão elevado e sustentado de participação das mulheres como o que hoje em dia pode ser visto no nível das bases dos movimentos políticos não-partidários.⁹

Quarto, os movimentos agora percebem mais claramente que as raízes da pobreza rural se encontram no padrão de crescimento urbano que foi seguido na Índia. Entre outras coisas, isto levou a uma maior interação e ao estabelecimento de novas ligações organizativas entre os grupos de intervenção social baseados nas cidades e os que atuam nas aldeias. Além disso, os movimentos também compreenderam a inconseqüência da lógica estabelecida de serem os *inputs* a servir como fator mais importante no desenvolvimento rural. Na perspectiva deles, isto representa um entendimento parcial e enviesado do problema do desenvolvimento rural, porque disponibilizar *inputs* para camponeses

⁸É significativo verificar neste contexto que, atualmente, os maiores movimentos populares da Índia, como a campanha pelo Direito à Informação e a de Defesa do Rio Narmada (Narmada Bachao Andolan), o movimento pelos direitos das mulheres com auto-emprego, dos vendedores ambulantes e dos condutores de riquixá, a campanha pela Manutenção da Biodiversidade e a que se opõe aos direitos de propriedade intelectual, são todos liderados por mulheres.

⁹"Todos devem ter o suficiente para satisfazer as suas necessidades, mas não ganância."
(N. do T.)

pobres é um assunto mais do foro político do que do econômico. A experiência, até agora, é de que isso não beneficiou a maioria dos pobres, que não têm capacidade econômica e organizativa para receber e utilizar *inputs* como crédito, sementes, fertilizantes, irrigação etc. Estes *inputs* são simplesmente absorvidos pelo estrato superior da sociedade rural. Por isso, sua atividade concentra-se, agora, na criação de competências de autodesenvolvimento entre as populações rurais pobres, mesmo na medida em que lutam pelo seu direito de criar e assegurar recursos para o desenvolvimento coletivo.

Deste modo, ao redefinir as questões do desenvolvimento em termos *políticos*, os grupos que trabalham separadamente em assuntos diferentes, como o gênero a ecologia e os direitos humanos, ou nas áreas da saúde e da educação, agora concebem suas atividades em termos mais genéricos, como uma forma de ação política e social destinada a contrariar as estruturas hegemônicas de poder, em todos os níveis — local, nacional e global. Uma consequência importante desta mudança de perspectiva foi a de que os movimentos de base, que estavam em um estado de fragmentação e de baixo moral no fim dos anos 80, começaram a reagrupar-se e a aproximar-se em plataformas comuns relativas à questão da globalização. Em meados dos anos 90 isto levou ao lançamento de várias campanhas em escala nacional e à formação de coligações e alianças organizacionalmente mais duradouras. Entre muitas destas iniciativas, a mais eficaz e que mais se expandiu nos últimos anos foi a campanha pelo *Direito à informação* — uma série de lutas em nível local para assegurar salários justos para os trabalhadores das obras públicas de “combate à seca”¹⁰, culminando em uma bem-sucedida campanha nacional pelo direito à informação. Um antigo e ainda ativo movimento dos anos 80, o *Narmada Bachao Andolan* (um movimento para preservar modos de vida, ecologia e culturas mantidos pelo rio Narmada e ameaçados de destruição pelo projeto de construção de grandes barragens no curso deste rio), teve um novo impulso e deu origem a uma aliança com uma base bastante ampla de organizações e movimentos sociais ativos em vários níveis e em diferentes zonas do país. Esta aliança, conhecida como National Alliance for People's Movements (NAPM),¹¹ tem promovido, apoiado e coordenado, de

¹⁰Trata-se de trabalhos relacionados com a escassez de água resultante dos efeitos de uma má época de monções. Estas obras públicas consistem, por exemplo, na construção de diques e de esquemas de captação e armazenamento de água e empregam as populações afetadas. (N. do T.)

¹¹Aliança Nacional para os Movimentos Populares. (N. do T.)

uma forma mais ou menos regular, várias campanhas de protesto contra os programas e projetos, do governo e das empresas multinacionais, representativos das políticas da globalização hegemônica. Têm havido outras iniciativas, mas as mais recentes incluem: a Campaign for People's Control over Natural Resources,¹² que abrange várias organizações ativas nas áreas rurais e tribais, cobrindo cerca de treze estados indianos; o movimento There Is An Alternative,¹³ que, entre outros dirigentes, conta com dois antigos primeiros-ministros; o The Living Democracy Movement,¹⁴ para a ligação da tomada de decisões no nível da democracia local com a manutenção da biodiversidade; o movimento para o desarmamento nuclear, designado por Indian Coalition for Nuclear Disarmament and Peace,¹⁵ etc. Apesar de na próxima seção serem descritos com mais detalhes alguns dos citados movimentos, o fato de aqui se mencionarem apenas estes é para mostrar como o desafio da globalização revitalizou politicamente o panorama dos movimentos sociais na Índia, que, no fim dos anos 80, estavam perdendo relevância e direção; e, o que é mais interessante, como se tornou possível para os líderes destes movimentos manterem a sua política num alto nível de intensidade e, nesse processo, recuperar a esperança de iniciar uma política de longo prazo de não-cooperação e de não-reconhecimento da legitimidade das estruturas de poder dominantes.

Em síntese, as políticas de diferentes grupos e movimentos, que começaram a convergir em meados dos anos 90, conseguiram uma direção comum e uma organização razoavelmente duradoura. Esta convergência foi alcançada até o ponto de resistência aos esforços desenvolvidos pelas elites burocráticas, tecnocráticas e metropolitanas para apoiar as políticas de globalização e despolitizar o desenvolvimento. E isto porque, segundo os movimentos, é apenas através da politização dos pobres que eles podem reverter o impacto negativo da globalização e fazer do desenvolvimento um processo justo e equitativo e uma experiência coletivamente edificante. Deste modo, ao estabelecer, tanto conceitualmente como na prática, ligações entre as questões do desenvolvimento e da democracia, os movimentos de base começaram a articular suas políticas em termos de democracia participativa.

¹²Campanha para o Controle das Populações sobre os Recursos Naturais. (N. do T.)

¹³Existe uma Alternativa. (N. do T.)

¹⁴Movimento para a Democracia Viva. (N. do T.)

¹⁵Coligação Indiana para o Desarmamento Nuclear e para a Paz. (N. do T.)

7. REINVENTAR A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Nas discussões teóricas e na prática da política representativa, a democracia participativa tem sido tratada, respectivamente, como uma idéia paraparlítica e uma atividade política marginal — uma característica desejável, mas não essencial, de uma democracia moderna. É na política dos movimentos de base, onde o alcance da democracia é ativamente buscado e expandido através dos seus combates políticos quotidianos, que a democracia participativa é concebida não apenas como desejável mas como uma forma de organização e uma prática política necessária. Sob as condições da globalização — em que as instituições da democracia representativa nacional são subordinadas ao poder hegemônico global, com as estruturas políticas e econômicas de tomada de decisão ficando mais distantes e, até mesmo, alienadas das populações, a política continuada de democracia participativa por parte dos movimentos obteve uma nova relevância.

7.1. *A democracia participativa e a teoria política*

Na teoria democrática contemporânea, a noção de participação política expressa-se em termos de deveres políticos e de direitos legais e constitucionais dos cidadãos no que diz respeito à eleição de governos representativos e a assegurar o seu funcionamento democrático (Almond e Verba, 1963; Milbrath, 1965). Ao conceber a participação em termos passivos de limitação do papel e das atividades dos cidadãos ao âmbito institucional das eleições, partidos e grupos de pressão, a teoria resguarda (ou, pelo menos, pretende fornecer justificações para resguardar) os procedimentos de tomada de decisão dos governos eleitos da política de alta intensidade da mobilização de massa e da ação direta que os movimentos populares, que por vezes surgem à superfície, produzem na democracia representativa.

De fato, em grande parte, esta noção tem sido bem-sucedida em proporcionar estabilidade institucional e legitimidade política à democracia representativa liberal, fazendo com que pareça que esta é a única forma natural que a democracia pode ter. Mas, ao mesmo tempo, a imaginação política desta teoria afundou-se em questões pragmáticas relativas às velhas democracias “de fato existentes”, do Ocidente. Neste processo, impediu que as novas democracias em desenvolvimento evoluíssem e fizessem experiências com alternativas institucionais para aprofundar a democracia e escolher formas adequadas

aos respectivos contextos históricos e culturais. Mais do que isso, esta teoria, ao tratar persistentemente e durante muito tempo a democracia representativa liberal como a forma definitiva de democracia, encorajou o ponto de vista de que, com ela, a humanidade tinha atingido o estado mais elevado de desenvolvimento político, além e fora do qual não existia nenhuma possibilidade democrática. Este ponto de vista, inclusive, encorajou um pensador político norte-americano a considerar a chegada e a universalização da democracia liberal como anunciadora do fim da história! (Fukuyama, 1992).

Este discurso de alta intensidade defendido durante o período da guerra fria produziu, ironicamente, um conjunto de argumentos teóricos que obteve sucesso em manter a democracia representativa ao nível do que Boaventura de Sousa Santos apropriadamente descreve como democracia de baixa intensidade — que provavelmente também se ajusta à política contemporânea de globalização hegemônica (Santos, 1999). Disso resultou, contudo, uma importante perda teórica, ou seja, o conceito de democracia participativa foi empurrado — se não completamente descartado — para as margens da teoria democrática.

Manter a democracia como uma operação de baixa intensidade ao nível nacional pode conduzir à integração da economia (capitalista) mundial porque isso ajuda os governos nacionais dos países periféricos a dispersarem e afastarem os movimentos democráticos populares que se opõem à implementação de ajustes estruturais e a outras políticas que a estrutura de poder global transmite aos governos nacionais. Mas é precisamente por esta razão que os países periféricos do mundo que passam pelo processo de globalização precisam criar uma forte infra-estrutura democrática de base, sem a qual suas democracias não podem sobreviver ao nível do Estado-nação ou, pior ainda, podem pôr em perigo a própria sobrevivência dos seus cidadãos pobres.

Dois movimentos efetuados pelos teóricos da democracia representativa tornaram possível, por um lado, incorporar o conceito de participação dentro do paradigma estrutural-funcional da teoria (ou seja, a participação concebida como uma forma particular de comportamento político dos cidadãos através da qual elegem governos e devem manter o seu funcionamento numa trajetória democrática através dos seus representantes, e, por outro lado, tratar a democracia participativa quer como uma forma arcaica de governo, quer como um ideal impraticável que — se efetivamente aplicado ou mesmo experimentado — está repleta de conseqüências perigosas para a própria democracia.

O primeiro argumento é elaborado fazendo a história da democracia em termos lineares e evolutivos. A história da democracia é reconstituída desde a sua origem na cidade-Estado de Atenas, onde funcionava como uma democracia direta e participativa, passando pelas sucessivas formas que assumiu, até que atingiu uma forma complexamente desenvolvida de democracia representativa, tornando possível o seu funcionamento em uma escala muito maior como a do Estado-nação (e, por vezes, até à de Estados do tamanho de continentes). Esta transmutação, segundo esta perspectiva, equipou a democracia representativa liberal para funcionar em uma escala global e levar a cabo uma enorme quantidade de programas e políticas dizendo respeito a todos os aspectos da vida dos seus cidadãos (Dahl, 1989: 1-24).

A finalidade deste exercício, ao que parece, é mostrar que as convicções e práticas historicamente associadas à democracia participativa de uma cidade-Estado não têm, hoje, qualquer relevância para a democracia ao nível do Estado-nação e, muito menos, no futuro em que é provável que venha a abranger todo o globo como seu campo de ação territorial. A democracia participativa é, de fato, uma idéia nobre, admite a teoria, e alguns dos seus elementos devem ser funcionalmente incorporados na democracia representativa, mas é um retrocesso pensar nos cidadãos controlando e participando diretamente nas tomadas de decisão governamental, e até pode, no mundo atual, acabar sendo uma receita para o desastre. No discurso teórico da democracia indiana daí deduzido, esta fixação da democracia participativa no passado morto e enterrado do Ocidente tirou legitimidade de qualquer exploração histórico-teórica baseada na sua existência no passado da Índia. Por este motivo, a idéia da democracia como sendo simbolizada no conceito de república-aldeia é tratada pelos especialistas indianos de teoria política como uma idéia atávica que não merece qualquer discussão teórica séria.

O outro argumento — ao contrário do anterior, que vê a história da democracia em termos estrutural-funcionalistas — é construído em termos normativo-analíticos. Parece basear-se no medo do apelo romântico (imagens utópicas) que a idéia de democracia participativa evoca. Segundo aqueles que apresentam este argumento, propagar o ideal da democracia participativa freqüentemente promove idéias simples e populistas acerca da democracia. Argumentam ainda que os defensores da democracia participativa não reconhecem o fato de que os governos modernos freqüentemente dependem, nas suas tomadas de decisão, de especialistas e peritos, já que os assuntos envolvidos são tão complexos e técnicos na sua essência que estão além da capaci-

dade de compreensão dos próprios representantes eleitos, quanto mais da dos cidadãos normais. Conceitos como democracia direta ou participativa servem apenas para desviar a atenção da teorização da democracia para o mundo que se globaliza (Schmitter, 1999). Um setor das elites indianas, que acredita que a meritocracia proporciona uma melhor forma de democracia e de bom governo, utilizou este argumento para sustentar politicamente sua posição. Alegam que, para preservar as normas institucionais da democracia representativa, é necessário limitar estritamente, tanto em termos de procedimentos quanto de estruturas, os poderes dos representantes eleitos através de instituições legais-rationais da burocracia e do poder judicial. Na sua perspectiva, dar legitimidade à idéia de democracia participativa apenas exporia ainda mais as instituições da democracia representativa às pressões majoritárias e populistas por decisões freqüentemente imperfeitas e irracionais, que normalmente não são do interesse público. O predomínio deste discurso na Índia, durante as décadas iniciais da Independência, levou à consolidação do domínio hegemônico, ainda que democraticamente consentido, de uma pequena minoria social e política, constituída por elementos das castas superiores urbanas, com educação inglesa. Ocuparam um grande número de postos em diferentes setores e instituições do Estado, especialmente nos altos cargos administrativos e judiciais, durante mais de quarenta anos após a Independência. O que se tornara uma perspectiva instituída, e de senso comum, de governar a Índia, começou, contudo, a ser desafiado no fim dos anos 70, quando os movimentos das classes subalternas ganharam força, tanto na política eleitoral quanto na sociedade civil (Sheth, 1995).

7.2. A política de democracia participativa dos movimentos

A idéia de democracia participativa era central no pensamento e na prática política de Gandhi e inspirou muitos ativistas do movimento de libertação. Gandhi articulava esta idéia através dos conceitos de *swaraj* (autogoverno) e de *swadeshi* (controle comunitário sobre os recursos) e pela invocação da imagem de “república-aldeia” (*gram swaraj*) como representante da tradição democrática indiana.¹⁶ Depois da Independência, contudo, estas formulações foram energicamente refutadas e praticamente banidas do discurso político

¹⁶Para uma exposição concisa e objetiva destes conceitos, ver Narayan, 1968, vol. 4, cap. 16, e vol. 5, capítulos 15, 16, 39 e 42.

convencional por representarem o idealismo impraticável de Gandhi. A idéia da democracia participativa foi, todavia, não apenas mantida viva, mas desenvolvida, conceitualmente e na prática, por um segmento de ativistas de base que usaram livremente o pensamento econômico e político de Gandhi — apesar de muitos deles poderem não querer exibir o emblema de Gandhi (Bakshi, 1998).

O primeiro manifesto abrangente sobre democracia participativa veio de Jayaprakash Narayan (JP), um líder socialista popular do movimento independentista que, cinco anos depois da Índia ter obtido a Independência, se juntou ao movimento inspirado em Gandhi. Narayan elevou bastante o perfil político do movimento quando, em 1954, fez uma proclamação pública na qual declarava dedicar toda a sua vida ao movimento ou, nas suas palavras, ao “caminho de Gandhi”. O tema do aprofundamento da democracia era central na sua agenda para o movimento, pois acreditava que, sem isso, apenas o domínio da elite se perpetuaria em nome da democracia.¹⁷ Daí resultou, em 1959, a publicação do seu tratado sobre a democracia não-partidária (Narayan, 1959). Era crítico da idéia da representação por partidos políticos e defendia uma forma mais participativa e abrangente de democracia, que constituísse uma base democrática ampliada a partir da qual o poder brotaria e ascenderia para células que utilizariam o poder que lhes fora atribuído pelas células do nível inferior, tudo isto em condições de responsabilização e transparência. A quantidade e o gênero do poder a ser atribuído a uma célula colocada em um nível superior seria mediante a necessidade dessa célula. Todavia, a tese de Narayan causou um impacto muito pequeno fora dos círculos dos seguidores de Gandhi. De fato, atraiu críticas agudas dos teóricos democráticos liberais, assim como dos políticos dos partidos, que viam esta tese como um exercício ingênuo de um idealista inconsciente das suas perigosas conseqüências para a própria democracia (Kothari, 1960). O documento foi praticamente “retirado” do discurso público, mas, no prazo de dois anos, Narayan surgiu com um manifesto politicamente mais poderoso e abrangente sobre a questão da democracia participativa (Narayan, 1961). Nele, rebatia os argumentos dos seus críticos e elaborava sua tese básica afirmando teórica e historicamente

a necessidade de uma democracia abrangente na Índia, onde o poder econômico e político fosse essencialmente mantido e exercido diretamente pelo povo a partir da base da organização social. Não demorou muito para que a sua visão da democracia encontrasse uma expressão política poderosa. No início dos anos 70, lançou um sólido movimento com o objetivo de, usando a sua expressão, restaurar o poder do povo (*lokshakti*) na democracia (Narayan, 1975). Esta idéia do poder do povo inflamou a imaginação de muitos jovens que, além de atraírem a atenção do Governo em Delhi, deram origem a um novo gênero de micromovimentos, celebrizado e caracterizado pelos teóricos atuais como “processo político não-partidário” (Kothari, 1984). Este gênero de grupo-movimento, que emergiu a partir do que se tornou conhecido como o “movimento JP”, tem, desde então, trabalhado nas bases. Articulam a democracia participativa em termos de aumento de poder do povo através de combates quotidianos pelos seus direitos, assim como através do aproveitamento dos seus esforços coletivos para desenvolver os recursos locais para proporcionar o bem-estar coletivo.

O mais notável, nesse gênero, foi o movimento lançado em 1978 por Chhatrayuva Sangarsh Vahini, conhecido como o Movimento *Bodh Gaya* (uma organização juvenil para a transformação social e política que inclui estudantes e não-estudantes). Desde então tem servido de fonte de inspiração nacional para muitos grupos-movimento. Este movimento foi bem-sucedido na apropriação de cerca de 5 mil hectares de terras que pertenciam a uma instituição religiosa de Bodhgaya, um distrito do estado de Bihar, através da ação direta não-violenta. Os campos foram legalmente redistribuídos a famílias de trabalhadores rurais que a eles estavam ligadas havia gerações. No decurso da redistribuição, os direitos legais de posse da terra foram atribuídos igualmente a homens e mulheres. Mais importante do que este resultado em forma de redistribuição de terras foi o processo de mudança através do qual os objetivos mais amplos e os valores de transformação política e social do movimento foram mantidos vivos, transmitidos e, ainda que parcialmente, institucionalizados, tendo afetado, naquela área, a vida de cerca de três mil famílias participantes. De fato, o grupo-movimento assegurou que os *dalits* (ex-intocáveis), cujo direito à terra levou ao lançamento deste movimento, permanecessem na linha de frente, tendo as mulheres desempenhado papéis de liderança decisivos. Este movimento criou uma nova esperança em todo o país, entre

¹⁷Para uma descrição perceptível, convincente e fidedigna da vida e obra de Jayaprakash Narayan, ver “Introduction”, uma introdução aos seus escritos selecionados, editada por Bimal Prasad (1980).

os grupos de intervenção social, quanto à eficácia da utilização da militância não-violenta como um meio para a transformação social e econômica.¹⁸

Nos anos mais recentes, um outro movimento do mesmo gênero, igualmente significativo, tem sido dirigido por Tarun Bharat Sangh (União dos Jovens Indianos) e é conhecido no exterior graças ao seu líder, Rajendra Singh, distinguido com o prêmio Magsaysay. Ele aderiu à organização e revitalizou-a com o seu trabalho nas aldeias do Rajasthan desde 1985. Com outros membros do seu grupo começou a trabalhar com a profunda convicção de que o povo tem os conhecimentos e a capacidade para desenvolver e gerir coletivamente seus assuntos e assegurar o seu próprio bem-estar (foi assim que ele interpretou a mensagem de Narayan de “poder para o povo”), desde que deixem de esperar ajuda do governo e estejam motivados para trabalhar por sua conta. Utilizando as próprias palavras de Singh:

a nossa luta [é] contra o Estado para que as comunidades tenham uma palavra a dizer sobre o seu desenvolvimento, (...) o sistema administrativo (...) tenta impingir a sua própria visão do desenvolvimento às comunidades, sem se preocupar em saber o que é que as pessoas querem. De fato, é um mito afirmar que o desenvolvimento é para o povo, na verdade é contra o povo (...). Guiados pelos ideais de Jayaprakash Narayan e Acharya Vinoba Bhave, trabalhar para a mudança social foi uma escolha óbvia [para nós].

Tendo iniciado o seu trabalho em meados dos anos 80, este grupo de ativistas sociais foi capaz de estabelecer, ao longo de década e meia, um sistema de autogoverno das terras e de gestão da água em cerca de 700 aldeias de Rajasthan, perpetuamente afetadas pela escassez de água e extremamente pobres. Isto foi conseguido através do reavivar de competências e conhecimentos recessivos das próprias populações sobre a construção de estruturas para captação de águas, conhecidas localmente como *johads*. Neste processo os aldeãos não só prosseguiram e construíram uma rede de diques e de pequenos reservatórios, sem qualquer ajuda governamental, como, ultrapassando o governo, tomaram decisões sobre a utilização das terras, construíram muros nos limites dos terrenos comuns e recuperaram uma enorme área de solo árido. Isso foi possível graças à confiança social que a população recu-

¹⁸Para uma descrição histórica e política do movimento, ver Prabhat (1999).

perou por ter passado a dispor de água como resultado dos seus próprios esforços. As antigas formas de interdependência econômica e de cooperação social foram, então, retomadas e impregnadas com novos significados econômicos e político-democráticos. Para Singh, esta é uma pequena conquista, provavelmente de pouca duração. Ele antecipa uma longa batalha pela frente para que seja possível alcançar uma verdadeira democracia para o povo. Passamos a citá-lo:

Infelizmente, o Estado, na Índia, não aprecia que as comunidades tentem ajudar-se a elas mesmas. Se as populações começam a participar no desenvolvimento e a questionar o dinheiro que ostensivamente é gasto com elas, isso cria dificuldades para aqueles que dirigem o sistema. Para uma burocracia treinada na tradição colonial de mandar em vez de trabalhar com as pessoas, a democracia de base é um conceito estranho. Por isso, em vez de o desenvolvimento ser um esforço cooperativo entre as pessoas e o Estado é, de fato, povo *versus* Estado.

Mas o Governo encara tudo isto de uma forma muito diferente: como uma invasão do seu território e uma usurpação das suas funções. A administração interpôs centenas de ações judiciais contra o grupo-movimento e os aldeãos e ameaçou-os com a demolição dos diques por terem sido construídos sem a autorização do Governo e sem a orientação de peritos (“engenheiros civis”). Aqui a política do grupo de base de mobilização de massas e de integração em alianças mais amplas foi útil; tornou possível que o movimento, em conjunto com os aldeãos, resistisse à pressão e, por fim, obtivesse a confirmação governamental para o modo de autogoverno que eles desenvolveram através das lutas políticas no terreno. Mais uma vez, Rajendra Singh encara este fato como uma moratória conseguida pela vitória numa batalha, mas não na guerra. Nas suas palavras: “A menos que as comunidades consigam poder e sejam encorajadas a desenvolver a aposta no desenvolvimento, ganhar a guerra vai ser difícil.”¹⁹

Neste processo de oposição à globalização hegemônica, os movimentos acrescentaram uma outra dimensão à sua política — fazer dos atos legislativos

¹⁹Todas as citações são do líder do movimento, Rajendra Singh: “I was called a dacoit, terrorist and fraud”, *Hindustan Times*, Edit Page, 12 de agosto de 2001; para uma descrição mais ampla da contribuição dada por este movimento, ver *Manushi*, 2001, n° 123.

um importante terreno de ação/luta política e social. No decurso da aplicação dos programas de ajuste estrutural e de outras políticas relacionadas com a globalização, o Estado ajudou ativamente as empresas indianas e multinacionais a adquirirem terras e outros recursos das aldeias a preços fictícios. Isto envolveu a retirada de garantias constitucionais dadas às tribos (ou seja, a garantia de que não seria permitida a alienação das suas terras) e, em consequência, a extensão dessas garantias às empresas multinacionais, ao disponibilizar-lhes terras, água e recursos florestais a baixos preços, mas com enormes custos para o modo de vida das populações e para o equilíbrio ecológico das regiões. A aprovação ou aplicação da legislação e de decisões do governo como estas são, agora, desafiadas pelos grupos-movimento não apenas nos tribunais, mas também na esfera mais ampla da sociedade civil. As ações judiciais em nome do interesse público, que anteriormente ficavam sobretudo confinadas aos tribunais como contencioso entre o Estado e os ativistas sociojurídicos, tornavam-se agora matérias de interesse e envolvimento diretos das próprias populações, constituindo a política quotidiana dos grupos-movimento.

Neste processo iniciaram-se novos fóruns de participação, tais como a documentação dos efeitos sobre as populações de determinadas políticas e legislações governamentais, através da colaboração em estudos participativos levados a cabo pelos ativistas sociais (incluindo alguns técnicos) conjuntamente com as próprias populações e da divulgação dos resultados ao público em geral, incluindo os meios de comunicação social. O modo mais eficaz e inovador de conscientização e mobilização política desenvolvido neste processo e que se tornou uma prática política comum para os grupos-movimento de todo o país é a organização de grandes marchas (*Pad yatras*). As *Pad yatras*, literalmente, marchas a pé, são normalmente planeadas por ativistas representativos de organizações de diferentes partes do país, mas que partilham uma perspectiva e um interesse comum por um determinado assunto que pretendem destacar para mobilizar a opinião pública. Caminham longas distâncias juntamente com as pessoas que são atraídas de vários locais, mas que enfrentam um problema semelhante — por exemplo, o seu modo de vida ameaçado por um projeto do Governo ou de uma empresa multinacional — em uma área específica. Ao longo da marcha param em aldeias, interagindo com as pessoas, mostrando filmes, apresentando peças de teatro, tudo isto para sublinhar os assuntos em causa.

Um entre muitos casos como estes é o do movimento contra as minas de bauxita nas áreas tribais de Visaka, no estado de Andhra Pradesh. Em 1991, a marcha que ficou conhecida como a *manya prante chaitanya yatra*, uma caminhada para promover a conscientização sobre a destruição ecológica de uma área geográfica, foi organizada por uma série de grupos-movimento atuantes nessa zona. Juntaram-se à marcha mais de 50 grupos de intervenção social que prepararam um relatório sobre a destruição ambiental que observaram e experimentaram durante a marcha. O relatório descrevia a forma como a região ficou sob séria ameaça, tanto em termos ecológicos quanto para o modo de vida das populações residentes na área, e mencionava também o fato de que, caso os danos não fossem controlados, daí poderia resultar um desastre ecológico para toda a península do sul da Índia. O relatório falava ainda do deslocamento de 50 mil pessoas das tribos, do enorme desmatamento e do problema das cheias repentinas e da lama que disso resultava.²⁰

Esta *Chaitanya yatra* (marcha para melhorar o estudo e a conscientização das populações) serviu, desde então, como base para o movimento de intervenção social e jurídica que existe há uma década, e que persiste, no estado de Andhra Pradesh. Nos últimos cinco anos expandiu-se bastante, cobrindo muitos outros temas semelhantes, com grupos-movimento trabalhando neles a partir de diferentes partes do país. O que aqui tem interesse é o tipo de política que o movimento desenvolveu para expandir as suas atividades e resistir tanto tempo. Em um nível, ao levar ao tribunal a questão da ameaça ao modo de vida das populações, criou uma aliança de movimentos com expressão nacional, obtendo, assim, uma ampla base de apoio para suas atividades. Ao funcionar através dessa aliança, foi possível projetar o seu trabalho nos meios de comunicação nacionais e contribuir para a construção de laços de solidariedade entre os grupos-movimento. Em outro nível, mais decisivo, o movimento, graças às suas marchas de mobilização

²⁰Relatório de P. Sivaram Krishna do SAKTI (policopiado), um dos grupos-movimento que organizou a marcha; também um relatório da *Newstime*, 13/3/1991. Inquéritos e estudos levados a cabo através de investigação/ação tornaram-se, entretanto, uma prática comum para os grupos-movimento. Existem grupos especiais de ativistas do meio académico, como por exemplo, o Grupo Alternativo de Pesquisa, que regularmente levam a cabo estudos, publicando suas conclusões. Estes estudos são planeados conscientemente para contrariar a política do conhecimento positivista que privilegia os peritos e exclui as pessoas da tomada de decisão em matérias de interesse vital para elas (Sheth, 1999).

e de conscientização e de uma miríade de outras atividades, foi capaz de motivar as populações da região para fundarem suas próprias organizações, que agora reivindicam o autogoverno como um direito e como a melhor forma de proteger e desenvolver os recursos do seu modo de vida e da sua cultura.

Para resumir a história, a *Chaitanya yatra* foi continuada de forma persistente por dois grupos, SAMTA e SAKTI, através da criação de uma rede de grupos de intervenção social no distrito de Vishaka, sob a bandeira do Visvasamakhya (um fórum para a equidade mundial). Este fórum organizou várias marchas deste gênero em outras zonas do estado e preparou relatórios que realçavam a forma como a usurpação das terras das tribos pelas empresas, com pretensos meios legais, privou as populações do seu modo de vida, identidade e cultura. Ao preparar relatórios e ao divulgar a informação e as análises que eles continham, procurou-se obter a ajuda de organizações bem conhecidas, dirigentes de movimentos e profissionais-ativistas, ativos no estado e em outras regiões do país.

Foi neste cenário de constantes combates que os grupos da região levaram a cabo durante cerca de uma década, que foi possível para eles, ou seja, para o SAMTA, apresentar uma petição ao Supremo Tribunal da Índia para fechar as minas de calcita da região por colocar em perigo a permanência da população das tribos locais e constituir uma ameaça ecológica para aquela área. O SAMTA alegou que a mina deveria ser fechada uma vez que as tribos estavam protegidas pelo Anexo Quinto da Constituição contra a alienação das suas terras e a mina ameaçava destruir o seu modo de vida e, mais do que isso, violava um direito fundamental, o direito à vida, que a Constituição outorga a todos os cidadãos. Aceitando em grande medida a petição do SAMTA, o Supremo Tribunal proferiu, em 1997, uma sentença de 400 páginas em que traçava, em linhas gerais, as medidas que precisavam ser tomadas para fazer das tribos *parceiros no desenvolvimento* das áreas do Anexo (ou seja, áreas constitucionalmente protegidas povoadas pelos povos tribais). O Supremo deliberou que todas as organizações do setor público ou privado que funcionassem nessas áreas deveriam atribuir não menos que 20 por cento dos empregos às populações locais e idêntica percentagem de lugares para as suas crianças nas instituições educativas. O Tribunal também estipulou que cada unidade industrial dessas áreas cedesse 20 por cento dos seus lucros e os disponibilizasse para o gênero de desenvolvimento que fosse proveitoso para a população local.

Essencialmente, o Supremo reconheceu as populações locais como depositárias legais do desenvolvimento da área onde habitam, o que tornou indispensável a sua participação nesse desenvolvimento e deu legitimidade à sua reivindicação de uma parte dos benefícios daí provenientes. Este julgamento, que constituiu um marco importante, ficou conhecido em toda a Índia como o processo SAMTA, ou seja, pelo nome do grupo-movimento que levou o caso ao tribunal. A partir de então tornou-se um ponto de convergência em torno do qual muitas lutas são agora empreendidas em conjunto por vários grupos de ação. Primeiramente, para assegurar a aplicação das decisões do Supremo, assim como das suas recomendações. Segundo, para examinar e estender os significados legais e jurídicos do julgamento a uma aplicação mais ampla. Terceiro, utilizar politicamente a decisão do Tribunal para criar um bastião de resistência para impedir a aplicação da política governamental que, ao fazer parte do pacote da globalização e estando sob pressão das multinacionais, procura eliminar garantias outorgadas às populações pelo Anexo Quinto da Constituição.

Ao longo de quatro anos, ou seja, desde a decisão do Supremo Tribunal, em 1997, no caso SAMTA *versus* Estado de Andhra Pradesh, uma série de marchas, demonstrações e assembleias foram levadas a cabo, de forma mais ou menos regular, em diferentes regiões do país, por grupos-movimento social envolvidos na tentativa mais ampla de tornar o desenvolvimento diretamente relevante para as populações. Estes esforços culminaram, entretanto, na preparação de uma campanha de expressão nacional a que se juntou uma centena de grupos-movimento e um número significativo de intelectuais e profissionais socialmente empenhados. Esta campanha é apoiada em nível de organização pelo SAMTA, no estado de Andhra Pradesh, e pelo SETU — Centre for Social Knowledge and Action — no de Gujarat, e é conhecida como Campaign for People's Control over Natural Resources. Adotou para si própria um amplo mandato de planejamento de estratégias para combater as políticas do governo concebidas para apoiar as forças da globalização hegemônica na Índia. Essas políticas dizem respeito à aquisição de terras, deslocamento e reabilitação das populações afetadas por projetos, biodiversidade, florestas, aquacultura, agricultura, gestão dos recursos hídricos, alterações ao Anexo Quinto etc., todas elas enfraquecendo diretamente os direitos e os modos de vida das classes inferiores — ex-intocáveis, populações das tri-

bos, pequenos agricultores e trabalhadores agrícolas sem terra, pastores e pescadores.²¹

Diferente da campanha acima mencionada para impedir o governo de legislar sobre determinadas matérias, há um movimento que pretende obrigar o governo a aplicar suas próprias regras e regulamentações de forma séria e eficaz. A sua política centra-se em levar a cabo consultas públicas e tribunais populares com o intuito de criar sanções políticas e sociais para a administração local para obrigá-la a cumprir e a tornar públicas as regras e regulamentações pelas quais se rege na aplicação dos programas de desenvolvimento. Na sua gênese esteve uma luta iniciada por uma organização de base popular em uma aldeia do estado do Rajasthan, fundada por Aruna Roy, que desistiu do seu emprego nos Serviços Administrativos Indianos (IAS) “para trabalhar com o povo”. A organização adotou a designação de *Mazdoor Kisan Shakti Sangathan* (MKSS) — organização para reforçar o poder dos operários e agricultores.²² A referida luta era dirigida ao problema que as populações sentiam mais intensamente, ou seja, impedir que os funcionários públicos ludibriassem os operários que trabalhavam na construção de obras públicas, não lhes pagando os salários mínimos fixados pelo governo. Além de receberem salários inferiores aos que lhes eram devidos, as pessoas da região arranjavam trabalho que tivesse uma duração suficiente ao longo do ano. Isto acontecia porque os programas de desenvolvimento aprovados pelo governo muitas vezes ficavam no papel, com o dinheiro que lhes era destinado indo parar no bolso dos funcionários públicos e dos dirigentes eleitos. Uma vez que tudo isto era feito com o conhecimento dos “de cima”, não era com petições, por muitas que fossem, que seria resolvido; só a ação direta das populações se afigurava como solução possível. O MKSS levou a cabo, de dezembro de 1994 a 1995, várias consultas públicas, *Jan Sunvai*, em que os

²¹O Plano de Ação da Campaign for People's Control over Natural Resources foi aprovado na assembléa que realizaram a 1º e 2 de dezembro de 2000, em Delhi. Cópias disponíveis no SETU, e-mail: setumail_wilnetonline.net.

²²O MKSS ilustra de forma ideal o conceito de “micromovimento” exposto neste capítulo. A campanha que iniciaram pelo Direito à Informação tornou-se um movimento com expressão nacional. Construiu uma ampla rede de grupos-movimento, organizações de direitos humanos, líderes de opinião, intelectuais e profissionais. Infelizmente, o espaço de que aqui disponho não me permite fazer justiça a algumas práticas e conceitos políticos inovadores desenvolvidos pelo movimento. Para uma descrição detalhada do movimento e da visão da sua fundadora, ver Bakshi (1998); Aruna Roy (1996); *Lokayan Bulletin*, 1999: 16(1), 16(2), 16(3); Dogra (2000).

trabalhadores eram encorajados a expor seus problemas com a administração pública — descrevendo sobretudo os detalhes do pagamento de salários inferiores aos devidos e os esquemas com os programas de desenvolvimento que continuavam por aplicar — na presença de jornalistas locais e de pessoas de diferentes posições sociais das aldeias vizinhas. Foram necessárias várias destas consultas públicas para persuadir alguns dos implicados — empreiteiros, engenheiros e dirigentes locais eleitos — a aceitarem o convite do MKSS que lhes pedia para aproveitarem a oportunidade de defesa, respondendo às acusações de corrupção na aplicação dos programas de desenvolvimento. Nada disto teve grande impacto na administração e nas pessoas de fora da região, até que foi organizado, em 1996, um enorme *sit-in*, um *dharna*, durante 40 dias, numa cidade próxima, Bewar, seguido de outra série de consultas públicas, demonstrações e marchas. Isto obrigou o governo do estado do Rajasthan a alterar a lei do governo local (*Lei Panchayat Raj*), autorizando os cidadãos a obterem cópias autenticadas das faturas e dos recibos dos pagamentos efetuados e das folhas de salários que indicavam o nome dos trabalhadores empregados (porque os pagamentos muitas vezes eram processados através de recibos forjados e registrados em nome de pessoas que nunca tinham trabalhado nas obras). Esta situação resultou em uma campanha estadual, exigindo que o governo do estado do Rajasthan aprovasse legislação geral garantindo aos cidadãos e organizações o direito à informação. Tudo isto culminou na organização de uma campanha nacional — National Campaign for People's Right for Information²³ — que preparou uma proposta de lei para o Direito à Informação. Ao obter um enorme apoio político para a proposta de lei, esta campanha foi bem-sucedida, com meia dúzia de estados aprovando legislação semelhante nas respectivas assembléas estaduais. Atualmente, o Parlamento indiano está em vias de aprovar uma lei como esta para ser aplicada nacionalmente.

Para resumir, a política inovadora do grupo-movimento MKSS — assim como a de muitas outras organizações semelhantes que aqui não foram citadas —, ao trabalhar de forma explícita pelo princípio de tornar a democracia participativa e responsabilizável, iniciou um amplo e longo processo político graças ao qual as populações podem participar eficazmente da elaboração das leis, ao obrigar os legisladores, em nível local, estadual e nacional, a produzirem legislação de acordo com a vontade popular — conseguindo,

²³Campanha Nacional para o Direito das Populações à Informação. (N. do T.)

até, em alguns casos, que o poder legislativo adote projetos de lei preparados pelos movimentos de base e fundamentados na informação e no conhecimento adquirido durante as suas próprias lutas e através de consultas ampliadas a diferentes fóruns da sociedade civil.

Existem muitos outros casos de grupos-movimento que articulam diferentes elementos da democracia participativa no decurso das suas lutas para democratizar o desenvolvimento (Kothari, Smitu, 2000). Face à falta de espaço, far-se-á apenas uma breve referência a alguns deles. Por exemplo, há grupos-movimento de base urbana como a SEWA (Self-employed Women's Association²⁴), em Ahmedabad, fundada e dirigida por Ela Bhatt, que tem um longo e excelente desempenho na intervenção junto às mulheres que trabalham por conta própria para que reforcem sua capacidade política e econômica e se emancipem socialmente (Rose, 1992). Existe também uma outra organização, recentemente criada em Delhi por Madhu Kishwar, o *Manushi Forum for Citizen Rights*.²⁵ Estas duas organizações têm desenvolvido campanhas para proteger os direitos econômicos e expandir as liberdades dos trabalhadores autônomos pobres das cidades — como os vendedores ambulantes e os condutores de riquixá (Manushi, 2001: n.º 123, 124). Como parte da campanha foram produzidos documentários exibidos em vários fóruns da sociedade civil, mostrando como os funcionários públicos os perseguem, não propriamente para fazer cumprir as leis, mas para extorquir dinheiro. Foram efetuadas várias consultas públicas que demonstraram como a aplicação das reformas econômicas discriminou de forma notória ricos e pobres e revelaram a necessidade de alterar, senão mesmo de abolir, as leis e regulamentos que impedem as pessoas de exercer o seu direito a ganhar a vida (Manushi, 2001: n.º 124).

Existem também os movimentos para que seja concedido às assembléias de aldeia (*gram sabhas*) o poder de gerir, através da participação direta das populações, os assuntos das próprias aldeias (Kothari, Smitu, 2000). Um desses movimentos, por exemplo, exprime claramente a sua concepção de democracia participativa como sendo um “antídoto contra a globalização”. A sua política consiste em dar uma forma organizativa às idéias de Gandhi de *swaraj* e *swadeshi*, as bases. Liderado por um ativista que ganhou experiência no movimento JP, Mohan Hirabai Hiralal, o movimento motivou as pessoas a

instituírem, numa primeira fase, a sua própria gestão das zonas florestais da região. Hoje em dia, são as próprias populações que preservam o equilíbrio ecológico da floresta fazendo uma utilização judiciosa dos produtos florestais (Desphande, Vivek, 21 de maio de 2000). Atualmente, o movimento para o autogoverno está expandindo-se para muitas outras aldeias, abarcando mais áreas da vida coletiva. O seu credo é: na nossa aldeia o governo somos nós e deve haver um governo *nosso* na região, no país e no mundo. Digno de registro é o fato de o grupo-movimento também ter elaborado, em teoria, um “plano” das estruturas necessárias para uma democracia participativa desde a aldeia até em nível global, especificando os objetivos de longo prazo e os valores que os devem animar (Hiralal, 2000).

8. CONCLUSÃO

A característica distintiva da política dos movimentos é, assim, construir um novo discurso sobre a democracia através de uma prática política sustentada. Isto é realizado em três níveis: (a) na base, através da construção das capacidades e do poder das próprias populações, o que envolve, inevitavelmente, lutas políticas para instituir direitos, assim como um grau de autonomia local para as populações gerirem os seus próprios assuntos coletivamente; (b) no nível provincial e nacional, através do lançamento de campanhas de âmbito nacional, do estabelecimento de alianças e coligações para mobilizar os protestos sobre temas gerais (contra “projetos e políticas antipopulares”) e da criação de redes de organização de apoio mútuo e de solidariedade entre os movimentos; (c) em nível global, por um pequeno setor de ativistas dos movimentos que nos últimos anos começaram a participar de vários movimentos e alianças transnacionais para a promoção de uma política anti-globalização hegemônica. Nisto tudo está implícito o objetivo de longo prazo dos movimentos de trazer o meio envolvente próximo (social, econômico, cultural e ecológico) em que as populações vivem para dentro da esfera de ação e de controle destas.

Contudo, esta política dos movimentos leva-os freqüentemente à confrontação com o Estado, a administração pública, a máquina legal e policial, as estruturas do poder local e, cada vez mais, com as multinacionais que invadem os espaços rurais e tribais. Algumas vezes, os micromovimentos também entram em conflito com os partidos políticos e com os sindicatos instituídos.

²⁴Associação das Mulheres que Trabalham por Conta Própria. (N. do T.)

²⁵Fórum *Manushi* para os Direitos dos Cidadãos. (N. do T.)

Todavia, os ativistas dos movimentos encaram estes confrontos como uma expressão da luta mais ampla, de longo prazo, para a transformação política e social, e não como um meio para competir com os partidos políticos no âmbito da política da democracia representativa, para conquistar o poder estatal. Consideram, portanto, as suas lutas quotidianas como um processo de expandir translocalmente os espaços políticos através da conscientização das populações e da construção das suas próprias organizações. Neste processo, têm contribuído para criar uma cultura política de democracia participativa nas áreas em que têm atuado.

Os ativistas dos movimentos desenvolveram a sua própria crítica das macroestruturas predominantes de representação política, assim como uma visão da política local. A sua crítica não provém da teoria, emergiu da experiência quotidiana no terreno das lutas políticas.²⁶ Na sua perspectiva, as instituições representativas aprisionaram o processo de democratização na sociedade. A saída deste impasse é a propagação do seu tipo de política — a política dos micromovimentos. Eles acreditam que ao envolver profundamente as populações na política os movimentos irão, a longo prazo, mudar os termos que justificam que o Estado mantenha e utilize o poder. Provavelmente, isto explica a sua preferência epistemológica por expressar sua política em termos de “reconstrução do Estado” em vez de “conquista do poder do Estado”.

Apesar de normalmente os movimentos trabalharem localmente, definem as questões locais invariavelmente em termos translocais. A sua política local é, portanto, de uma nova espécie, que, ao contrário da política convencional dos governos locais, não está verticalmente ligada às macroestruturas do poder e da ideologia, seja no nível do Estado-nação ou da Ordem Global; também não é uma política paroquial. Expande-se horizontalmente através de vários

²⁶Durante os últimos cinco anos a questão da democracia participativa recebeu uma atenção mais séria e mais específica por parte dos dirigentes dos micromovimentos. Vários panfletos, folhetos, newsletters e artigos foram preparados e distribuídos por eles para discussão ampla e, possivelmente, para futuras campanhas. Os princípios e conceitos básicos foram, como já vimos antes, enunciados por Gandhi e Jayaprakash Narayan (*op. cit.*). Nos últimos anos, alguns pensadores-ativistas incorporaram-nos nas suas políticas e renovaram o debate através dos seus próprios escritos. Por exemplo, ver Roy, Aruna (1996); Hiralal (2001); artigos da edição especial do *Samayik Varta: Loktantra Samiksha* (julho-agosto, 2000), especialmente por Patnayak, Yadav, Bhattacharya e Pratap; Pratap (2001); Kumar (2001). Esta minha apresentação da conceitualização que os movimentos fazem da democracia participativa baseia-se bastante nos materiais mencionados.

micromovimentos constituídos por pessoas que vivem em diferentes áreas geográficas e provêm de meios socioculturais diversos, mas que sofrem a situação comum de diminuição de poder causada pelo desenvolvimento errado e pelas formas contemporâneas de governo que são arrogantemente distantes, ainda que suficientemente próximas para fazerem sentir sua face coerciva.

Vista deste modo, a política de longo prazo dos movimentos é sobre a retirada de legitimidade das estruturas do poder político hegemônico e excludentes e é também sobre conversão para o nível horizontal das estruturas verticais da hierarquia social, através do reforço da política paralela de democracia participativa local. Neste processo, os micromovimentos, por um lado, visam o problema de tornar as instituições de governo, em todos os níveis, mais responsáveis, transparentes e participativas e, por outro, criam novos espaços políticos fora da estrutura do Estado nos quais as próprias populações sejam capazes de tomar decisões coletivas sobre assuntos diretamente relacionados com suas vidas. Se bem que não tenha tendência para criar novos termos, parece-me ser mais adequado caracterizar esta nova política dos movimentos como “socioética” (*socioethics*).²⁷

Todavia, isto não significa que os atores no nível das bases e as organizações definam a política dos movimentos em oposição direta ao quadro institucional da democracia indiana. De fato, encaram a democracia institucional como uma condição necessária, ainda que não suficiente, para prosseguir com a política paralela dos movimentos, através da qual procuram aumentar a consciência social das populações e democratizar as estruturas hegemônicas do poder na sociedade. Neste sentido, a sua política é sobre como contornar e transcender as estruturas institucionais predominantes da democracia liberal — em vez de as confrontar diretamente com uma perspectiva de conquista do poder do Estado.

Em síntese, os movimentos concebem a democracia participativa como uma política paralela de intervenção social, criando e mantendo novos espaços para a tomada de decisões (ou seja, para o autogoverno) pelas populações nas matérias que afetam diretamente suas vidas. Como uma forma de práxis, a democracia participativa é para eles um processo político e social que se destina a criar um novo sistema de governo, múltiplo e sobreposto, que funcione através de uma participação e de um controle mais direto das

²⁷*Societhics*, no original em inglês. (N. do T.)

populações envolvidas (ou seja, daqueles que são afetados por esses governos). Pretende-se que, através desta política, o quase total monopólio de poder que é detido pelo Estado (totalista) contemporâneo se disperse por diferentes entidades autogovernadas, mas que, ao mesmo tempo, o macrogoverno do Estado, embora confinado a alguns setores nacionais decisivos, seja levado a cabo através de corpos representativos democraticamente eleitos que, em um nível, supervisionam o sistema de microgoverno e, em outro nível, dêem resposta e prestem contas a esses mesmos microgovernos.

Bibliografia

- Almond, Gabriel, and Sidney Verba (1963), *Civic Culture*. Princeton, Princeton University Press.
- Bakshi, Rajni (1998), *Bapu Kut: Journeys in Rediscovery of Gandhi*. Delhi, Penguin Books India.
- Bhattacharya, Dipankar, (2000) "Janata ka Jameeni Sangharsh aur Loktantra", *Samayik Varta*, 23(10-11), 18-19.
- Dahl, Robert (1989), *Democracy and its Critics*. Hiderabad: Orient Longman.
- Dogra, Bharat (2000), *MKSS: A Profile of a People's Organization*. Delhi: Bharat Dogra.
- Fukuyama, F. (1992), *The End of History and the Last Man*. Londres: Penguin.
- Gandhi, M. K. (1968), "Village Communities", Shriman Narayan (org.), *Selected Works of Mahatma Gandhi*. Vol. 5. Ahmedabad, Navajivan Publishing House, 344-347.
- (1968a), "Swadeshi", Shriman Narayan (org.), *Selected Works of Mahatma Gandhi*. Volume 4. Ahmedabad, Navajivan Publishing House, 256-260.
- (1968b), "Non-cooperation", Shriman Narayan (org.), *Selected Works of Mahatma Gandhi*. Vol. 5. Ahmedabad, Navajivan Publishing House, 203-208.
- (1968c), "Civil Disobedience", Shriman Narayan (org.), *Selected Works of Mahatma Gandhi Selected Works*. Vol. 5. Ahmedabad, Navajivan Publishing House, 209-216.
- (1968d), "Swadeshi", Shriman Narayan (org.), *Selected Works of Mahatma Gandhi Selected Works*, Vol. 5. Ahmedabad, Navajivan Publishing House, 336-339.
- Kalima, Rose (1992), *Where Women are Leaders: The SEWA Movement in India*. Londres: Zed Books.
- Kishwar, Madhu (2001a), "Laws, Liberty and Livelihood", *Manushi*, 122, 8-15.
- (2001b), "Villages in Rajasthan Overcome Sarkari Dependence", *Manushi*, 123, 4-16.
- Kothari, Rajni (1960), "Jayaprakash Narayan's Thesis: Report on a Discussion", *The Economic Weekly*, 12(15).
- (1984), "Non-party Political Process", *Economic and Political Weekly*, 19(5), 216-224.
- (1988a), "Decline of the Moderate State", *State Against Democracy: In Search of Humane Governance*. Delhi, Ajanta Publications, 15-36.
- (1988b), "Decline of Parties and Rise of Grassroots Movements", *State Against Democracy: In Search of Humane Governance*. Delhi, Ajanta Publications, 33-54.

- (1989), "End of an Era", *Politics and the People: In Search of Humane India*. Delhi, Ajanta Publications, 235-250.
- (1993), "The Yawning Vacuum: A World Without Alternatives", *Alternatives*, 18(2), 119-39.
- Kothari, Smitu (2000a), "To be governed or Self-govern", *Folio*, 18, 18-21.
- (2000b), "A million mutinies now: Lesser-known Environmental Movements in India", *Humanscape*, outubro, 5-9.
- (*no prelo*), "Globalization, Global Alliances and the Narmada Movement", Sikkink Kathryn, S. Khagram, J. Riker (orgs.), *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kumar, Arun (2000), *Globalization: A Consensus of Only 3% Indians*. CSDS (mimeo.).
- (2001), *Anchoring Indian State and Polity to Vernacular Wisdom: A Small Step Towards Swaraj*. CSDS (Mimeo).
- Milbrath, Lister W. (1965), *Political Participation*. Chicago: Rand McNally.
- Narayan, Jayaprakash (1959), *A Plea for Reconstruction of the Indian Polity*. Varanasi: Akhil Bharat Sarva Sangh.
- (1960), *Swaraj for the People*. Varanasi: Akhil Bharat Sarva Seva Sangh.
- (1975), "Total Revolution: Why and How?", Bimal Prasad (org.), *A Revolutionary's Quest: Selected Writings of Jayaprakash Narayan*. Oxford: Oxford University Press.
- Narayan, Shriman (org.) (1968), *The Selected Works of Mahatma Gandhi*. Ahmedabad: Navajivan Publishing House.
- Pansay, Sandeep (1981), "The Datta Samant Phenomenon", *Economic and Political Weekly*, 16-17, 1-8.
- Patnayak, Kishan (2000), "Vishwa Main Loktantra ka Bhavishya", *Samayik Varta* (Delhi) 23(10-11), 11-17.
- Prabhat (1999), *Jamin Kiski, Jote Uski: Bodhgaya Bhumi Andolan*. Kisan Vikas Trust: Patna.
- Prasad, Bimal (1980), "Introduction", Bimal Prasad (org.), *A Revolutionary's Quest: Selected Writings of Jayaprakash Narayan*. Oxford: Oxford University Press, 9-18.
- Pratap, Vijay (2000), "Yah Vimarsh kis liye", *Samayaik Varta*, 23(10-11), 3-7.
- (2001), "Vasudhaiva Kutumbakam: A New Alliance for Democracy in the Era of Globalization", *Lokayan Bulletin*, Delhi.
- Roy, Aruna (1996a), "From Bureaucracy to People's Movement", *Lokayan Bulletin*, 13(1): 41-51.
- (1996b), "Survival and Right to Information, Third Gulam Rasool Memorial Lecture", *Forum for Free Expression*, Hyderabad, (*Mimeo*). Uma versão ampliada está publicada em *Lokayan Bulletin* (1999), 16(1), 1-13.
- Roy, Aruna, Nikhil Dey (1999), "Footnotes to a Dharma", *Lokayan Bulletin*, 16(1), 45-51.

- Roy, Bunker (1999), "The Politics of Waste and Corruption", *Lokayan Bulletin*, 16(1), 19-40.
- Sainath, P (2000), "The Age of Inequality", Romila Thaper (org.), *India: Another Millennium*. Delhi: Penguin India, 152-168.
- Santos, Boaventura de Sousa (1997), "Toward a Multicultural Conception of Human Rights", *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 18(1), 1-15.
- (1999), "Reinventing Democracy", *Oficina do CES*, 136, Coimbra.
- Schmitter, Philippe C (1999), "The Future of Democracy: Could it be a matter of Scale?", *Social Research*, 66(3), 933-958.
- Sethi, Harsh (1984), "Groups in a New Politics of Transformation", *Economic and Political Weekly*, 18 de fevereiro, 305-316.
- Sheth, D.L. (1984), "Grassroots Initiatives in India", *Economic and Political Weekly*, 19(6).
- (1991), "Crisis of Representation", *Seminar*, 385.
- (1995), "The Great Language Debate: Politics of Metropolitan versus Vernacular India", Upendra Baxi e Bhikhu Parekh (orgs.), *Crisis and Change in Contemporary India*. Londres: Sage, 187-215.
- (1999a), "Globalization and the Grassroots Movements", *Seminar*, Janeiro.
- (1999b), "Knowledge Power and Action: Challenges Facing the Grassroots Movements for Alternative Development", I.P. Desai Memorial Lecture, Surat, CSS.
- Sheth, D.L., Sheti Harsh (1991), "The NGO Setor in India: Historical context and current discourse", *Voluntas*, 2(2).
- Shiva, Vandana (1988), *Staying Alive Women, Ecology and Survival in India*, Nova Delhi: Kali for Women.
- (2000), "Jaiva Panchayat: A Movement for Living Democracy", Panfleto, *Nava-daniya*, Delhi.
- Wallgren, Thomas (1998), "Political Semantics of Globalization", *Development: SID Journal*, 41(2), 30-32.
- Yadav, Yogendra (2000), "Bharat ko Loktantraka Ek Naya Shastra Gadhana Hoga", *Samayik Varta*, 23(10-11), 27-32.

CAPÍTULO 2

O reinventar da democracia participativa na África do Sul

Sakhela Buhlungu

Tradução de Sara Araújo

INTRODUÇÃO

O povo governará!

Todos os homens e mulheres terão direito de votar para e de se candidatar a todos os corpos legislativos;

Todas as pessoas participarão na administração do país;

Os direitos dos indivíduos serão iguais, independentemente da raça, cor ou sexo;

Todos os corpos de pequenas elites, quadros consultivos, assembléias e autoridades serão substituídos por órgãos democráticos de autogoverno. *In The Freedom Charter*, adotada no *Congress of the People*, a 26 de junho de 1955, em Kliptown, perto de Joanesburgo.

Toda a luta constitui um esforço de uma parte da sociedade para se emancipar de um ou outro mal social considerado repugnante por aqueles que se envolvem em tal luta. De fato, o que inspira os indivíduos em diferentes sociedades a participarem de lutas é uma visão de como as relações sociais podem (e devem) ser estruturadas ou reestruturadas. Tal visão pode ser expressa em diferentes termos, dependendo do contexto no qual as lutas estão sendo travadas. Para uns, é simplesmente a “liberdade”, enquanto para outros pode ser a “democracia”, o “socialismo” etc. No entanto, cada luta, tal como a visão de liberdade ou libertação que a inspira, contém sempre uma promessa de democracia participativa ou descentralizada, que será inclusiva, e não exclusiva. Em algumas lutas, a utopia da democracia participativa está explicitamente formulada, enquanto em outras é genericamente assumida como sendo a meta final. Em pequenos grupos sociais, a democracia participativa invoca imagens de uma assembléia em que todos os membros do grupo têm o direito de assistir e participar, em termos iguais, nos debates e nos proces-

sos de decisão. Para grupos maiores, a participação sugere um sistema altamente descentralizado em que membros de um grupo social ou de uma sociedade em geral têm o direito de participar, quer diretamente, quer indiretamente, dos processos de decisão. Em suma, falar da utopia da democracia participativa é falar da expansão da cidadania tanto no sentido formal como substantivo, e é, geralmente, a classe trabalhadora, e outros grupos marginalizados da sociedade, que defende estas idéias, visto ser aquela que mais lucra em um sistema participativo.

No entanto, na história da humanidade, foram poucas as lutas e revoluções que resultaram em experiências estáveis de democracia participativa, e mesmo aquelas que foram bem-sucedidas tiveram um período de vida curto. De fato, muitas revoluções desiludiram a grande maioria daqueles que mais se sacrificaram e que estiveram na linha de frente da revolução. No entanto, o Estado-providência e o regime do regulamento social que o acompanhou percorreram um longo caminho na atenuação do impacto da marginalização das classes subordinadas e, como tal, ajudaram a manter um certo grau de credibilidade do sistema econômico capitalista. A substituição do regime de regulamento social do Estado-providência pelo regulamento do mercado a partir dos anos 70 resultou em exclusão social e marginalização sem precedentes de milhões de pessoas das classes subordinadas.¹ Esta exclusão e marginalização é sinônimo da atual fase de globalização e da ideologia hegemônica a ela associada — mercados livres, intervenção estatal mínima, rigor fiscal e cortes orçamentais em todos os serviços fornecidos pelo Estado.

Existem noções de democracia diferentes e opostas, todas elas girando em torno do modelo de cidadania em análise. Parry e Moyser (1994) sugeriram duas categorias amplas ou noções de democracia, especialmente, a concepção “participativa ou radical” e a concepção “realista”. Segundo estes autores, a escola participativa, encorajando a população a “tomar parte ativa” no governo, procura expandir a participação cívica para além das formas tradicionais, tais como o voto e a assinatura de petições (1994: 45-46). A genealogia destas idéias remonta a modelos de cidadania apresentados por teóricos como Rousseau e J. S. Mill, mas deve acrescentar-se que a sua influência permeou as correntes mais modernas da ciência social radical. A concepção realista, por outro lado, defende uma noção de participação

muito mais conservadora e limitada que não vai muito além do voto em intervalos regulares. A teoria da democracia de Schumpeter (1987), que tem por base a visão de que “o eleitorado é incapaz de outra ação que não o pânico em massa” (1987: 283), é um exemplo desta concepção conservadora de democracia. O modelo de cidadania em que esta noção de democracia está implícita é um modelo excludente que serve apenas aos interesses das elites da sociedade.

A África do Sul acabou de emergir de um período de prolongado conflito em que a maioria da população travou lutas heróicas contra a injustiça do regime do *apartheid*. Esta luta representou uma tentativa de alcançar a expansão da cidadania através da inclusão de toda a população na vida social, econômica e política do país. De fato, a *Freedom Charter*², um documento socialdemocrata adotado em 1955 pelo multirracial Congress of the People³, representou uma tentativa de incluir todos os cidadãos nos assuntos do país, apelando ao seguinte:

- o direito de todos os cidadãos verem garantidos os seus direitos políticos;
- direitos iguais para diferentes grupos sociais;
- a nacionalização de setores estratégicos da economia;
- um programa radical de reforma agrária;
- a proteção dos direitos humanos de todos os cidadãos;
- a garantia de trabalho e segurança para todos;
- a garantia de educação e habitação para todos;
- o respeito aos direitos e à soberania de todas as nações.

No contexto da África do Sul do *apartheid*, a *Carta* representou um projeto contra-hegemônico que procurava atacar as desigualdades e a exclusão social do sistema. No coração do documento está o grito de ordem “O povo governará!”, inspirado em noções de participação e autogoverno nos níveis mais baixos da estrutura social. A *Carta* foi usada por várias gerações de ativistas em diferentes áreas, como a ação cívica, a educação e a saúde, servindo também de guia de ação em lutas para a criação de “órgãos de poder popular”. No entanto, a *Carta da liberdade* não foi a única origem das noções de formas participativas de democracia. Um movimento sindical altamente progressivo

¹Para uma discussão detalhada sobre as diferenças entre regulação social e regulação de mercado, ver o excelente trabalho de Standing (1997).

²*Carta da liberdade*. (N. da T.)

³Congresso do Povo. (N. da T.)

tem sido atuante desde o início dos anos 20 e, nos anos 50, esse movimento possuía estruturas de representação e liderança relativamente fortes democraticamente eleitas (Lambert, 1988). Quando o movimento foi esmagado nos anos 60, levou algum tempo para reemergir, mas quando o fez, no início dos anos 70, nutria, conscientemente, uma tradição de democracia que combinava elementos de participação direta e regras de representação democrática nas suas estruturas. Este capítulo relata a emergência e o desenvolvimento do discurso da democracia participativa na África do Sul durante e depois da luta pela libertação, partindo de exemplos das arenas cívica e sindical dessa luta. Procura ainda identificar e sublinhar fatores e processos sociais que têm abalado a democracia participativa desde o início dos anos 90, particularmente sob o regime democrático que foi inaugurado em 1994.

1. A TRADIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA ÁFRICA DO SUL

Desde o início do século XX, a luta pela liberdade tem passado por fases qualitativamente diferentes, todas elas procurando expandir a definição de liberdade considerada. No entanto, duas dessas fases tiveram um impacto continuado no discurso da democracia, que emergiu no auge da luta pela liberdade, nos anos 80 e início dos anos 90. O primeiro período foi nos anos 50, quando a agitação das massas fez nascer noções radicais de democracia. A *Carta da liberdade*, citada anteriormente, captou este novo espírito de um discurso radical com o grito de ordem “O povo governará!”. Naquela época, esta noção era bastante radical na medida em que era inspirada nas idéias dos socialistas, muitos dos quais eram ativistas do Communist Party of South Africa⁴ (mais tarde renomeado South Africa Communist Party — SACP⁵) e no movimento nacional de libertação que ganhava força nos territórios colonizados de todo o mundo. No entanto, a repressão estatal e a proibição dos movimentos de libertação no início dos anos 60 frustrou progressos em direção ao objetivo de assegurar que seria o “povo” quem governaria a África do Sul.

No final dos anos 60 e 70, idéias de democracia participativa ganharam maior popularidade dentro do movimento de libertação que, por sua vez, teve expressão através das experiências de participação democrática nas zo-

⁴Partido Comunista da África do Sul. (N. da T.)

⁵Partido Comunista Sul-Africano. (N. da T.)

nas libertadas criadas pelos movimentos nacionais de libertação em outros territórios colonizados. O relato de Basil Davidson (1981) acerca do estabelecimento de formas representativas e participativas de democracia nas zonas libertadas da Guiné-Bissau ilustra a importância de instituições de autogoverno político e social na “transformação do apoio ou simpatia em participação voluntária e ativa das multidões rurais” (1981: 163). No auge da fase de mobilização de massas da luta pela libertação na África do Sul, concepções semelhantes de zonas libertadas influenciaram ativistas e líderes de movimentos. Por exemplo, em 1986, o periódico da United Democratic Front⁶ (UDF), *Isizwe*, observou que a exigência de governo pelo povo estava sendo feita por milhões de sul-africanos comuns.

A construção do poder do povo é algo que já começa a acontecer no percurso da nossa luta. Sentar atrás e apenas sonhar com o dia em que o povo governará não é para nós. É nossa tarefa atingir tal meta agora. Temos que começar o processo de libertação da África do Sul. Temos que começar a colocar o poder nas mãos do povo, em todas as esferas — economia, educação, cultura, controle criminal, saúde, de fato, onde quer que seja possível (UDF, 1986: 2).

O periódico continuava elaborando sobre a forma que este tipo de governo tomaria.

Estamos lutando por um sistema diferente em que o poder não esteja mais nas mãos dos ricos e poderosos. Estamos lutando por um governo em que todos nós votemos. Estamos lutando por corpos eleitos nas nossas escolas, fábricas e comunidades. Queremos leis que sejam largamente discutidas por todo o país, comitê de rua por comitê de rua, antes de serem sequer debatidas no parlamento. Queremos tribunais em que trabalhadores, camponeses e professores possam ser eleitos magistrados. Queremos magistrados eleitos enraizados nas comunidades que servem. Queremos um exército que pertença a todos, em um país em que todos os cidadãos estejam armados (UDF, 1986: 4).

As lutas municipais dos anos 80 foram inspiradas por estas idéias e, de fato, muitos ativistas procuraram implementar um modelo participativo de democracia em várias arenas, incluindo associações cívicas e de moradores, esco-

⁶Frente Democrática Unida. (N. da T.)

las e universidades e locais de trabalho. Todavia, todas estas tentativas e experiências estavam repletas de contradições e tensões, sobretudo devido à hostilidade dos agentes estatais e de outras autoridades. O livro de Mayekiso (1996) sobre políticas municipais no município de Alexandra, em Joanesburgo, é um dos melhores relatos da difícil tarefa de estabelecer “órgãos de poder do povo” durante a luta pela libertação na África do Sul.

A segunda fase de mobilização e luta influenciada pelo discurso democrático é aquela que teve início em princípios dos anos 70, sensivelmente na mesma época em que o novo movimento sindical emergiu. Apesar desta fase dever suas origens ao início do período de mobilização de massas e ativismo, a formulação filosófica e a organização das suas idéias tem uma derivação intelectual muito mais forte que a anterior. Neste sentido, o trabalho de Richard Turner, um jovem filósofo que estudou na Cidade do Cabo e em Paris, representa a mais desenvolvida busca de emancipação que foi além de tradições e noções de democracia herdadas. A sua obra embrionária, *The Eye of the Needle: Towards Participatory Democracy in South Africa*⁷, foi inspirada por aquilo que denominou “a necessidade de pensamento utópico”. Turner defendia a necessidade e a possibilidade do afastamento da noção de que a sociedade e as instituições sociais são “entidades naturais, parte da geografia do mundo em que vivemos” (1980: 2).

Se queremos refletir sobre nossos valores, então, temos que ver quais dos aspectos da nossa sociedade que necessariamente resultam dos imperativos da natureza humana e das organizações e quais dos seus aspectos são modificáveis. Depois, temos que tornar explícitos os princípios de valor enquadrados no nosso comportamento atual e criticá-los à luz de outros valores possíveis. Até tomarmos consciência de quais os outros valores e quais as outras formas sociais são possíveis, não poderemos julgar a sociedade existente (1980: 3).

Turner procedeu então à discussão da sua “sociedade ideal possível”, que girava em torno da noção de democracia participativa. Os dois principais requisitos deste tipo de sistema social são: “ela permite que os indivíduos tenham o máximo controle sobre o seu ambiente social e material, e encoraja-os a interagirem de forma produtiva com os outros” (1980: 34).

⁷O livro foi publicado pela primeira vez em 1972. Turner foi morto por assassinos do *apartheid* em 8 de janeiro de 1978.

As duas fases da luta sul-africana podem ser vistas como estágios que sobrepõem-se e consolidam-se mutuamente na evolução do pensamento utópico na busca da emancipação social na África do Sul. Durante a primeira fase, a ênfase era colocada na definição de democracia participativa como ideal ou meta a ser atingida no momento da libertação. O apelo da *Carta da liberdade* ao estabelecimento de “órgãos democráticos de autogoverno” em uma sociedade pós-*apartheid* fazia parte deste discurso. Durante a segunda fase, a democracia participativa não era apenas um objetivo a atingir no futuro; era vista também como prática no interior de organizações do movimento pró-democracia. De certo modo, esta intensificação do discurso que acarreta a tradução do ideal para uma “utopia real” poderia ser observada mais claramente nas lutas sindicais e comunitárias/cívicas dos anos 70 em diante.

Uma das tradições de que o movimento sindical pós-1973 continuou a orgulhar-se foi a da democracia e do controle por parte dos trabalhadores das estruturas e processos de decisão internos. Freund defende que isto era “um tipo nítido de democracia do povo”, visto que “as decisões quanto a assuntos organizacionais fundamentais eram tomadas em um formato que acarretava um elevado grau de envolvimento e consentimento por parte dos membros simples” (1999: 438). Esta tradição remonta à formação destes sindicatos no início dos anos 70. Em muitos deles, o princípio do controle pelos trabalhadores penetrou todos aspectos da sua organização e funcionamento, como por exemplo:

- a ênfase nas estruturas de base da empresa orientadas por delegados sindicais eleitos democraticamente;
- a criação de estruturas representativas em que os representantes dos trabalhadores são majoritários;
- a prática de processos mandatados de decisão e apresentação regular de relatórios de atividades aos membros;
- a negociação no nível da fábrica que permitia aos trabalhadores e delegados sindicais manterem controle sobre a agenda de negociação;
- a subordinação dos funcionários do tempo integral ao controle por parte das estruturas dominadas pelos trabalhadores;
- o envolvimento dos trabalhadores, em todos os níveis, no desempenho dos funcionários de tempo integral.

O princípio do controle pelos trabalhadores foi inscrito na constituição fundadora da Federation of South African Trade Unions⁸ (Fosatu), em 1979, e na do Congress of South African Trade Unions⁹ (COSATU), estabelecido em 1985. De acordo com Baskin, o princípio seguido foi “impedir que os funcionários dos sindicatos controlassem as estruturas do Cosatu” (1991: 57). Mas, mais importante, o controle por parte dos trabalhadores tinha como objetivo assegurar a durabilidade das estruturas sindicais, ao permitir que os trabalhadores assumissem total responsabilidade pelo funcionamento dos seus sindicatos. Isto era necessário devido à hostilidade dos patrões e do Estado que resultava em uma implacável perseguição e detenção das lideranças.¹⁰

Os anos 80 assistiram a níveis de militância e mobilização de massas sem precedentes em muitos municípios do país. Estes processos foram acompanhados pelo intenso crescimento de organizações cívicas que visavam contestar o poder em um contexto em que as estruturas fantoche do regime *apartheid* tinham a seu cargo a administração cívica. Mzwanele Mayekiso, então ativista cívico em Alexandra, Joanesburgo, defende que 1986 constituiu o ponto alto da mobilização e intervenção política de massa no município.

O nosso período mais impetuoso de organização municipal ocorreu nos primeiros meses de 1986, quando realmente podíamos afirmar que a lei do *apartheid* estava sendo eliminada, rua por rua, pela nossa própria forma de autogoverno. Foi uma experiência libertadora, embora pouco duradoura (1996: 67).

A forma de autogoverno discutida por Mayekiso tinha uma forte dimensão participativa que girava em torno do estabelecimento de “órgãos de poder popular”, como comitês de rua e de área, “tribunais populares”, *amabutho* (unidades de autodefesa constituídas por voluntários) e assembleias representativas de estudantes. As virtudes destas formas de organização eram duplas. Primeiro, asseguravam a participação popular no nível mais baixo da organização social, especialmente a rua. O comitê de rua era,

de fato, uma reunião geral de todos os moradores de determinada rua, o que fomentava a unidade e o envolvimento político de todos em assuntos que a todos diziam respeito. Embora fossem freqüentes os problemas e tensões no interior destas estruturas, como aqueles entre os membros mais novos e os mais velhos das comunidades, os comitês de rua eram, regra geral, eficazes no que diz respeito ao encorajamento da participação de massa no nível da vizinhança no município. Os comitês de rua elegiam, então, representantes para os comitês de área, os quais, por sua vez, elegiam representantes para associações cívicas maiores no município. A organização cívica era um corpo coordenado de lutas e campanhas que abrangia todo o município.

Era freqüentemente estabelecida uma série de outras estruturas paralelas, como tribunais populares e unidades de autodefesa, particularmente naqueles municípios em que os comitês de rua e área funcionavam relativamente bem. Os tribunais populares mais eficientes eram aqueles que tinham sido estabelecidos com o apoio de comitês de rua e área de modo a assegurarem alguma obrigação de pedido e de justificação de contas políticas. No caso do município de Alexandra, Mayekiso também chama a atenção para o fato de a integridade dos conselhos depender sempre do “mandato da comunidade” e de, uma vez que as estruturas estavam enfraquecidas e as lideranças ausentes por motivos de detenção, os conselhos correrem o risco de se transformar em tribunais sem critérios de justiça (*kongaroo courts*).¹¹ Estes tribunais eram abertos à participação de todos os membros da rua. A concepção de tribunal popular surgiu como alternativa ao injusto sistema judicial do *apartheid*. Baseava-se na entrega dos casos, por parte dos membros da comunidade, àquele tribunal, em vez da entrega aos tribunais convencionais. O sistema inspirou-se, em boa parte, no sistema judicial africano em que a ênfase era dada à reabilitação, em vez de punição. Mayekiso (1996) descreve o exemplo de um tribunal popular bem-sucedido na Avenida 7, de Alexandra:

⁸Federação dos Sindicatos da África do Sul. (N. da T.)

⁹Congresso dos Sindicatos Sul-Africanos. (N. da T.)

¹⁰Entrevista de Jeremy Baskin, 24 de fevereiro de 2000.

¹¹O autor refere-se a *kangaroo court*, para designar julgamentos que não são reconhecidos pelas leis do Estado. Esse não reconhecimento advém do fato de estes julgamentos não se basearem em regras consideradas justas e rigorosas, pelo que os *kangaroo courts* inserem-se na tradição de uma “justiça em bruto”. (N. da T.)

De início era gerido pelos jovens, no entanto os mais velhos foram, depois, chamados a presidir. A própria sala do tribunal era uma apertada chapa ondulada com bancos para as pessoas se sentarem e uma mesa sobre a qual a secretária escrevia. Tanto os acusados como os queixosos sentar-se-iam entre as pessoas respeitadas na comunidade. O moderador abriria a discussão sobre o assunto. O acusado e o queixoso apresentariam as suas versões da história. A assembleia deliberaria sobre o assunto. Uma regra seria a de que ninguém seria menosprezado ou ameaçado. Tipicamente, no final, seria alcançada uma solução amigável para o problema. Ambas as partes se abraçariam (1996: 82).

A discussão vira-se agora para a invenção da tradição democrática no interior do movimento de massas na África do Sul. Hobsbawm (1983) usou a noção “tradição inventada” para referir-se a um conjunto de práticas que normalmente são reguladas por determinadas regras para produzir normas e valores particulares. Argumentou que a repetição implícita neste processo implica continuidade com o passado. Para o objetivo desta discussão tem relevância a sua afirmativa de que “materiais anciãos” são freqüentemente utilizados para “construir novos tipos de tradições inventadas para objetivos igualmente novos” (1983: 6).

Uma grande parte desses materiais acumula-se no passado de qualquer sociedade e uma linguagem elaborada de práticas simbólicas e comunicação está sempre disponível. Por vezes, novas tradições poderiam ser prontamente enxertadas nas antigas, por vezes poderiam ser delineadas tomando de empréstimo, dos bem fornecidos arquivos de rituais oficiais, simbolismo e incitação moral — religião e esplendorosa pompa, folclore e maçonaria (ela própria uma tradição inventada de grande força simbólica) (1983: 6).

Na África do Sul, democracia, em geral, e democracia participativa, em particular, são dimensões de uma tradição que foi inventada pelo movimento de libertação como um todo, incluindo os sindicatos e as organizações cívicas. A emergência da tradição democrática na África do Sul é freqüentemente atribuída exclusivamente aos intelectuais de esquerda. Por exemplo, a tradição do sindicalismo democrático é muitas vezes exclusivamente interpretada como a contribuição da jovem geração de ativistas envolvida na reemergência dos sindicatos após 1973. Alguns, como Friedman (1987), foram a ponto de

sugerir que os ativistas estudantis e os intelectuais universitários brancos eram a principal fonte de idéias democráticas, as quais seriam alheias aos trabalhadores negros que eram os membros desses sindicatos. Todavia, um olhar mais atento às evidências sugere que a tradição democrática nos sindicatos e organizações cívicas deve as suas origens a um leque muito mais vasto de influências e fontes, entre as quais se encontravam influências culturais, tradicionais, políticas e intelectuais. Como tal, a evidência mostra que qualquer tentativa de examinar e compreender como a cultura e tradição democrática foram inventadas tem que ir além da noção simplista de que apenas um grupo restrito de intelectuais trouxe a cultura democrática para o movimento de massas.

Uma análise de como estas tradições foram inventadas é, simultaneamente, uma tentativa de compreender o caráter social dos sindicatos e das organizações cívicas e de como estes trazem a marca da tradição cultural e das experiências sociais dos seus membros e dirigentes ativistas. A tradição democrática nos sindicatos e associações cívicas apareceria como um amálgama complexo de experiências vividas de igualitarismo e participação popular, partilhada pelas pessoas da classe trabalhadora e ativistas intelectuais vindos de diferentes contextos políticos e sociais. Esta seção do capítulo é uma tentativa de identificar algumas dessas contribuições e experiências e discutir o contexto político e econômico no qual uma robusta tradição de participação democrática emergiu nos sindicatos e no movimento cívico.

2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E AS EXPERIÊNCIAS VIVIDAS PELA CLASSE OPERÁRIA

A formação do movimento de massas e as formas de associação que este origina, envolvem uma série de processos sociais e a construção de novas formas de solidariedade e novas identidades. E é na construção destas formas de solidariedade e novas identidades que são cruciais as experiências de vida sociais dos diferentes grupos que se juntam. Em outras palavras, um grupo social não integra novas formas associativas como se fosse *tábua rasa*. No seu trabalho seminal sobre o surgimento da classe trabalhadora inglesa, E. P. Thompson (1963) reporta-se à formação, em 1932, de uma sociedade de tecelões em Rippondeu, uma aldeia de tecelões nos Peninos e à extraordinária tônica radical das regras fundadoras desta sociedade, baseadas em noções

de cooperação comum e igualitarismo. Isto aconteceu quando a influência intelectual de Robert Owen sobre a classe trabalhadora estava no seu auge. As observações de Thompson no que diz respeito ao significado das regras da sociedade têm relevância para a nossa discussão.

Não trata-se apenas da tradução das doutrinas de Owen para o contexto de uma aldeia de tecelões. As idéias foram laboriosamente moldadas à experiência dos tecelões; a ênfase foi mudada; em lugar da estridência messiânica, coloca-se uma simples questão: Porque não? Um dos pequenos periódicos cooperativos foi adequadamente intitulado “Senso Comum”: colocava a ênfase nas “Associações Sindicais” (1963: 794).

O relato de Thompson sublinha o nosso argumento nesta discussão, de que as influências intelectuais raramente têm origem no vácuo. Estas são quase sempre recebidas em um meio social e cultural que produziu as suas próprias tradições, normas e valores, as quais moldam as vidas das pessoas de determinadas formas. Assim, a adoção de novas doutrinas deveria surgir como uma mistura dialética de influências intelectuais e experiências da classe trabalhadora. No caso dos novos sindicatos na África do Sul, os diferentes grupos de trabalhadores que faziam parte dos novos processos de mobilização trouxeram consigo uma série de experiências de vida sociais e culturais que se fundiram naquela que viria a ser a tradição democrática destes sindicatos. Algumas destas experiências não eram, em si, necessariamente democráticas, mas promoviam a busca, por parte dos trabalhadores, de alternativas mais igualitárias. A discussão abaixo identifica e estuda algumas dessas experiências de vida.

2.1. *Influências religiosas*

Muitos dos trabalhadores que se sindicalizaram durante e depois de 1973 tinham raízes profundamente religiosas, enquanto muitos outros tinham ligações remotas com diferentes formações religiosas nas suas comunidades. A religião dominante era a fé cristã, praticada através de denominações diferentes. A religião tinha uma grande influência sobre os novos sindicatos dos anos 70 e, em muitos casos, isto ainda era visível nos anos 80. Em primeiro lugar, imbuía muitos de um sentido de justiça e fornecia-lhes uma base racional para desafiar relações sociais opressoras e exploradoras. Assim, Salie Ma-

nie, então líder do South African Municipal Workers Union¹² (SAMWU) no Western Cape, não via contradição entre a sua fé islâmica e o seu ativismo.

A minha mãe era monitora religiosa na mesquita. A religião sempre teve um papel central na minha vida. O conceito de justiça estava Impregnado na nossa família. A minha mãe educou-nos para não fazermos concessões naquilo que está certo. Acredito em Deus. Acredito também na justiça social. Vejo-me como muçulmano, mas vejo-me também como socialista (Gabriels, 1992: 77).

A nova “teologia negra”, surgida nos primeiros anos do Black Consciousness Movement¹³ (BCM), estabeleceu uma ligação explícita entre os ensinamentos da religião cristã e a luta pela democracia no país. De fato, muitas organizações e centros de igrejas começaram nos anos 70 e 80 a tomar uma posição sobre de que lado estavam, disponibilizando centros para encontros sindicais. Isto aconteceu em um período em que muitos hotéis e locais de encontro nas “cidades brancas” mostravam-se hostis aos sindicatos negros e outras organizações liberais. Emma Maschinini, a primeira secretária geral do Commercial, Catering and Allied Workers’ Union of South Africa¹⁴ (CCAWUSA), relembra que, quando da fundação do sindicato em 1975, não podia alugar um escritório em seu nome devido ao Group Areas Act¹⁵ e foi então obrigada a pedir autorização ao National Union of Distributive Workers branco para arrendar o local em seu nome. O senhorio acabou mais tarde expulsando o sindicato, porque não gostava do regular “vaivém” de trabalhadores militantes no local. Foi então que ofereceram a Mashinini a utilização de escritórios na Khosoto House, o edifício onde se encontrava o escritório nacional do South African Council of Churches¹⁶ (Zikalala, 1993).

Em segundo lugar, havia casos em que religião ou rituais religiosos funcionavam como força unificadora nos novos sindicatos. Um destes rituais era a oração no início das reuniões sindicais, uma forma não só de

¹²Sindicato Sul-Africano dos Trabalhadores Municipais. (N. da T.)

¹³Movimento de Consciência Negra. (N. da T.)

¹⁴Sindicato do Comércio, Serviços de Alimentação e Trabalhadores Unidos da África do Sul. (N. da T.)

¹⁵Legislação que impedia os negros de viverem ou exercerem atividades autônomas nas áreas brancas da cidade.

¹⁶Conselho Sul-Africano das Igrejas. (N. da T.)

unir os que oravam mas também de conferir legitimidade e respeitabilidade à luta. As orações no início de cada reunião estavam associadas à geração mais velha de trabalhadores e manteve-se como um ritual importante até uma geração mais nova e mais militante assumir a liderança nos anos 80.

Em terceiro lugar, um exemplo da influência da religião nos novos sindicatos é a forma como hinos religiosos foram adaptados ao contexto de luta e como os sindicatos aprenderam a utilizar o poder da canção para mobilizar os trabalhadores para a ação. Este poder encontrava-se não só nas letras mas também no ritmo. Da mesma forma que a canção e a dança desempenham um papel importante na vida cultural africana, vieram variantes religiosas.

Finalmente, muitos dos que vieram a ocupar posições de liderança nos novos sindicatos já tinham experiência de liderança em organizações religiosas de variados tipos. Um exemplo destes líderes é Siphon Kubheka, que se tornou secretário geral do Paper, Printing, Wood and Allied Workers Union¹⁷ (PPWAWU). Kubheka era um pregador laico em uma das igrejas independentes africanas antes de se associar aos sindicatos no início dos anos 70, tendo assim ganho experiência em falar em público, negociação e organização. Desde que saiu do sindicato em 1996, voltou à atividade como pastor em uma igreja em tempo parcial. Philemon Bokaba, ex-administrador da NUMSA nos African Telephone Cables¹⁸ (ATC), perto de Pretória, que se manteve como vice-presidente nacional durante muito tempo nos anos 80 e 90, foi um membro ativo da sua igreja durante dez anos, antes de se unir ao sindicato. Ele afirma que a competência que adquiriu como membro da igreja foi muito útil pelo fato de o terem capacitado a cumprir os seus deveres sindicais.

Assim, resumidamente, embora a igreja seja uma organização hierárquica, teve um papel muito influente na construção das tradições democráticas do movimento sindical. De fato, no contexto do *apartheid* sul-africano, muitos corpos clericais tinham um sistema de autogoverno e participação popular relativamente desenvolvido.

¹⁷Sindicato dos Trabalhadores Unidos do Papel, Tipografia e Madeira. (N. da T.)

¹⁸Linhas de Telefone Africanas. (N. da T.)

2.2. Influências tradicionais

Os novos sindicatos deviam também algumas das suas características ao que restava da política cultural tradicional africana, em particular à tradição de debate e tomada consensual de decisões por parte dos membros da comunidade reunidos num *imbizo* ou *letgotla*.¹⁹ Moses Mayekiso defende que as experiências resultantes destas estruturas tradicionais em cenários rurais faziam parte do mosaico de experiências de vida que deram origem à tradição democrática do sindicalismo nos anos 70.²⁰ Há muitos exemplos que mostram que isto poderia ser adaptado e transferido para cenários proletários e outros não tradicionais. Muitos trabalhadores migrantes utilizavam este tipo de reunião para debater questões e resolver disputas entre grupos de arruaceiros das áreas urbanas e dos complexos mineiros na África do Sul. De fato, parte da razão pela qual muitos sindicatos tiveram um enraizamento relativamente rápido em abrigos ou recintos urbanos e para mineiros é o fato de estas estruturas terem funcionado como fóruns de mobilização para atividades sindicais.

Há, no entanto, que acrescentar que, da mesma forma que as instituições religiosas, as estruturas tradicionais tendiam a ser hierárquicas e a favorecer os homens mais velhos, uma vez que masculinidade e idade eram associadas a experiência e sabedoria. Podemos afirmar que estas experiências influenciaram a emergência de uma cultura mais democrática na forma de tratar as questões sindicais, em particular de uma cultura em que as questões são debatidas até haver consenso. No seu livro *Command or Consensus* Hammond-Tooke (1975) descreve o funcionamento de conselhos administrativos locais (um *imbizo*²¹ e um *inkundla*²²) em um cenário tradicional das aldeias rurais da África do Sul.

¹⁹*Imbizo* é uma assembléia tradicional de uma aldeia africana, presidida pelo chefe ou por um representante seu. É normalmente um fórum de entrada livre, em que os membros da aldeia se reúnem para debater temas que lhes dizem respeito. Estas reuniões ainda são freqüentes nas aldeias rurais da África do Sul, fóruns democráticos. (N. da T.)

²⁰Entrevista de Moses Mayekiso, 11 de agosto de 1999.

²¹Ver nota 19. (N. da T.)

²²*Inkundla* é um tribunal tradicional africano onde os aldeões se reúnem para escutar e deliberar sobre assuntos de natureza cível e criminal. Hoje em dia, esta estrutura foi mudada para atender às circunstâncias modernas. Os tribunais populares em municípios negros urbanos nos anos 80 foram moldados nesta estrutura. (N. da T.)

O “presidente” do conselho é, evidentemente, o líder. Teoricamente, é ele que lidera a discussão e as decisões são tomadas em seu nome; na prática, muito depende da sua personalidade e das forças a favor ou contra ele no comitê. Vimos como no processo tradicional de tomada de decisões era colocado grande ênfase no consenso, de tal forma que a tomada de decisão era o produto de uma interação essencialmente “política” entre os membros do conselho que eram iguais entre si. Na estrutura burocrática, a posição oficial do líder tendeu a enviesar este rigoroso sistema democrático, pois ele é agora apoiado pela Administração (1975: 141).

Hammond-Tooke referiu-se a estas estruturas como “democracias tribais” onde a “autoridade” era relativamente pouca e estava ligada a delegados políticos indígenas. Estes delegados podiam comandar, mas apenas depois de terem recebido ordens formuladas por consenso geral” (Hammond-Tooke, 1975: 216). O local de reuniões gerais do sindicato e o conselho local de delegados sindicais assemelha-se em muitos aspectos ao *imbizo*, especialmente na forma como o debate é conduzido e o consenso atingido.

2.3. Experiência em organizações culturais e desportivas

A supressão da atividade política e sindical nos anos 60 não significou a eliminação de outras formas sociais e culturais de organização da população negra sul-africana. De fato, em muitas áreas, a falta de atividade política levou muitos a procurarem conforto em outras atividades “não-políticas” sociais e culturais, como esporte, clubes de dança, coros etc. Muitos destes corpos culturais funcionavam em linhas formais e relativamente democráticas, desta forma dando aos envolvidos oportunidade de ganharem experiência de organização, especialmente presidirem a reuniões, operarem com contas bancárias, fazerem minutas, participarem de debates públicos e da eleição dos líderes. A contribuição destas experiências, particularmente no que diz respeito à aquisição de competências, para a construção do movimento sindical democrático não deve ser subestimada.

2.4. Clubes ou “sociedades” de apoio mútuo

Igualmente importante para a construção do movimento sindical democrático é a experiência da classe trabalhadora negra sul-africana, adquiri-

da na ajuda voluntária a variados clubes de apoio mútuo. Estes podem assumir formas variadas, dependendo da sua função. A *masingwabane*, ou sociedade funerária, é uma associação voluntária fundada por pessoas que passam a juntar, em um fundo comum, dinheiro recolhido mensalmente que será utilizado no caso de falecimento de um dos membros ou de seus parentes. O que é relevante nesta forma de associação é a maneira como gere os seus assuntos. Uma *masingwabane* bem desenvolvida terá a sua conta bancária, funcionários eleitos — presidente, secretário, tesoureiro — e manterá um registro das reuniões realizadas a intervalos regulares. Terá, adicionalmente, uma forma democrática de tomar decisões e justificar o dinheiro gasto. Nos municípios, o *stokvel* e as suas muitas variantes, como é o caso do *moholisano* e a “sociedade”, formam-se como clubes de poupança em que os membros fazem turnos para receber todos os fundos recolhidos mensalmente. Mas, em todos estes clubes, há reuniões regulares e debate democrático sobre o montante das contribuições, as admissões no clube etc.

2.5. Lutas estudantis

Muitos dos trabalhadores que formaram os novos sindicatos nos anos 70 passaram por um período turbulento no sistema educacional em que foram impelidos para posições de liderança nas lutas contra as autoridades educacionais autoritárias. Embora muitas destas experiências não tenham necessariamente resultado na formação de estruturas democráticas, não deixam de ser importantes na medida em que foi nestas lutas que estes ativistas abraçaram a democracia como um ideal. Nelson Ndinisia, por exemplo, antigo delegado sindical e ex-presidente do então South African Railways and Harbours Union²³ (SARHWU), relembra uma prolongada luta na sua escola, Liceu Osborne, em Mount Frere, que acabou por levar à sua expulsão definitiva antes que pudesse matricular-se. Ele afirma que a certa altura daquela luta já desempenhava um papel de liderança, uma vez que podia perceber que as coisas não estavam bem. Atribui a sua consciência política a um professor de história na escola.

²³Sindicato dos Caminhos de Ferro e Portos Sul-Africanos. (N. da T.)

Enquanto ensinava História dava-nos mais idéias do que estava acontecendo. Assim, ele era de fato o tal, de forma que, quando as coisas aconteciam em Soweto, tínhamos uma maior compreensão sobre elas. Quando houve a independência [do Transkei], ele podia falar do seu significado. Normalmente as pessoas das áreas rurais não compreendiam. Mas tentamos formar um grupo de estudantes daquele lado e dissemos que as pessoas realmente têm que entender que o que temos não é verdadeira independência. Assim, era este o pano de fundo quando começamos a perceber que algo estava errado. Sempre acreditei que aquele professor desempenhava um papel crítico por que podia explicar e analisar a situação. Claro, eu era um bom leitor de história negra e essas coisas, de onde viemos, porquê, etc.²⁴

Bobby Marie também foi um ativista estudantil antes de juntar-se aos sindicatos. Foi durante este período que a sua consciência política desenvolveu-se e o seu idealismo estudantil o levou a envolver-se em organizações democráticas na comunidade.²⁵

2.6. Experiência sindical anterior

Muitos dos trabalhadores que se juntaram a sindicatos nos anos 70 já tinham experiência sindical, tendo grande parte deles pertencido a sindicatos ligados ao South African Congress of Trade Unions²⁶ (SACTU). Muitos destes sindicatos funcionavam de forma democrática.²⁷ De fato, um estudo conduzido por Webster em 1974 revelou que muitos membros dos novos sindicatos na área de Durban, Pietermaritzburg, viam Moses Mabhida, um líder do SACTU, como um dos líderes mais influentes naquela província (1989: 161-231). Mais tarde, muitos destes trabalhadores tornaram-se ativistas e líderes nos novos sindicatos.

2.7. Movimentos políticos e cívicos

Muitos dos membros dos sindicatos do pós-1973 já tinham experiência como membros de movimentos políticos ou de libertação que haviam abraçado

como seu ideal a democracia. Grande parte participou de atividades de movimentos durante os anos 50 e 60, trazendo alguma da sua experiência para os novos sindicatos depois de 1973. De acordo com Baskin (1991), muitos tornaram-se ativistas de primeira linha na luta pelo estabelecimento destes sindicatos.

Nos últimos anos, ativistas civis da United Democratic Front²⁸ (UDF) e de organizações do Africanist and Black Consciousness Movement²⁹ juntaram-se aos sindicatos, trazendo experiência e competência no âmbito da mobilização de massas e organização. Mas é igualmente verdade que muitos líderes sindicais trouxeram a sua experiência para estes movimentos.

2.8. Comitês de ligação

Depois do Black Labour Regulation Act³⁰, em 1973, muitos empregadores formaram comitês de ligação como estratégia para iludir ou evitar os sindicatos. Muitos dos trabalhadores que viriam a tornar-se líderes sindicais participavam destes comitês. Estas estruturas não eram democráticas, mas alertavam os envolvidos para os problemas do trabalho em estruturas pouco desenvolvidas. No entanto, seria errado pôr de lado toda esta experiência. Alguns trabalhadores adquiriram nestas estruturas capacidades de organização essenciais para a condução da organização democrática, como, por exemplo, presidir reuniões, escrever minutas, fazer relatórios, negociar.

2.9. Experiências negativas do autoritarismo do apartheid

O presidente do SAMWO, Petrus Mashishi, diz que a maioria dos trabalhadores negros não se unia a sindicatos por gosto: “Unimo-nos aos sindicatos pela forma como éramos tratados” (Ginsburg e Matlala, 1996: 88). De uma maneira ou de outra, milhões de trabalhadores negros experimentaram a natureza autoritária do *apartheid* e estas experiências negativas predisuseram-nos alguma forma de democracia, quer como prática no seio do seu sindicato, quer como forma ideal de governo para a sociedade. De fato, para aqueles que participaram da luta geral pela libertação, pertencer a uma orga-

²⁴Entrevista de Nelson Ndinisa, 20 de abril de 1999.

²⁵Entrevista do autor com Bobby Marie, 26 de outubro de 1999.

²⁶Congresso Sindical Sul-Africano. (N. da T.)

²⁷Entrevista de Jeremy Baskin, 24 de fevereiro de 2000.

²⁸Frente Democrática Unida. (N. da T.)

²⁹Movimento de Consciência Negra e Africanista. (N. da T.)

³⁰Ato de Regulação do Trabalho Negro. (N. da T.)

nização democrática e estar envolvido na luta pela democracia colocava-os em uma espécie de elevado patamar moral, face a face com os seus opressores do *apartheid*.

2.10. O medo da repressão

Muitos ativistas que participaram dos primeiros anos da organização sindical afirmavam que os sindicatos não tinham outra opção que não a democrática. Jeremy Baskin defende que os sindicatos do pós-1973 “fizeram da necessidade uma virtude”.³¹ A democracia, afirma, tornou-se necessária devido ao ambiente hostil da resistência dos empregadores e à repressão estatal, e para evitar a vitimização de alguns indivíduos. Garantia também que, no caso de os líderes serem atingidos, a organização continuaria a funcionar, uma vez que os membros se tornariam responsáveis pela sobrevivência do sindicato.

A contribuição da vivência acima sublinhada tem sido posta um pouco de lado pelos intelectuais do movimento sindical sul-africano. Uma das razões desta omissão pode residir no fato de algumas destas experiências não terem tido origem em meios de organização conhecidos por serem democráticos. De fato, muitas tiveram mesmo origem em ambientes não democráticos. No entanto, todas elas sublinham a importância das experiências de vida dos trabalhadores e o fato de formas associativas transformadoras, modos de solidariedade e identidades coletivas nunca serem construídas apenas com base em antecedentes puros, mas emergirem, sim, da vida como é vivida pelos que participam da construção daquelas novas formas associativas, de solidariedade e identidades. Esta abordagem os afasta das abordagens elitistas, as quais atribuem sempre as idéias novas a um “estranho inteligente”.

Após o que foi dito, note-se ainda que muitas das organizações e arenas em que estas experiências tinham lugar freqüentemente eram conservadoras e reacionárias. As experiências de vida conservadoras ou negativas também podiam ser mobilizadas por diferentes motivos. Por exemplo, as experiências tradicionais podiam ser mobilizadas por grupos étnicos, cujo objetivo era colaborar com o governo do *apartheid*. Da mesma forma, grupos conservadores podiam ex-

³¹Ver, por exemplo, comentários sobre intelectuais de Andrew Zulu, citado em MacShane, Plaut e Ward, 1984: 70.

plorar sentimentos religiosos para desencorajar o envolvimento político ou para encorajar a colaboração com o *apartheid*. Assim, “experiências de vida” são uma faca dois gumes, sendo que algumas delas podem ser mobilizadas de forma progressiva e outras em direção regressiva. Disto decorre a importância da liderança e dos intelectuais, uma vez que têm um papel na agregação e mobilização destas experiências de vida para que se encaixem no projeto transformador. Esta discussão volta-se agora para a contribuição dos intelectuais na emergência da tradição do sindicalismo democrático. A palavra “intelectual” é usada aqui no seu sentido mais amplo, de modo a incluir intelectuais orgânicos e outros que têm um papel de liderança em organizações.

2.11. Contribuição dos intelectuais para a emergência do sindicalismo democrático

A contribuição dos intelectuais para a emergência da tradição sindical democrática na África do Sul não está em questão. O que está em questão é a forma que esta contribuição tomou, assim como a composição do grupo de intelectuais envolvido na organização e mobilização sindicais. No que diz respeito ao movimento sindical sul-africano, o termo “intelectual” tem sido associado apenas a um grupo particular de ativistas composto por indivíduos brancos com formação universitária. Muitos destes ativistas trabalhavam nos sindicatos, mas alguns fixaram-se nas universidades como investigadores e professores. Entre alguns delegados e líderes sindicais negros o termo aplicava-se a delegados brancos com competências administrativas e analíticas que lhes permitiam “teorizar” sobre o sofrimento dos trabalhadores negros. Muitos destes líderes e delegados negros ressentiam-se do poder dos intelectuais, resultado do seu passado privilegiado nas classes médias da sociedade branca. Assim, o termo “intelectual” tinha a conotação de “colega viajante privilegiado”, para quem a luta não era uma questão de vida ou morte.³²

No âmbito desta discussão, o termo é usado em um sentido muito mais amplo, o qual pode incluir as duas categorias de Gramsci de intelectuais or-

³²Ver, novamente, comentários por Andrew Zulu sobre os intelectuais como citado em MacShane, Plaut e Ward, 1984: 70. Petrus Tom também faz um comentário semelhante no final do seu livro quando avisa aos trabalhadores: “A minha mensagem à classe trabalhadora é que ninguém vos libertará com exceção de vocês mesmos. Não dêem a vossa luta aos intelectuais, acadêmicos ou outras organizações que não têm os direitos dos trabalhadores no coração, que querem levar avante os seus objetivos à custa dos trabalhadores” (1985: 68).

gânicos e tradicionais. Webster (1992) também usou o termo neste sentido em relação aos sindicatos. Foi, no entanto, mais longe ao dividir a categoria dos intelectuais orgânicos em cinco subcategorias, a categoria dos intelectuais com treino profissional, intelectuais de partido, intelectuais investigadores *free-lance*, intelectuais de sindicato e intelectuais populares. Para o objetivo deste capítulo, o papel mais importante dos intelectuais no movimento sindical estava na “reunião” de uma série de idéias em uma ideologia e em um programa político coerente. Para tal, os intelectuais precisariam ter capacidades analíticas e administrativas, bem como uma compreensão das experiências de vida dos trabalhadores que organizavam. Poucos dos grupos de intelectuais aqui identificados tinham as duas forças. De fato, a força da contribuição intelectual para o desenvolvimento dos sindicatos do pós-1973 era a combinação de grupos diferentes com características diferentes. Por exemplo, o ponto forte de um líder e delegado dos trabalhadores como Moses Ndlovu, em Pietermaritzburg, era o fato de compreender as experiências de vida dos trabalhadores que representava e conseguir traduzir termos abstratos em uma linguagem que os trabalhadores compreendiam. Pelo contrário, muitos dos delegados brancos com quem ele trabalhava tinham a capacidade de ler muitos livros sobre teorias sindicais mas precisavam combinar essa força com a sabedoria de Ndlovu para garantir a eficácia das novas estratégias.

3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO FORMA DE EMANCIPAÇÃO

Agora é momento de nos centrarmos no tema central deste capítulo, especialmente o valor emancipatório da democracia participativa e o porquê da sua centralidade em qualquer projeto de emancipação social. A este respeito, devemos recordar que na sua obra *O contrato social* Rousseau identifica duas proposições referentes à importância da democracia participativa. Em primeiro lugar, a democracia participativa é importante porque proporciona a cada cidadão a oportunidade de participar na tomada de decisões políticas. A importância está no fato de esta forma de democracia permitir a expansão da cidadania e a inclusão daqueles que, de outra forma, seriam excluídos dos assuntos da comunidade ou da sociedade como um todo.

Em segundo lugar, Rousseau avaliou o valor psicológico da democracia participativa nos seus participantes, “garantindo que há uma inter-relação contínua entre o trabalho das instituições e as qualidades psicológicas e ati-

tudes dos indivíduos que interagem no seu interior” (Pateman, 1971: 22). No centro desta proposição está a noção de que a participação é livre de coerção, significativa e uma expressão da autonomia dos participantes.

Estas proposições são pertinentes para a nossa discussão, particularmente por nos ajudarem a desmascarar noções convencionais de liberdade e democracia, que se baseiam em duas dicotomias desorientadoras. A primeira dicotomia, “opressão *versus* democracia”, apresenta as questões em um modelo de soma-zero. Em outras palavras, muitos argumentariam que ou há liberdade, ou há opressão, mas não é possível ter ambos os elementos ao mesmo tempo. Este tipo de raciocínio conduz à convicção de que, libertando-se da opressão, se alcança um sistema democrático em que todos participam da tomada de decisões. No entanto, provas reais demonstram que a maioria das transições democráticas não resultam necessariamente na inclusão da maioria em processos de tomada de decisão nem levam à emancipação psicológica teorizada por Rousseau. Resultam, sim, em uma forma de democracia em que a participação da maioria é limitada à participação em eleições periódicas.

Da mesma forma, sob um regime opressivo há sempre espaço para que os oprimidos exerçam algum controle e participem de alguma forma de questões referentes a aspectos que afetam as suas vidas. Esta participação e este controle tornam-se mais visíveis à medida que a luta se intensifica e a população em geral percebe que tem que “construir hoje o futuro”. Até certo ponto, o período entre meados dos anos 80 e princípio dos anos 90 foi um desses períodos na África do Sul em que as instituições e políticas alternativas substituíram, ainda que temporariamente, as instituições hegemônicas do regime do *apartheid*. Assim, os tribunais populares, os comitês de área e de rua, os comitês de trabalhadores por área industrial, os comitês de delegados sindicais e as reuniões gerais no local de trabalho deste período representaram um momento de emancipação para os envolvidos. No entanto, o problema destes enclaves de emancipação é o fato de a sua ação estar circunscrita e a sua influência confinada às pequenas comunidades locais, as quais estão constantemente sob ameaça de serem desmembradas e reincorporadas na órbita do regime opressivo.

A segunda dicotomia frequentemente enganadora é “reforma *versus* ruptura revolucionária”, e a forma como a primeira associa-se à opressão contínua (se bem que de forma modificada) e a segunda à liberdade e democracia. Muitos ativistas e intelectuais tendem a ver uma separação entre a luta em si

e o objetivo máximo dessa luta. Em outras palavras, falha-se freqüentemente ao não se conceber a luta em si como um momento emancipatório em que os oprimidos rejeitam conscientemente os constrangimentos impostos pelos opressores e iniciam um trabalho em direção a uma nova sociedade baseada em novos princípios de organização social e governo. Assim, a obsessão pelo momento de ruptura revolucionária leva a que muitos não percebam o significado dos momentos embrionários de emancipação social que se desenrolam durante a própria luta. No entanto, o que a história demonstrou foi que o momento de ruptura, seja ele conduzido por uma revolução violenta ou por negociações pacíficas, raramente está à altura das expectativas no que diz respeito às suas possibilidades emancipatórias. Pelo contrário, o resultado é o desarme dos ativistas e a desmobilização de todos aqueles que, nas suas comunidades, locais de trabalho, escolas e organizações, se empenhavam na construção de utopias reais que davam sentido às suas vidas.

A discussão anterior tem por objetivo realçar o papel central da democracia participativa no discurso da emancipação. Sugere também que a participação pode ser um método de conduzir a luta, assim como um objetivo dessa mesma luta. Esta observação tem implicações na forma como concebemos os conceitos de liberdade e democracia, uma vez que ajuda a evitar abordagens dicotômicas que limitam o entendimento da natureza dialética da mudança social.

Uma questão adicional relacionada é o que Pateman (1970) designa por função “educativa” ou de “treino social” da democracia participativa que a leva a caracterizar o modelo de participação democrática como

um modelo que requer o máximo *input* (participação) e no qual o *output* não inclui apenas planos de ação (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma a que haja comunicação do *output* para o *input* (1970: 43).

Na África do Sul, isto verificou-se de forma mais evidente no movimento sindical dos anos 80 e início dos anos 90. As estruturas de base dos sindicatos, sob a forma de reuniões gerais no local de trabalho e conselhos de delegados sindicais, serviram de campo de treinamento para milhões de trabalhadores organizados, enquanto deliberavam sobre questões de política sindical interna, questões relacionadas com salários e condições de emprego e assuntos políticos do momento de âmbito mais amplo. Estes

sindicatos de trabalhadores tinham se tornado verdadeiras “escolas da democracia” e, com a experiência adquirida, muitos trabalhadores obtiveram formação para desempenhar papéis em nível regional e nacional. A partir do momento em que se deu a transição política democrática, muitos destes homens e mulheres foram chamados a desempenhar papéis de liderança em palcos diferentes, especialmente como políticos de governos locais, de província e nacionais, como funcionários públicos, administradores do setor privado e figuras de proa de organizações não-governamentais.

No seu estudo comparativo do desenvolvimento da democracia e do capitalismo do século XX, Rueschmeyer, Stephens e Stephens (1992) defendem que a classe trabalhadora é a “força pró-democracia mais consistente”, uma vez que está interessada em atingir a sua inclusão política e social (1992: 8). Na África do Sul, esta classe também tomou a dianteira na experiência com modelos de democracia, quer participativa quer representativa, na sua forma de organização e na luta pela democracia como um ideal para toda a sociedade. De fato, a força mobilizadora do movimento pró-democracia deveu-se em grande parte ao caráter democrático e participativo das formações organizadas do movimento. A seção seguinte revê alguns dos pontos mais fortes e mais fracos destas experiências e reflete sobre alguns dos fatores que levaram ao declínio da tradição participativa durante a transição para uma sociedade pós-*apartheid*.

4. O DECLÍNIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DURANTE A TRANSIÇÃO PARA UMA SOCIEDADE PÓS-APARTHEID

Segundo Rueschemeyer, Stephens e Stephens (1992), uma classe trabalhadora relativamente fraca permite que as classes médias desempenhem um papel de liderança em lutas pela democratização, o que freqüentemente tem como consequência a limitação da democracia. No entanto, estes autores chamam a atenção para o fato de ser necessário, em cada caso histórico, examinar a configuração específica das coligações de classe e a força relativa de classes diferentes de modo a ser mais fácil compreender como o equilíbrio de poderes molda as perspectivas de mudança democrática. Uma análise do caso sul-africano mostra que as classes trabalhadoras não eram fracas. Na verdade, a classe trabalhadora era altamente mobilizada

e bem organizada em uma série de frentes, particularmente nos seus sindicatos e organizações cívicas. Antes das eleições de 1994, o principal movimento de libertação, o African National Congress³³ (ANC), que precisou restabelecer-se como partido político de massas depois de trinta anos de prisão, exílio e operações clandestinas, chegou à conclusão de que não havia outro caminho a não ser o das noções radicais de democracia política e redistribuição econômica, tal como fora delineado pelo Reconstruction and Development Program (RDP)³⁴, iniciado pelos sindicatos. Como foi então que o país acabou com um modelo convencional de democracia que deixa muito pouco espaço para participação de massa? A resposta encontra-se na configuração das forças de classe dentro do movimento de libertação, nas relações entre as diferentes redes do movimento liberal e no realinhamento das forças de classe a partir de 1990.

Antes do retorno dos exilados do ANC, do SACP e do Pan-Africanist Congress (PAC)³⁵ de 1990, o palco dos políticos da oposição com o apoio das massas era ocupado pelo movimento sindical, o UDF, organizações cívicas e uma série de outras organizações da sociedade civil. Mas as forças mais poderosas e mais bem organizadas eram, de longe, os sindicatos, particularmente o Congress of South African Trade Union (COSATU)³⁶ e as organizações filiadas ao UDF. Em todas estas organizações, idéias de estabelecimento de “órgãos democráticos de autogoverno” eram muito influentes, como previsto na *Carta da liberdade*. Pretendia-se que estas estruturas se tornassem as novas formas institucionais através das quais seria exercido o poder em uma África do Sul libertada. Assim, em 1996, um líder proeminente da comunidade fez uma avaliação muito otimista das novas estruturas do “poder popular”, afirmando que, em alguns municípios, o povo tomava o poder, “começando a gerir esses municípios de forma diferente” (Sisulu, 1986: 104). Continuou, identificando alguns desenvolvimentos a este respeito:

O povo exercia o poder ao começar por tomar o controle em áreas como o crime, o desbravamento dos municípios e a criação de parques para o povo, a oferta de primeiros socorros e até as escolas. Quero aqui enfatizar que estes avanços foram possíveis devido ao desenvolvimento de órgãos democráticos, ou comitês, de poder popular. O nosso povo criou corpos que eram controlados pelas massas populares de cada área, a quem tinham que prestar contas. Em tais áreas desapareceu a distinção entre o povo e as suas organizações. Todas as pessoas, novas e velhas, participavam de comitês, desde aqueles no nível da rua até aos de níveis mais elevados. O desenvolvimento do poder popular tomou a imaginação do nosso povo, mesmo onde as lutas estão surgindo pela primeira vez. Existe uma tendência crescente a transformar o caos governativo em formas elementares de poder popular à medida que o povo vai tomando a liderança das zonas semilibertadas (1986: 104).

Do mesmo modo, os sindicatos haviam-se tornado órgãos de poder popular e levantavam questões fundamentais sobre a economia e a forma como esta deveria ser gerida. Muitos começavam a definir a forma de gestão planejada, através dos conselhos de trabalhadores, que seriam semelhantes aos vigentes sob o sistema iugoslavo de autogestão dos trabalhadores. A este propósito, Richard Turner (1980) dedicou uma parcela considerável do seu livro à discussão da democracia participativa, e ele também era a favorável à autogestão dos trabalhadores através dos conselhos de trabalhadores.

No entanto, a partir de 1990, assistiu-se a um declínio acentuado do discurso da participação democrática e podem ser apontadas diversas razões para este fato. Em primeiro lugar, a natureza negociada da transição democrática tinha um efeito desmobilizador entre os cidadãos comuns, destruindo, desta forma, esforços de auto-organização em nível popular. Durante a fase de negociação da transição, o futuro do país parecia depender mais dos acordos feitos por alguns líderes e as estruturas democráticas surgidas no decorrer das lutas pareciam não interessar a estes líderes. Em 1991, um sindicalista desiludido expressou estes sentimentos quanto à posição do ANC nas negociações políticas:

³³Congresso Nacional Africano. (N. da T.)

³⁴Programa de Reconstrução e Desenvolvimento. (N. da T.)

³⁵Congresso Pan-Africanista. (N. da T.)

³⁶Congresso dos Sindicatos Sul-Africanos. (N. da T.)

Como é possível mobilizar a sua própria associação de massas para a ação em torno de determinadas exigências, quando, a qualquer momento, alguém pode voltar a negociar com o seu opositor — não sabe com que legitimidade o fez e o que foi acordado? Isto simplesmente confunde as pessoas. Não sabem por que fim agem e assim acabam por não fazer nada (citado em van Holdt, 1991: 19).

Como resultado, o poder escorregou lentamente das mãos das estruturas populares, especialmente comitês de rua, organizações cívicas, estruturas sindicais locais, organizações de mulheres e grupos juvenis, e concentrou-se nas mãos dos que estavam próximos, ou faziam parte, do processo de negociação política. Desde 1994 esta desmobilização traduziu-se numa espécie de inércia massificada e numa expectativa de que a liderança e o governo democrático “forneçam” os serviços.

Em segundo lugar, a liderança dos regressados do ANC trouxe ao movimento democrático de massas um estilo diferente de liderança. A maioria destes líderes tinha acabado de sair da prisão ou do exílio e não estava a par dos desenvolvimentos dentro do movimento democrático. Os aspectos negativos do seu estilo de liderança são o sigilo, a falta de consulta (dos membros do ANC e das organizações suas aliadas), a confiança em algumas personalidades como Mandela e o fato de a maioria destes líderes não vir de círculos eleitorais definidos em forma de estruturas locais e ramificadas. Tudo isto desencorajou qualquer forma de participação direta ou indireta por parte dos que operavam em estruturas locais do movimento de massas.

Em terceiro lugar, muitos dos líderes exilados que regressaram ao movimento democrático tinham “uma idéia errada da organização e da ação de massas” (von Holdt, 1991) e dominavam os postos de liderança do ANC. No exílio, quase todos estes líderes tinham sido acolhidos por regimes autoritários e alguns assimilaram as práticas negativas dos governos que os acolheram. Embora proclamassem a vontade de estabelecer um sistema democrático com base no espírito de governo popular expresso na *Carta da liberdade*, foram muitos os que abraçaram a noção schumpeteriana de que às massas não é permitido participação ou governo. No entanto, estes líderes do ANC, “exilados” ou “prisioneiros”, permaneceram extremamente poderosos dentro do movimento devido à “aura revolucionária” que muitas pessoas associam à prisão ou ao exílio. De fato, muitos dos chamados líderes internos também sentiram-se obrigados a entregar a liderança àqueles que tinham ganho esse *status* em

virtude de terem feito o sacrifício de ir para a prisão ou para o exílio. No momento de entusiasmo, com líderes importantes e acordos que prometiam trazer o que parecia impossível mesmo no auge das lutas de massa nos anos 80, muitos começaram a considerar garantida a tradição de participação democrática e a supor que um tipo de democracia representativa levaria aos mesmos resultados. Nas mentes de muitos, parecia impossível que uma tal liderança “experimentada e testada” pudesse desviar-se do curso democrático e agir em desacordo com as aspirações da maioria.

Em quarto lugar, a transição sul-africana deu-se ao mesmo tempo que o colapso do socialismo estatal, para muitos o símbolo de uma alternativa radical ao capitalismo. Com o colapso do bloco oriental desapareceram também noções utópicas de transformação social, deixando que muitos ativistas e intelectuais do movimento se contentassem com noções limitadas e elitistas de democracia. Muitos destes ativistas e intelectuais foram vencidos pela idéia de que “There Is No Alternative” (TINA)³⁷ e muitos deles, na verdade, juntaram-se às fileiras da classe capitalista ao entrar na onda do chamado “crescimento econômico negro”.

Em quinto lugar, os processos de formação de classes ou de formação de elites aceleraram, com muitos dos principais ativistas que faziam parte da tradição de participação democrática, sendo beneficiados pela novas oportunidades criadas pela desracialização da sociedade. Assim, o discurso de uma cultura democrática participativa coletiva foi superado por uma cultura de individualismo e de construção de carreiras, em que a obtenção de poder é vista como resultado do aproveitamento das oportunidades criadas pela desracialização.

Em sexto lugar, a campanha de violento terror lançada sobre o movimento democrático logo após o regresso dos membros do ANC e a libertação de Nelson Mandela, promovida pelo Estado, teve um efeito debilitador na prática de democracia nas organizações. Claramente, a violência tinha como objetivo desmoralizar comunidades, aterrorizar ativistas e esmagar formas inovadoras de resistência e organização que tinham sido desenvolvidas ao longo dos anos. Muitas estruturas locais, como comitês de rua e conselhos de delegados sindicais, cessaram os seus encontros e muitos ativistas e membros de organizações deixaram de comparecer às reuniões. Nestas circunstâncias, a tomada de decisões ficou a cargo de um pequeno grupo de

³⁷“Não Há Alternativa”. (N. da T.)

indivíduos, gerando um novo estilo de liderança ao qual faltava pedir e prestar contas.

Por fim, muitos outros fatores conduziram a uma diminuição da tradição democrática nas organizações de massa no início dos anos 90. Entre estes, esteve a mudança de geração nas organizações de massa que faziam parte da luta. Por exemplo, muitos dos ativistas sindicais de início dos anos 70 até inícios dos anos 90 saíram, dando lugar a uma nova geração de ativistas mais jovens que não participaram das experiências sociais do período inicial.

Tudo isto fundiu-se em uma nova cultura de organização e liderança que entra em contradição com a tradição nascente de participação democrática na África do Sul. Esta cultura democrática elitista coincidiu com a intensificação da integração da África do Sul à economia global. Todos estes processos geraram uma nova cultura política nas organizações e órgãos do Estado que é devedora dos interesses capitalistas nacionais e globais. Esta cultura, ao invés de desafiar, procura reforçar os processos hegemônicos da globalização e em vez de capacitar as classes subordinadas, movimentos populares e comunidades locais justifica a sua marginalização. Na verdade, apropria a linguagem e o discurso da democracia para oprimir, marginalizar e atomizar em vez de emancipar. Deste modo, hoje, face ao crescente desafio por parte dos movimentos populares e dos ativistas, o refrão habitual de muitos representantes do governo é “o governo tem o dever de governar”. Longe estão os *slogans* sobre “órgãos de poder do povo” ou os gritos de ordem dos dias impetuosos da luta democrática nos anos 80, tais como “O povo governará”.

Em 1991, o Sindicato Nacional de Mineiros (NUM), o maior e mais influente sindicato, filial do COSATU, adotou uma resolução na aliança política entre o COSATU, o ANC e o SACP, na qual se afirmava que “décadas de ilegalidade impuseram sérias limitações ao ANC”. A resolução afirmava então que os sindicatos com experiência de liderança tinham o dever de construir o ANC e que “a experiência acumulada de democracia participativa, responsabilidade e mandatos do movimento sindical tem que permear as estruturas do ANC em todos os níveis” (citado em von Holdt, 1991: 27). No entanto, estas boas intenções falharam na materialização. Não só os sindicatos e outras organizações de massa falharam na inclusão da sua cultura de participação democrática no ANC, como também muitos dos próprios sindicatos e organizações da comunidade foram perdendo aquela cultura de participação e responsabilização da liderança e dos mandatos. Uma das des-

culpas mais eficazes usada atualmente por inúmeros líderes de organizações é a de que assuntos relacionados com a reestruturação econômica global são complexos e, sob este pretexto, pequenos grupos de indivíduos acabam tomando todas as decisões.

5. EM DIREÇÃO A UMA TRADIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

Apesar da alteração das condições nacionais e globais, há lugar para a revitalização da tradição de participação democrática na África do Sul. De fato, a ordem nacional democrática realmente abre espaço para a contestação política e a mobilização sem a ameaça de repressão estatal. No entanto, para que tais tentativas de ressuscitar a tradição de participação democrática sejam bem-sucedidas, têm que existir determinadas condições. Em primeiro lugar, tem que haver uma crítica consciente da ordem atual e uma contestação da própria noção de democracia. Tais críticas e discussões teriam como objetivo a reapropriação dos ideais de democracia e a injeção de um conteúdo emancipatório no discurso e na prática da democracia. Também é preciso colocar no centro do novo discurso a democracia participativa como um meio para atingir o fim, especificamente, justiça social e emancipação.

No contexto da África do Sul e de muitos outros países em desenvolvimento, a emancipação social deve ser entendida no contexto das realidades que as classes subordinadas têm que enfrentar, especialmente, pobreza, fome, violência e crime, patriarcalismo, racismo, marginalização social e legado do colonialismo sob a forma de dependência dos países desenvolvidos. Todas estas realidades, ao exacerbarem a marginalização social e a exclusão dos grupos e classes subordinados, constituem obstáculos à inclusão social e à emancipação. Neste sentido, a democracia participativa é um dos caminhos que garante um sistema social reformado, a inclusão social e política das classes marginalizadas e oprimidas. Isto implica que um projeto de emancipação social, além de procurar expandir arenas de participação democrática popular, deve procurar ainda identificar e ressuscitar o passado e preservar as estruturas existentes que realcem a participação na base da sociedade. Neste sentido, os elementos de participação dos tradicionais modelos de governo africanos, discutidos antes neste capítulo, poderiam ser adaptados e combinados com formas de representação. A experiência de movimentos sindicais

e organizações cívicas mostra que é possível fazer isto sem que estas formas percam a integridade. No entanto, este renascimento e a preservação de certas formas de governo e tomada de decisão teriam que ser acompanhados pelo reconhecimento de que a participação é uma dimensão crucial da emancipação social que permite que as classes subordinadas articulem os seus interesses e afirmem o seu poder. Intelectuais de esquerda e intelectuais orgânicos destas classes teriam então que contestar a noção de que a democracia representativa é a única forma de tomar decisões e governar nas sociedades modernas. Teriam que mostrar que o refrão popular divulgado pelas elites e seus intelectuais de que “a participação nas sociedades contemporâneas é impossível”, devido à complexidade das questões e ao volume da população, não é mais que uma justificativa para a exclusão da maioria no desenho do seu futuro.

No entanto, afirmar as virtudes da democracia participativa não é uma tarefa fácil, particularmente sob o atual paradigma hegemônico em que a tomada de decisão descentralizada é considerada ineficiente e primitiva por muitos, enquanto a representação por representantes e consultores eleitos é considerada eficiente e moderna. Este cinismo e elitismo é encontrado, quer no passado, quer no presente, entre ativistas comunitários e sindicalistas. Um antigo sindicalista argumentou que em um contexto em que a filiação sindical cresceu a um ritmo muito acelerado e “uma vez que os problemas tornam-se mais complexos” os sindicatos têm que aceitar que “a tomada substancial de decisões tem que acabar nas mãos de alguns indivíduos em vez de em estruturas de qualquer tipo” (Shreiner, 1994: 47). Um projeto de emancipação social tem que rivalizar com este elitismo e cinismo e utilizar uma argumentação convincente que demonstre por que a participação democrática é um requisito mínimo para a emancipação das classes subordinadas.

Em segundo lugar, o que foi dito sugere necessidade de ir além da crítica e começar a explorar “utopias reais” que permitam às comunidades locais e estruturas populares dar forma à agenda da emancipação social. Este seria um grande passo em direção à redução da alienação associada ao que Rose (1967) chamou de “a sociedade de massas” em que os indivíduos encontram-se socialmente isolados uns dos outros. Mas, mais importante, atingir-se-iam os objetivos que Turner identificou como sendo da máxima importância para o projeto de emancipação social.

É dar aos indivíduos o máximo controle possível sobre o que lhes acontece e, portanto, a máxima liberdade para decidirem o que querem e, depois, para agirem de modo a alcançarem-no. O objetivo é libertar o indivíduo quer do poder direto dos outros, quer do poder das forças sociais latentes. Não é uma escolha, mas uma estrutura dentro da qual se torna possível escolher (1980: 83).

Em terceiro lugar, as tentativas de reinventar a democracia e a emancipação social têm que falar a língua das pessoas reais que lutam com problemas reais em todas as esferas da sociedade. Casos bem-sucedidos de mobilização e organização de comunidades e de trabalhadores na luta da África do Sul revelam que a democracia participativa é mais bem-sucedida quando as classes subordinadas são capazes de apropriar e traduzir discursos intelectuais em ações visando a melhoria das suas condições. Isto implica que tais discursos sejam suficientemente inteligíveis para tomar a forma de aplicações e experimentações práticas e significativas. Deste modo, tais discursos também devem propor metas realistas e exequíveis a serem atingidas cumulativamente, em direção a mudanças mais fundamentais.

Em quarto lugar, é necessário que novas redes locais, regionais, nacionais e internacionais façam a ligação entre lutas locais e construam solidariedades globais que permitam a partilha de experiências e o desaparecimento da atomização das classes subordinadas e suas lutas. No essencial, o objetivo será a livre ou voluntária troca de experiências e conhecimentos, em vez da criação de estruturas burocráticas. Isto implicaria uma utilização criativa dos diferentes meios de comunicação social e novas formas de comunicação de modo a assegurarem novas formas alternativas ou contra-hegemônicas de globalização.

Finalmente, tudo isto implica uma necessidade de reinventar a própria esquerda de forma a englobar os desafios da construção de lutas contra-hegemônicas globais e de experiências de formas alternativas de organização social. Também significa que a esquerda deve repensar o seu papel, considerando as condições em mudança da globalização neoliberal. De modo particular, o papel dos intelectuais de esquerda deve ser avaliado, porque, embora estejam em uma posição bastante poderosa para a elaboração de discursos, há sempre o perigo de alguns abusarem do poder e da autoridade, pelo fato de confundirem o seu papel de intelectuais com liderança política. Isto é importante na medida em que os intelectuais têm o poder de dar legitimidade a certos discursos e deslegitimar outros.

Assim, visto que o centro da emancipação social e da revitalização da participação é, simultaneamente, um projeto político e intelectual, requer, como tal, contestação em ambos os níveis. Na era do neoliberalismo global, tal contestação tem que ocorrer em todos os níveis, incluindo a arena global. Entre outras coisas, tem que contestar a trivialização de tudo o que é local e opor-se à glorificação da aclamada aldeia global, cuja essência está inscrita nos interesses do capitalismo.

Bibliografia

- Baskin, J. (1991), *Streking Back: A History of COSATU*. Joanesburgo: Ravan.
- Davidson, B. (1981), *The People's Cause: A History of Guerrillas in Africa*. Essex: Longman.
- Freund, B. (1999), "The Weight of History; The Prospects for Democratisation in South Africa", J. Hyslop (org.), *African Democracy in the Era of Globalization*. Joanesburgo: Witwatersrand University Press.
- Gabriels, H. (1992), "The leader of the Cape Town Municipal Strike in 1990 — Interview with Salie Manie", *South African Labour Bulletin*, 16, 4.
- Ginsburg, M.; Matlala, W. (1996), "At Home in the Union — Interview with Petros Mashishi", *South African Labour Bulletin*, 20, 6.
- Gramsci, A. (1971), "The Intellectuals", Hoare, Q. and Nowell-Smith, G. (orgs) *Selections From the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. Londres: Lawrence and Wishart.
- Hammond-Tooke, W. D. (1975), *Command or Consensus: The Development of Transkeian Local Government*. Cape Town: David Philip.
- Hobsbawm, E. (1983), "Introduction: Inventing Traditions", E. Hobsbawm e T. Ranger (orgs.), *The Invention of Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lambert, R. (1989), *Political Unionism in South Africa: An analysis of the South African Congress of Trade Unions*. Tese de Doutorado, University of the Witwatersrand, Joanesburgo (mimeo.).
- MacShane, D.; Plaut, M.; Ward, D. (1984), *Power: Black workers, their unions and the struggle for freedom in South Africa*. Nottingham: Spokesman.
- Mayekiso, M. (1996), *Township Politics: Civic struggles for a new South Africa*. Nova York: Monthly Review Press.
- Parry, G.; Moyser, G. (1994), "More Participation, More Democracy?", D. Beetham (org.), *Defining and Measuring Democracy*. Londres: Sage.
- Pateman, C. (1970), *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rueschmeyer, D.; Stephens, E. H.; Stephens, J. D. (1992), *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

- Rose, A. (1967), *The Power Structure*. Nova York: Oxford University Press.
- Schumpeter, J. A. (1987), *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres: Unwin Paperbacks.
- Sisulu, Z. (1986), "People's Education for People's Power", *Transformation*, 1.
- Standing, G. (1997), "Globalization, Labour Flexibility and Insecurity: The era of market regulation", *European Journal of Industrial Relations*, 3, 1.
- Thompson, E. P. (1963), *The Making of the English Working Class*. Nova York: Vintage Books.
- Tom, P. (1985), *My Life Struggle*. Joanesburgo: Ravan Press.
- Turner, R. (1980), *The Eye of the Needle: Towards participatory democracy in South Africa*. Joanesburgo: Ravan.
- United Democratic Front — UDF (1986), "Building People's Power", *Isizwe*, 1(2).
- Von Holdt, K. (1991), "The COSATU/ANC Alliance: What does COSATU think?", *South African Labour Bulletin*, 15(8).
- Webster, E. (1992), "The Impact of Intellectuals on the Labour Movement", *Transformation*, 18.
- Zikalala, S. (1993), "Interview with veteran unionist Emma Mashinini, now deputy chair of the National Manpower Commission (NMC)", *South African Labour Bulletin*, 17(4).

CAPÍTULO 3

A política do reconhecimento e da cidadania no Putumayo e na Baixa Bota Caucana: o caso do movimento *cocalero* de 1996¹

María Clemencia Ramírez

Tradução de Manuel del Pino

¹Este capítulo faz parte da tese de doutorado em elaboração para o Departamento de Antropologia da Universidade de Harvard. O trabalho de campo foi realizado no Putumayo e na região da Baixa Bota Caucana enquadrado num projeto do Instituto Colombiano de Antropologia financiado por Colciencias sob a minha direção, que cobriu também os distritos de Guaviare e Caquetá. Para realizar a pesquisa da minha tese de doutorado, recebi financiamento da Wenner-Gren Foundation for Anthropological Research e do United States Institute of Peace.

INTRODUÇÃO

O que mais me surpreende é que as pessoas lá são muito arriscadas, que num domínio tão complexo como é o de negociar onde está presente o narcotráfico, a guerrilha, a reivindicação social, a repressão do movimento... (entrevista do assessor do ministro da Administração Interna durante a mesa de negociações, 1999).

Durante os meses de julho, agosto e setembro de 1996, mais de 200 mil *cocaleros* (camponeses dedicados ao plantio e à colheita da coca) fizeram uma marcha em direção aos centros urbanos e às capitais dos distritos de Guaviare, Putumayo, Caquetá e Baixa Bota Caucana², na Amazônia ocidental da Colômbia, para protestar contra a política de fumigação das suas culturas de coca por parte do Governo do presidente Samper.

No Putumayo, o movimento dos *cocaleros* de 1996 não pode ser entendido desligado de outros movimentos cívicos anteriores que, com base em uma perspectiva de longa duração, constituem manifestações conjunturais de um movimento social cujo objetivo é o pedido de reconhecimento que os habitantes da região fazem ao Estado-nação colombiano tanto da sua cidadania quanto dos direitos adscritos a esta. Trata-se, pois,

²A região sul do distrito do Cauca, conhecida como a Bota Caucana, tem uma extensão de 4.479 km², constituindo o maior município do Cauca, cuja única sede municipal até 1996 era Santa Rosa, situada na parte alta da Bota, ou região andina. Devido à aspereza do relevo, chegar até a parte baixa da Bota ou região de selva exige doze horas de caminho, de forma que esta região sempre se relacionou mais em nível administrativo (v.g. educação e saúde) com o Caquetá e o Putumayo do que com o Cauca.

do exercício da política do reconhecimento (Taylor, 1995)³ e da política da cidadania através da reivindicação “do direito a ter direitos” (Dagnino, 1998).⁴

A realização de greves e/ou movimentos cívicos, seguidos pela instalação de mesas de negociação, não pode ser lida apenas como um pedido de melhoria das condições de vida por parte dos povoadores desta região amazônica, tal como se mostrará para o caso objeto de estudo. Quando se produz uma paralisação cívica, está sendo reiterada e lembrada à classe dirigente a condição histórica do Putumayo de população à margem, “abandonada”, onde o “desenvolvimento” da região central não chega, entre outras causas, quer por falta de vontade política em nível central, quer pela sua construção como região “vazia” receptora de população deslocada do interior do país, quer pela corrupção administrativa em nível local ou pela aplicação de programas que desconhecem a realidade da Amazônia.

Nas palavras de um líder político da região ao referir-se às greves ou paralisações cívicas que desde a década de 1970 se verificam no Putumayo:

Estes fenômenos de tipo social devem-se e geram-se fundamentalmente perante o vazio dos dirigentes políticos tradicionais que, verdade seja dita, apontam muito para o benefício individual, para o benefício do grupo ou do partido, mas, salvo em algumas ocasiões excepcionais, não tem existido uma representação no nível da Assembléia da República, no nível do próprio governo ou das autarquias locais, líderes que cumpram esta função, que sejam autênticos gestores do desenvolvimento do distrito. Conseqüentemente, perante esse vazio e perante os inúmeros problemas, as pessoas vão se apessoando, vão se organizando em movimentos sociais, em movimentações cívicas que terminam em paralisações muito longas, primeiramente de ele-

³Taylor (1995: 249) define assim a política do reconhecimento em relação à construção de identidades: “A nossa identidade está parcialmente moldada pelo reconhecimento ou pela ausência deste, muitas vezes pelo desconhecimento ou reconhecimento distorcido (*misrecognition*) dos outros, de forma que uma pessoa ou grupo de pessoas pode sofrer dano e deformação se as pessoas ou a sociedade em torno dela refletirem à maneira de espelho uma imagem dela própria degradante, reduzida ou depreciativa. O desconhecimento ou o reconhecimento distorcido pode produzir dano, pode tornar-se uma forma de opressão pelo fato de confinar alguém dentro de uma forma de ser falsa, deformada e reduzida.”

⁴Dagnino (1998: 50) assinala como os movimentos sociais no Brasil lutam pelo “direito a terem direitos”, o que não implica apenas lutar por direitos previamente definidos, como também “a invenção e criação de novos direitos que emergem de lutas e práticas concretas”.

vado custo para a região em termos de debilitar, especialmente a nível comercial, a frágil economia de todos os distintos municípios do distrito e também de elevado custo em vidas e no que se refere a gerar ambientes de conflito que de um tempo a esta parte apareceram e foram ficando (entrevista de um líder político local em Mocoa, 1999).

A constante convocação de paralisações cívicas responde a certas ações estratégicas para “se tornarem visíveis”, para “se fazerem sentir” e para confrontarem as perspectivas que o Estado tem sobre esta região. Neste contexto, o fato destes colonos da Amazônia rejeitarem a fumigação das suas culturas de coca indica que estão questionando serem assinalados e caracterizados como pessoas à margem da lei, como migrantes à procura de fortuna fácil (mais do que à procura de melhorar o seu nível de vida, como eles o expressam), com falta de identidade, sem nenhum enraizamento na região amazônica, sempre com um interesse individual de benefício próprio para regressarem aos seus lugares de origem. Com esta representação desconhecem-se e tornam-se ainda mais invisíveis aqueles camponeses que por três gerações habitam a região e que se consideram “putumayenses” mais do que delinquentes.⁵ A idéia que o centro tem da fronteira amazônica, a periferia, vai ficar mediatizada por estes marcadores de identidade, o que se evidencia no tratamento repressivo que tem sido dado a estas mobilizações cívicas que, apesar de não serem manifestações violentas, desde a década de 1980 foram apontadas recorrentemente como “promovidas pela guerrilha”; isto traduziu-se, na prática, em uma negação a qualquer solicitação dos habitantes da região; estes, com os seus pedidos, necessidades e construção de identidades coletivas locais ou regionais, são tomados pela dinâmica e rumo do conflito armado e, recentemente, pela implementação da política internacional de luta contra as drogas e/ou contra a insurreição.

⁵A colonização do Putumayo iniciou-se no começo do século XX em resposta a conflitos sociais, econômicos e políticos que ocorrem no centro do país e que expulsam parte da sua população que migrará à procura de terra para “melhorar o seu nível de vida”. Foi ainda resultado de colonizações dirigidas por missionários, por militares querendo exercer a soberania nacional nas fronteiras ou pelo governo através de programas dirigidos à promoção do desenvolvimento da região. Em relação aos diferentes períodos de migração na região e às origens dos migrantes, ver Ariza, Ramírez e Vega (1998).

1. CONDIÇÕES PARA O INÍCIO DAS MARCHAS COCALERAS DE 1996

Como resultado do Decreto nº 1.956 de 1995, denominado “Compromisso da Colômbia face ao problema mundial da droga”, o Governo do presidente Samper tomou medidas para uma guerra frontal contra as drogas que se fizeram imediatamente sentir no Putumayo, cujos habitantes já vinham anunciando uma nova paralisação cívica desde finais de 1995, por considerarem que o Governo não estava cumprindo os acordos assinados no quadro de uma greve cívica anterior realizada entre o dia 20 de dezembro de 1994 e 11 de janeiro de 1995. É por isso que numa das manchetes do jornal *El Tiempo* se anuncia: “Paire nova greve sobre o Putumayo”, para adiante informar que “a hora zero para iniciar a paralisação do Putumayo é unicamente o que os camponeses esperam”, fazendo-se ainda referência à carta enviada ao presidente Samper com data de 26 de dezembro de 1995 na qual os camponeses rejeitam o Plano Nacional de Desenvolvimento Alternativo — Plante por considerarem que não apresenta soluções para os camponeses e informam ao presidente que “estão a organizar e a preparar uma segunda paralisação, evidentemente em solidariedade também com os outros distritos” (*El Tiempo*, 4 de janeiro de 1996: 1A).

Porém, na sua luta contra a droga, o Governo toma medidas que se tornam fundamentais para que a paralisação com a participação ativa dos camponeses se inicie: em primeiro lugar, segundo a Resolução nº 0001, de 13 de maio de 1996, do Conselho Nacional de Estupefacientes nos distritos de Guaviare, Caquetá, Putumayo, Vaupés, Vichada e Meta, o Exército e a Polícia passam a controlar a venda de gasolina e de cimento cinzento por tratar-se de matérias indispensáveis para o processamento da pasta de coca. Em segundo lugar, segundo o Decreto 0871, de 13 de maio de 1996, é delimitada como zona especial de ordem pública⁶ a área geográfica da jurisdição de todos os municípios pertencentes aos distritos de Guaviare, Vaupés, Meta, Vichada e

Caquetá. Em terceiro lugar, a execução de duas operações militares: o Plano Condor e a Operação Conquista. O Plano Condor está centrado na destruição de culturas, laboratórios, confiscação de precursores e na interdição do comércio. A Operação Conquista, por palavras do Presidente Samper, consiste na “destruição de mais de 27.000 hectares de coca que representam 70% do total semeado na Colômbia e aproximadamente 15% do total semeado no mundo”. A esta operação “somam-se as forças militares e de polícia para desenvolverem uma operação antinarcóticos numa área do distrito de Guaviare, no qual se encontram situadas cerca de 60% das plantações ilícitas semeadas na Colômbia”. O Governo insiste em que simultaneamente com as operações Condor e Conquista “temos vindo a avançar na consolidação do Programa Plante” (*La Nación*, 10 de julho de 1996: 17).

Evidencia-se assim que o presidente desconhecia as queixas apresentadas pelos camponeses durante um ano e meio não apenas com referência ao plante como também à fumigação das suas culturas. A implementação inicial no Guaviare da Operação Conquista marcou a hora zero para o início das marchas *cocaleras* no dia 16 de julho de 1996, poucos dias após o Guaviare ter sido classificado como objetivo militar da operação antinarcóticos. Os camponeses mobilizavam-se contra a declaração de zona especial de ordem pública, contra os conseqüentes abusos do Exército e contra as fumigações que se vinham realizando de forma massiva neste distrito.

Em reuniões prévias, mantidas em meados de 1995 em Bogotá por líderes camponeses, enquadradas na realização de um Seminário Internacional de Culturas Ilícitas, ficou acordado levar a efeito manifestações conjuntas quando se iniciassem as fumigações em qualquer um dos três distritos. É assim que, em apoio ao Guaviare, se iniciam no Putumayo nos dias 25 e 26 de julho de 1996 as marchas em direção aos centros urbanos de Orito, San Miguel (La Dorada), Valle del Guamués (La Hormiga) e Puerto Asís. As marchas começam depois no distrito de Caquetá, a 29 de julho, onde a Brigada Antinarcóticos tinha iniciado as fumigações em Remolinos del Caguán no dia 22 de julho (*La Nación*, 27 de julho de 1996: 11).

2. AS FORÇAS MILITARES E A OPERAÇÃO CONQUISTA

No que se refere às manifestações no Putumayo, as chefias da polícia “declararam-se confusas acerca dos argumentos que utilizam os manifestantes”, já que,

⁶Estas zonas de ordem pública definem-se como “aquelas áreas geográficas nas quais com o objetivo de restabelecer a segurança e a convivência cidadã afetadas pela ação das organizações criminosas e terroristas, seja necessária a aplicação de uma ou mais medidas excepcionais de que tratam os seguintes artigos, sem prejuízo da aplicação do resto das medidas que tenham sido ditadas com base na comoção anterior e que se encontrem vigentes. Fica restringido o direito de circulação e residência [...] A restrição consiste na limitação ou proibição do exercício de tal direito mediante medidas como o toque de recolher, piquetes militares, necessidade de autorização especial para viajar, registros civis nas autoridades municipais, comunicação antecipada às autoridades sobre saídas para fora da sede do município”. (Decreto nº 0717, de 18 de abril de 1996.)

até ao momento, “o Governo não definiu a realização de fumigações neste distrito”, uma das razões que levou a polícia a sustentar que o movimento estava a ser apoiado pela narcoguerrilha (*El Tiempo*, 28 de julho de 1996: 15A).⁷ Por outro lado, o distrito do Putumayo tampouco tinha sido declarado zona especial de ordem pública, em contraste com os de Guaviare e Caquetá, muito embora os líderes do movimento estivessem à espera de que isto viesse a acontecer a qualquer momento e estivessem fazendo todo o possível para evitá-lo, além de estarem apoiando os outros distritos nas suas declarações contra esta medida, já que se identificavam plenamente com a sua luta.⁸

A idéia de que a guerrilha era mais uma vez a promotora da greve foi sustentada pelas forças militares e pelo Governo central, tal como acontecera na paralisação cívica anterior. Isto permitia o uso da força para reprimir o movimento e legitimava as ações violentas que foram tomadas contra ele. No dia 7 de agosto de 1998, o General Bedoya, já ex-comandante das forças militares, acusava o Governo de não ter apoiado as “grandes operações contra as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia — FARC como na denominada Operação Conquista”, e a seguir afirma: “Temos esta nova tragédia por causa do mau governo, pela falta de vontade de serem tomadas as decisões políticas para liquidar o problema do narcotráfico” (*El Espectador*, 7 de agosto de 1998: 5A). Torna-se evidente nestas afirmações que, na opinião do General Bedoya, o encarregado de dirigir as ações militares na zona na época das marchas, o narcotráfico e as FARC são homologáveis e, por isso, na sua perspectiva, a Operação Conquista era uma operação dirigida prioritariamente contra os insurgentes ou contra a narcoguerrilha, como foi chamada pelos militares, em vez de uma operação destinada a acabar com as culturas ilícitas, como tinha sido afirmado pelo Presidente Samper. É dentro desta lógica que podem ser entendidas as declarações prestadas pelo General Bedoya, no momento em que se iniciam as marchas no Guaviare: “Vamos recuperar este território inundado de culturas ilícitas. O Governo e as forças armadas vão combater este flagelo. Esta é uma guerra, que vamos ganhar;

está a começar, vamos demorar um bocado, mas vamos ganhá-la” (Declarações no *Noticiero AM-PM*, 7 de julho de 1996).

Conquistar o território da Amazônia torna-se o discurso que domina, dirige e legitima as ações das Forças Militares. Impõe-se uma identidade de grupo social aos camponeses *cocaleros*, representados como “massas mafiosas patrocinadas pelo cartel das FARC” (declarações do General Bedoya em Padilla, *Cambio* 16, 164, 5 de agosto de 1996: 18), isto é, assina-se-lhes uma identidade colectiva negativa como grupo social fora da lei. Reconstitui-se assim o período da Conquista quando esta região da Amazônia era representada pelos conquistadores espanhóis como habitada por “selvagens” e agora por migrantes e delinquentes comandados por guerrilheiros. Trata-se em ambos os casos de grupos “indomáveis” que há que controlar, dominar e normalizar. Deste modo, o movimento camponês muda de configuração perante a opinião pública.

Ainda mais, o General Bedoya acentua que os mafiosos emprestam dinheiro a estes imigrantes vindos de todas as partes do país para semear, recolher e processar a coca e quando começam a cobrar, “estas pessoas chegadas de todas as partes do país não têm como responder, ficam encurraladas e são apanhadas pelas FARC que as obriga a promoverem paralisações como as que estamos a ver” e sustenta que há que manter as medidas repressivas e as zonas de ordem pública “para protegermos pessoas prisioneiras da máfia. São escravos movidos como bestas de carga pelos terroristas das FARC” (declarações do General Bedoya em Padilla, *Cambio* 16, 164, 5 de agosto de 1996: 18-20). Deste modo, os camponeses ficam desprovidos de qualquer iniciativa própria; ainda mais, são comparados a animais e o fato de desumanizá-los implica reafirmar a sua exclusão da “sociedade civilizada” e a sua condição “bárbara”. A “limpeza” da região tanto de culturas e laboratórios como de imigrantes e aventureiros à margem da lei, assim como a incorporação desta região de fronteira no Estado-nação e, sobretudo, na civilização, é o que legitima toda a operação militar.

Vale a pena lembrar aqui como se desenha uma sociedade incivilizada⁹ na Amazônia que requer ser civilizada para poder ser convertida numa verdadeira sociedade civil. Este parece ser o discurso subjacente do Estado central na forma em que se abordam as manifestações populares, ou por palavras dos militares, a

⁷Enquanto os distritos de Caquetá e de Guaviare estavam sendo objeto de intensa fumigação, no do Putumayo as fumigações iniciar-se-iam apenas dois anos após as marchas, no mês de junho de 1998, no município de Puerto Guzmán ao longo do rio Caquetá.

⁸Porém, é necessário advertir que aqueles a quem perguntei se o Putumayo tinha sido declarado zona de ordem pública, responderam-me afirmativamente, já que tinham sido objeto de vigilância por parte das forças militares. Ao compartilharem idênticos problemas com outros distritos, pelo simples fato da contigüidade, estabelece-se uma relação metonímica que leva os habitantes a assegurarem que também estiveram sujeitos a esta disposição.

⁹No século XVIII, quando se começa a falar de uma sociedade civil moderna, o fantasma da incivilidade ou da violência era o seu pior inimigo. O processo civilizador implicava transformar o comportamento incivilizado em civilizado, processo que estava nas mãos dos detentores do poder, pois eram os carentes de poder os que reproduziam a violência no seu interior (Keane, 1998: 117).

“alteração da ordem pública na zona”. Pacificar a vida quotidiana destes colonos vítimas ou cúmplices da guerrilha através da repressão, isto é, do exercício da violência estatal, torna-se, à luz desta perspectiva, num ato legítimo.

É por isso que para o caso do Putumayo o General Mario Galán Rodríguez afirma: “É indubitável que a greve do Putumayo é liderada pelas colunas 32 e 48 das FARC, que obrigaram os camponeses a sair à rua para protestar contra o Governo”, e a seguir sustenta que “os camponeses não sabem por que estão nestes protestos e o que é aterrador é que foram obrigados a sair das suas terras para se reunirem nos três municípios” e acaba apontando que “não há nisto outro interesse que não seja o da narcoguerrilha” por razões puramente económicas (*La Nación*, 2 de agosto de 1996: 9). Torna-se aqui evidente o que Gutiérrez e Jaramillo (2000) referem sobre a criminalização do protesto social “como instrumento chave no repertório de respostas à contestação” na Colômbia, assim como a relação paradoxal do político e do criminal que se evidencia durante a década de 1980, quando observamos “a tentativa consciente do crime organizado para se tornar ator político e dos grupos contestatários para explicarem os seus vínculos com aquele”.

3. “SAÍMOS VOLUNTARIAMENTE OBRIGADOS”: AS FARCS E O MOVIMENTO CÍVICO PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRAL DO PUTUMAYO NA ORGANIZAÇÃO DAS MARCHAS COCALERAS.

Durante a paralisação cívica precedente que teve lugar de 20 de dezembro de 1994 a 5 de janeiro de 1995 e que abrangeu os municípios de Orito, San Miguel (La Dorada) e Valle del Guamués (La Hormiga) adquiriu forma o Movimento Cívico Regional do Putumayo.¹⁰ Este movimento, após ano e

¹⁰Quando se seguiu o percurso deste Movimento Cívico, foi constatado que vinha sendo gerado como resultado de diversas paralisações cívicas que tiveram lugar no Putumayo na década de 1980. Após a greve de 1982, o Movimento Cívico organizou-se como movimento político, conseguiu eleger alguns vereadores e em 1988 estabeleceu-se uma coligação com o partido liberal com o objetivo de ser alcançada representação política em nível nacional. Este fato fez com que perdesse o seu sentido de movimento alternativo, razão pela qual alguns grupos políticos locais formaram um outro movimento denominado Unidade Camponesa, com a finalidade de manter a independência em relação aos partidos tradicionais (entrevista a um líder político local em Mocoa, 1998). Esta tensão entre manter ou, inclusive, criar um partido político autónomo e independente dos partidos tradicionais que represente os interesses dos habitantes da região e a tendência a estabelecer coligações para ampliar o número de votantes na altura das eleições tornou-se uma prática política estrutural na região do Putumayo.

meio de existência, ampliou-se e estendeu-se a outros municípios do Baixo Putumayo como Puerto Asís e Puerto Guzmán, acabando por se articularem de forma contingente vários movimentos locais (Orito, Puerto Guzmán, Puerto Asís e Puerto Leguizamo) procurando construir uma hegemonia política e ideológica regional:

Regressa-se ao Putumayo [após o Seminário Internacional de Culturas Ilícitas celebrado nos dias 14 e 15 de junho de 1995] e os líderes chegam ao acordo de prepararem a paralisação. De um lado, a discussão do problema da organização e de outro o que se vai fazer, a operatividade. Para Orito, o problema era de ordem tática e para Puerto Guzmán e Puerto Asís, de carácter organizativo e político: que característica social e política vai assumir este movimento? Toma-se depois a decisão de fazer uma reunião com todos os dirigentes do Putumayo: do Alto, Médio e Baixo Putumayo. Nessa reunião cria-se o Movimento Cívico pelo Desenvolvimento Integral do Putumayo e rompe-se com o Movimento Cívico (o de Orito, Valle del Guamués e San Miguel) e com o de Unidade Camponesa (de Puerto Guzmán). A partir daí começa a organização por freguesias e carreiros e escolhem-se dirigentes de cada um deles e do ponto de vista económico todos contribuem. Orito, Valle del Guamués e San Miguel têm mais experiência [...] (entrevista ao assessor do Grupo Base, 1999).

Este Movimento Cívico Regional do Putumayo, que se converterá no Movimento Cívico pelo Desenvolvimento Integral do Putumayo, propunha-se seguir o caminho da “luta unificada”, o que não implicava apenas a unificação dos movimentos distritais de todo o tipo (étnicos, políticos e sociais), mas também o trabalho de coordenação com outros distritos com culturas ilícitas como o de Caquetá, Guaviare e Meta:

Falamos de uma mobilização nacional para que a Câmara de Representantes se decida a tocar no assunto como um problema social do país. E nós num ano e meio conseguimos preparar [...] nessa altura redigimos um documento bastante ambicioso e nós tínhamos consciência de que isso era uma utopia, dizíamos, precisamos mobilizar no mínimo um milhão de camponeses na Colômbia para podermos fazer o Estado compreender que este não é um problema de delinquência, é um problema social (entrevista ao líder indígena, diretor da OZIP, durante as marchas, 1999).

Esta mobilização nacional procurava também apresentar a necessidade de uma reforma agrária, dada a magnitude do problema. Além disso, propôs-se a formação de uma Mesa Nacional de Concertação para analisar as políticas do Estado em relação à substituição de culturas ilícitas, procurando levar a discussão do assunto para além de um simples nível regional.

O Movimento Cívico pelo Desenvolvimento Integral do Putumayo inicia a identificação de líderes da comunidade tais como chefes de juntas de ação comunal, membros do magistério, do setor da saúde etc. para começar os preparativos das marchas. Participam já não apenas camponeses e indígenas que cultivam e recolhem a coca, mas também líderes de outros setores, numa tentativa de conseguirem um movimento cívico distrital que compromettesse os 13 municípios do Putumayo.

Este Movimento Cívico não esteve isento da ambivalência que tem vindo a caracterizar a prática social e política do Putumayo, pois se enquadra naquela tensão de conseguirem manter ou não a sua autonomia como movimento social e/ou político não apenas em relação aos partidos tradicionais mas também aos grupos armados que atuam na região. Durante o movimento dos *cocaleros* de 1996 tornou-se evidente não só o problema estrutural da região da Amazônia ocidental (Putumayo, Caquetá e Guaviare) em relação aos conflitos e à violência associados à cultura da coca e ao narcotráfico, mas também a forte articulação existente entre os camponeses e a guerrilha.¹¹

A ambigüidade desta aliança evidencia-se nas palavras de um camponês ao afirmar: “saímos para as marchas voluntariamente obrigados”,

¹¹Para o caso do Amazonas vale a pena ter em conta o apontado por Uribe (2000) quando se refere a San José de Apartadó, lugar também de refúgio e resistência, cuja população heterogênea “só tinha em comum a sua condição de vítimas e excluídos” e, por conseguinte, a relação que esta estabelece com os grupos guerrilheiros que desde finais da década de 1960 se estabeleceram em San José de Apartadó baseia-se fundamentalmente não em uma identidade política ou um acordo ideológico, mas sim “em uma espécie de sentimento moral, tecido sobre a experiência da exclusão e do refúgio, tecido sobre os ferimentos morais deixados pelos atropelos, as desigualdades e a falta de reconhecimento e talvez também, compartilhavam com as organizações armadas uma noção difusa de justiça, próxima da vingança, que legitimava a ação violenta dos armados como forma de restabelecer um equilíbrio quebrado pelas várias violências anteriores”. Muito embora esta relação inicial tenha vindo a transformar-se, a relação entre a guerrilha e os camponeses no Amazonas não pode deixar de ver-se atravessada por este idêntico sentimento de exclusão.

querendo com isto indicar que a guerrilha não se limitou apenas a apoiar o movimento mas promoveu-o de forma autoritária. Contudo, sustentar que o movimento *cocalero* foi resultado do medo e/ou do terror exercido sobre a população camponesa pela guerrilha é desconhecer os processos organizativos das pessoas da região e deste modo estar-se-ia legitimando não apenas a visão que foi dada em nível central, quando na imprensa se afirmava: “guerrilha, culpada pela paralisação no Putumayo”, como também negando o contributo dos camponeses e povoadores do Putumayo para a organização do movimento, a sua capacidade e interesse em participarem na discussão de políticas e planos de desenvolvimento para a região durante a mesa de negociações.¹²

É importante realçar ainda que as FARC promoviam o exercício da descentralização e da participação cidadã na região da Amazônia seguindo um dos seus posicionamentos políticos:

A gestão local nas mãos do povo é uma forma alternativa de participação da sociedade civil para possibilitar a denúncia contra o “clientelismo” e contra a corrupção reinantes, e avançar na solução dos seus problemas e necessidades mais prementes. É por isso que os cidadãos têm obrigação política de exercê-la para serem realmente livres [...] o poder local deverá contribuir para a estabilização e para a adaptação das localidades procurando construir uma identidade coletiva dentro da diversidade própria de cada lugar e uma preparação para assumir as mudanças sociais, sempre para o benefício comum, base de toda a legitimidade republicana (FARC, 1998).

Nesta ordem de idéias, as FARC permitem não apenas que os camponeses solicitem do Estado serviços e obras de infra-estrutura, mas que também exijam deles a participação cidadã no planeamento e execução de projetos produ-

¹²Romero (2001), referindo-se à persistência da relação entre movimentos sociais e organizações armadas no Urabá a partir do final dos anos 70, aponta que “houve tendência a considerar vítimas as organizações sociais, sem se reconhecerem as oportunidades que a ação dos grupos armados abriu para que os movimentos sociais avançassem nas suas agendas”. Considero que isso é fundamental para entendermos cabalmente a relação que os líderes do movimento *cocalero* estabeleceram com a guerrilha, permitindo ainda evidenciar a capacidade de decisão que os camponeses mantiveram face às FARC.

tivos para a região. Portanto, pode-se afirmar que, na seqüência desta política, as FARC não procuram substituir o Estado como provedor de serviços e bem-estar; o Estado deve estar a serviço do povo e tem que lhe prestar contas dos seus atos. É desta forma que as FARC exercem o controlo da Administração Pública a nível municipal. O presidente da Câmara deve responder com o seu plano de governo pela realização das obras e proporcionar relatórios que mostrem que o dinheiro público é investido em obras para a comunidade, que não há nem esbanjamentos, nem desvio de fundos, enfim que estão sendo atendidas as necessidades das comunidades. Isto é, torna-se evidente que as FARC apóiam as paralisações cívicas para exigirem ao Estado o cumprimento das suas funções, e não é tão nítido que estejam contra o investimento e a presença dele na região da Amazônia. As ações das FARC estão imbricadas com as políticas do Estado na região, pelo que, conseqüentemente, discordo de Ferro e Uribe (2000), que, ao referirem-se ao distrito de Caquetá, concluem que para as FARC as marchas “enquadram-se prioritariamente dentro do desenvolvimento de um projecto político-militar” que responde ao seu fim estratégico, a tomada do poder. É assim que propõem a “altercidadania” como “projecto político das FARC que pretende envolver a população como cidadãos de um novo Estado regido por esta organização”.¹³

Através do apoio logístico ao movimento *cocalero*, as FARC não ajudam apenas os dirigentes do Movimento Cívico a chegarem fortalecidos à mesa de negociações a fim de apresentarem os seus pedidos ao Estado, mas também para que se apresentem como defensores dos interesses dos camponeses. Por palavras do Comandante Joaquín do Bloco Sul, “as FARC apóiam a população civil nas suas exigências contra os corruptos. Porque nós não temos outra coisa que defender senão os interesses da população”. E, ao referir-se à tomada

¹³Jaramillo (1988: 23-24) defende que a guerrilha — na procura de legitimidade e consenso nas suas zonas de influência onde é quase inexistente o estado de direito e este, portanto, não garante “os direitos e deveres básicos para toda a população” — cumpriu “funções organizativas, face a uma população atomizada e sem estruturas estáveis, para lutar pelas suas reivindicações e necessidades”. Além do mais, considera paradoxal que a guerrilha “deva aceitar que a sua própria luta pode expressar-se como uma pressão necessária para que estas comunidades sejam integradas de forma estável e reconhecidas institucionalmente dentro do Estado nacional colombiano, recebendo assim os benefícios e as garantias a que têm direito muitos outros compatriotas seus em regiões mais acessíveis ou desenvolvidas”. Legrand (1994), referindo-se a este argumento de Jaramillo, indica que “o movimento guerrilheiro das FARC procura a sua inclusão na sociedade mais do que a derrocada do governo”; coincide, pois, rigorosamente com o apontado até agora para o caso do Putumayo.

da Base Militar Las Delicias no Putumayo e à retenção de 60 soldados, no dia 31 de agosto de 1996, declara que “a nossa ação foi um ato de solidariedade contra o tratamento inumano, repressivo e policial que estava a ser dado aos camponeses no sul do país pelo único delito de exigirem ao Estado o cumprimento dos seus deveres” (ANNCOL, março de 1998: 3).

Porém, não podemos esquecer que a relação que a guerrilha estabelece com os camponeses é ambivalente, porque ao mesmo tempo que impulsiona a democracia participativa, exerce o autoritarismo sobre a população. Trata-se de um duplo discurso das FARC: colocando-se como defensores dos interesses dos camponeses, legitimam tanto as suas ações como o seu autoritarismo. Foi isto que se tornou evidente no desenlace do movimento.

4. AS JUNTAS DE AÇÃO COMUNAL COMO REDE PARA A ORGANIZAÇÃO DAS MARCHAS E A SUA RELATIVA AUTONOMIA EM RELAÇÃO ÀS FARCS

É reconhecido o papel desempenhado pelas FARC na concepção organizativa das marchas, tanto nos seus preparativos como na sua execução, mas “as juntas de ação comunal foram as que se responsabilizaram por aquilo que era necessário fazer em cada distrito das diferentes freguesias” (testemunho de um camponês em Puerto Asís, 1999). Julgamos importante indicar aqui que as Juntas de Ação Comunal constituíram a rede que facilita as relações sociais e políticas dos habitantes da Amazônia em nível dos distritos, em nível municipal e da inspeção policial. É através dos chefes das Juntas de Ação Comunal que se estabelecem os laços para trabalhar nos distritos por parte dos funcionários oficiais na zona, das FARC e dos representantes dos partidos políticos. É através das Juntas de Ação Comunal que os líderes do Movimento Cívico pelo Desenvolvimento Integral do Putumayo e do Movimento Pacífico do Cauca, no caso da Baixa Bota Caucana¹⁴, organizam as marchas:

¹⁴Na Baixa Bota Caucana a paralisação foi organizada pelo Movimento Pacífico do Cauca, que já tinha a experiência de outra greve em 1994 contra Argosy, a companhia petrolífera que explora a Baixa Bota Caucana e foi retomada em 1996, do mesmo modo que tinha acontecido no caso do Putumayo. A paralisação teve início no dia 4 de agosto e durou um mês e dez dias. As negociações realizaram-se em Popoyán, para onde viajaram os líderes financiados pelo Governo Civil do Cauca. Os líderes do Movimento Cívico do Putumayo trabalharam juntamente com o Movimento Pacífico do Cauca tanto na paralisação de 1994 quanto na de 1996.

Inicialmente dividimos o território segundo os postos de polícia, essa foi a primeira parte. Depois passamos a convocar os carreiros. Na reunião dos povoadores dos carreiros falava-se apenas com os presidentes de grupos de ação comunal, mais tarde, começamos com outros a nível mais baixo, e logo que este pessoal estava capacitado — eram oficinas de três, quatro dias; eram oficinas o que fazíamos, fazendo ver toda a problemática que caía sobre nós — eles, por sua vez, iam e ditavam nas suas oficinas o que tinham percebido das coisas, e depois nós recebíamos os relatórios; as pessoas apresentavam relatórios e entre as coisas mais importantes que nos preocupavam era que ninguém respondesse pelos camponeses, que fossem eles próprios a informar, para ficarmos a saber as forças e os pontos fracos do pessoal, porque nós íamos depois de carreiro em carreiro e abríamo-nos com eles nalgum momento, às vezes íamos cerca de 40, noutras momentos íamos sozinhos, porque nos diziam “em tal sítio há três carreiros reunidos” e então decidíamos que a fulano calha-lhe ali, a sicrano acolá, e assim dispersávamo-nos pelos carreiros (entrevista a um líder indígena, diretor da OZIP, durante as marchas, 1999).

Nessas oficinas começou a consciencialização não apenas sobre a iminência da fumigação como política central do Governo naquele momento, mas também sobre a importância da unificação do Movimento Cívico, não só em nível regional, mas distrital, tratando de integrar nele municípios não identificados como cultivadores de coca (como os do Alto Putumayo, Sibundoy, Santiago, San Francisco e Colón). E explicava-se, ainda melhor, o contexto nacional e internacional a que respondiam as culturas ilícitas. Os líderes procuravam conseguir desse modo, com conhecimento de causa, a participação voluntária nas mobilizações por parte dos habitantes dos carreiros. Além das oficinas, houve colóquios sobre culturas ilícitas e fumigação. É recorrente a preocupação em conseguir a participação da comunidade tanto ao longo de todos os momentos do período de mobilização, como depois dela, na época da avaliação do movimento e do seguimento dos acordos. Os líderes tratam fundamentalmente de não reproduzir práticas correspondentes à cultura política dominante face à qual se definem como diferentes. Por palavras suas: “que não nos convertamos numa cabeça sem corpo” (intervenção de um líder no balanço do ponto da situação sobre a paralisação cívica, 24 de setembro de 1996).

Torna-se evidente que as ações promovidas ou apoiadas pelas FARC não significaram necessariamente a anulação da capacidade dos sujeitos gover-

nados de reagirem, de atuarem como sujeitos coletivos ou individuais. As pessoas na região negociam com as FARC, o que corresponde à representação que se tem da guerrilha, pois mesmo quando as FARC exercem funções de autoridade no que respeita a manter a ordem, o controle e a disciplina na região, a guerrilha não é reconhecida pelos habitantes da Amazônia como um Estado dentro do Estado como se tem pretendido mostrar, mas sim “como um governo dentro do governo”, segundo afirma Manuel Marulanda Vélez quando se refere à ação das FARC (entrevista em *Semana*, 18 de janeiro de 1999: 22). A autoridade das FARC é ao mesmo tempo aceita e contrariada pela população. Comenta assim um chefe de ação comunal em Piamonte:

As FARC são as que nos capacitaram e fizeram avançar a organização. A guerrilha promove a associação de Juntas de Ação Comunal e que o pessoal se organize. A guerrilha impõe a ordem na região e esta é acatada. A comunidade já tem consciência da necessidade de se organizar e proporciona informação quando se fazem inquéritos e censos. Antes não queriam colaborar e chamavam-me bisbilhoteiro (testemunho do chefe da Junta de Ação Comunal da Consolata, em Piamonte, 1998).

Muito embora as ordens das FARC sejam acatadas, em múltiplas ocasiões são discutidas e negociadas. É o que aconteceu no caso da Baixa Bota Caucana na época das marchas. As FARC tinham determinado que uma parte dos carreiros sairia em direção ao Caquetá e a outra ao Putumayo. Porém, os habitantes de alguns carreiros da Baixa Bota Caucana recusaram-se a sair da sua zona, porque era intenção deles pressionarem pela criação de um novo município e viam nesta ocasião a sua grande oportunidade:

Nós nunca tivemos uma assessoria da guerrilha, o que temos feito tem sido por convicção própria dos líderes; como lhe estava a dizer, na paralisação, eles, a guerrilha, estiveram contra nós, porque queriam que fôssemos para o Putumayo, para o Caquetá, nós não saímos e por isso eles não estiveram de acordo conosco. Porque nós dissemos que a nossa luta era no Cauca. Não, não houve qualquer confronto, unicamente tiraram-nos o apoio, não nos apoiaram mais. Não houve diálogo, simplesmente mandaram-nos dizer que não nos apoiavam e que nós víssemos o que faríamos. Porque eles achavam que nós éramos um grupo débil, tanto a guerrilha como o governo achavam que como era toda uma zona demasiado isolada, que íamos chumbar a para-

lisação. E, pelo contrário, foi uma das melhores paralisações que se produziram!, porque teve repercussão a nível nacional pela forma pacífica, pela qualidade dos negociadores, pelas vitórias atingidas nas negociações, foi das melhores.

A gente queixa-se com mais força, quando é mais forte a dor. Se a dor não for forte, a gente não se queixa quase nada, mas se a dor for forte, então sim, então pode haver diálogo. Isso foi o que nos aconteceu a nós, porque como sentíamos a necessidade, e ao ver que a necessidade nos empurrava, nós tínhamos de resolver os problemas (entrevista a um membro da Comissão Negociadora da Paralisação Cívica na Baixa Bota Caucana, 1998).

Tornam-se pois evidentes os espaços de negociação com a guerrilha abertos pelas pessoas a partir das suas próprias necessidades e lutas anteriores. A criação de um município na Baixa Bota Caucana fora proposto pela comunidade na década de 1980; esta reivindicação tinha constituído o eixo de movimentos cívicos anteriores e nesta ocasião retomava-se como luta própria da zona.¹⁵ Porém, embora alguns carreiros da Baixa Bota Caucana não saíssem para o Caquetá e para o Putumayo, outros sim o fizeram, de modo que a tensão e a ambivalência da relação com as FARC mantêm-se, ainda que se manifeste que não recebem “assessoria” da guerrilha. É importante assinalar como o Governo e a guerrilha percebiam e prediziam de modo idêntico que a paralisação não teria sucesso. A ambos é demonstrado o contrário ao afirmarem-se como movimento autónomo e, sobretudo, ao conseguirem a criação do município de Piamonte.

Em relação ao Putumayo, a representante das mulheres no Grupo Base¹⁶ destaca também a relativa autonomia que tem a sociedade civil no que respeita às FARC: “A guerrilha nomeou umas pessoas e a sociedade civil nomeou outras para dirigirem as marchas, de maneira que opuseram-se às suas ordens [referência às ordens das FARC]” (entrevista à representante das mulheres no Grupo Base, fevereiro de 1999).

¹⁵A partir de 1955 os habitantes da Baixa Bota Caucana propuseram-se a lutar pela sua anexação ao Caquetá ou ao Putumayo. Desde 1980 lutavam pela criação de um município para terem melhor acesso aos serviços do Estado, luta que culminou em 1996 com a criação do município de Piamonte.

¹⁶O Grupo Base era formado pelos representantes dos camponeses destacados para as negociações. No Putumayo foi escolhido um representante por cada um dos municípios.

Sobre o papel organizativo das FARC durante o movimento uma camponesa da Baixa Bota Caucana manifesta:

Digamos coordenadores, não diretamente mas sim, eles colaboravam aí. Eles foram os encarregados de formar os comités, de ver quem repartia as remessas, também pediu-se a ajuda de Popoyán, de lá mandaram papinhas para as crianças, decidiu-se que quem fazia as refeições das crianças todos os dias recebia também a refeição. Se eles não tivessem estado lá imediatamente, não teria havido ordem como houve sempre, porque você sabe bem que, às vezes, quando há coisas, sempre há um que quer mais, outro que quer menos e às vezes havia falcatruas. Passados três dias, depois da gente já ter as nossas barraquinhas levantadas, chegaram eles e meteram tudo na ordem, até como havíamos de construir as barracas (entrevista a Oliva Macías, 1999).

Podemos concluir que embora as FARC reservassem para si próprias a responsabilidade da organização geral da marcha e do cumprimento de cada uma das tarefas, e ao mesmo tempo proibissem a produção de coca e a atividade comercial durante a mesma, os camponeses através dos líderes do movimento levaram propostas concretas até a mesa de negociações e estes, por sua vez, defenderam os interesses da população que representavam.

5. A NEGOCIAÇÃO: UM ESPAÇO PARA CONFRONTAR IDENTIDADES E SOLICITAR O RECONHECIMENTO DA SUA HISTÓRIA DE VIOLÊNCIA E DESLOCAÇÕES

A delegação do Governo central para as negociações era constituída pelo Delegado da Presidência da República, por um assessor do Ministério da Administração Interna, o vice-ministro da Agricultura e representantes dos Ministérios e Institutos descentralizados do Estado. Esta comissão viajava ao Putumayo com ordem de não negociar um único ponto relacionado com a política de erradicação ou fumigação de culturas ilícitas e de chegar a acordos sobre serviços e obras de infra-estrutura que tivessem verbas já orçamentadas (entrevista ao delegado da Presidência da República na mesa de negociações, 1999).

Pela sua parte, os dirigentes do Movimento Cívico reunidos com os líderes das Juntas de Ação Comunal nas diferentes vilas onde estavam concentrados, elegeram os seus representantes na mesa de negociações e dirigiram-se a Orito para iniciar as conversações.

O grupo para a negociação em Orito foi selecionado pelo Movimento Cívico pelo Desenvolvimento Integral do Putumayo. De Puerto Guzmán eram 600 pessoas e aliaram-se com Puerto Limón e Santa Lucía e somaram um total de 4.000 e exigiram ter um representante eleito por eles, não deixaram arrancar o carro de Mocoa e ameaçaram voltar para os seus lugares de origem, se não levassem o seu escolhido com eles, foi chamado o Presidente da Câmara para pedir-lhe autorização e assim se fez (testemunho da representante das mulheres no Grupo Base, 1999).

Como pode deduzir-se deste testemunho, os camponeses participantes nas marchas puderam exercer pressão para participar na mesa de negociações, mas a liderança foi mantida pelo Movimento Cívico. Procurou-se ter um representante por cada município, assim como representantes de grupos camponeses organizados e líderes do Movimento Cívico.

Entre os funcionários oficiais negociadores no Putumayo houve consenso na hora de reconhecer o Movimento Cívico como representativo dos movimentos *cocaleros*. Por palavras do assessor do ministro da Administração Interna, comparando a mesa de negociação de Orito com a do Caquetá, onde havia diferentes grupos liderando a negociação: “a gente no Putumayo tinha sempre os mesmos interlocutores e encontrava as mesmas pessoas”. Além disso, reconhece-se “a tradição cívica de combate e de luta de há tempos” no Putumayo (entrevista a um funcionário da Rede durante as negociações, 1999). Para o caso das marchas no Caquetá, Ferro e Uribe (2000) não consideram que os dirigentes camponeses tivessem autonomia nas negociações, muito embora numa entrevista a um comandante das FARC que eles transcrevem, este afirme: “embora seja certo que o movimento esboçou umas orientações muito gerais, todo o suporte organizativo, que foi o de levar à prática a greve e as negociações, foi da exclusiva responsabilidade dos dirigentes camponeses”, afirmação que coincide com o que até agora tenho sustentado para o caso do Putumayo.

Os líderes do Movimento Cívico iniciaram as negociações pondo à consideração da mesa a história das zonas de colonização para entenderem porque é que a coca é a cultura dominante na região. Iniciam a exposição com as referências à colonização na Amazônia como resultado dos conflitos internos do país durante o período da violência política, assim como da contínua expulsão dos camponeses da zona andina por causa especialmente da falta de terras. Evidenciam ainda a falta de políticas adequadas para a região

amazônica e sobretudo o abandono e a exclusão da mesma por parte do Estado. Coloca-se a questão da identidade regional dentro do Estado-nação colombiano, identidade regional moldada pelo conflito e a conseqüente recepção de população deslocada, e por conseguinte a sua definição como região à margem relativamente ao centro do país.¹⁷ Daí que se solicite então que o Estado e o Governo reconheçam o problema social e econômico da região devido aos referidos fatores históricos e sociais estruturais (esboço da proposta inicial do Movimento Cívico da ata de acordo, cortesia de Teófilo Vázquez, 1996).

E adiante insiste-se em que “pelo anterior[mente exposto], a sua problemática merece da parte do Estado e do Governo um tratamento diferenciado em relação ao que é dado ao narcotráfico e aos insurgentes” (esboço da proposta inicial do Movimento Cívico da ata de acordo, cortesia de Teófilo Vázquez, 1996).¹⁸ Ao fazerem este esclarecimento, está sendo debatida a identidade que lhes foi atribuída, um estereótipo opressor que os torna invisíveis na altura de serem consultados acerca da sua situação; deste modo o exprime um camponês:

É que se nós, de fato, continuamos a cultivar a coca, então como nos vão pedir que, perante a opinião pública nacional e internacional, tenhamos, devido aos problemas que vocês próprios já reconheceram, de nos submeter a dizermos que nós, os camponeses que cultivamos coca, somos narcotraficantes ou narcoguerrilheiros, conforme nos apresentam a nível mundial?; e é esse direito a honra que nós camponeses temos, apesar de forçosamente infringirmos uma lei, o que estamos a reclamar que nos seja reconhecido, não é outra coisa, nós, com certeza, temos também esse direito. É que nós então temos de agüentar sermos apresentados perante a opinião pública como delinqüentes pelo fato de semearmos coca para mantermos a nossa família? E isto não está também em contravenção com a própria Constituição? (intervenção de Óscar Reyes, porta-voz das comunidades durante a mesa de negociações, Orito, 1996).

¹⁷Como aponta Uribe (2000) para o caso de San José de Apartadó, a Amazônia recebe uma população heterogênea que se identifica pelo estigma da exclusão e/ou do abandono.

¹⁸Uribe (2000), quando se refere à Comunidade de Paz de San José de Apartadó, mostra como os povoadores articulam as suas ações emancipatórias e autônomas não apenas frente ao Estado, mas também face ao Contra-Estado (a guerrilha) e ao Para-Estado (os paramilitares). No caso dos camponeses *cocaleros* há que indicar ainda a procura de autonomia face ao narcotráfico.

Em consequência, os camponeses exigem do Governo e do Estado serem reconhecidos enquanto atores sociais:

o camponês cultivador de coca que se submeta ao processo de erradicação voluntária e de substituição deve ser um ator social e um interlocutor válido para a procura de [tais] soluções ali e não um sujeito completamente distante porque nós achamos que como parte do problema somos também parte da procura de soluções (intervenção de um líder camponês perante a mesa de negociações, agosto, 1996).

Os representantes do governo, por seu lado, antepõem o problema jurídico ao problema social e econômico da região:

num país como a Colômbia há certas leis que devemos cumprir. Fique bem claro isto. Temo-lo reiterado em diferentes ocasiões através de diversos funcionários, quando foi questionado sobre o alcance das comissões, o Senhor Ministro da Administração Interna foi muito claro, que a política da Colômbia face aos problemas das drogas, face ao tráfico de estupefacientes não ia ser negociada. Um desses elementos desta política, mais expressamente a Lei 30, diz que quem cultiva coca está a incorrer num delito, e isto impede estabelecer uma gradação [na substituição da cultura]; porque há cá pontos que podemos discutir como pode ser, quase com certeza, por exemplo, o assunto de que o pequeno cultivador venha a ser um interlocutor válido na procura de soluções integrais, mas em que forma? O Dr. Díaz dizia-lhes há pouco que isso era totalmente aceitável, não como um ator social, mas como um interlocutor válido, porque o reconhecimento de um ator social não pode ser feito com base no fato de que esse ator social está a cometer um delito (intervenção do funcionário do PLANTE durante a mesa de negociações).

Ora bem, ser apenas um interlocutor válido para pôr em marcha programas é lido pelos camponeses como uma impossibilidade de agir, de participar com voz e voto na definição desses programas; é lido como uma continuação de não serem reconhecidos como grupo social e continuarem como receptores de programas e políticas para a erradicação da coca que se fazem a partir do Estado sem serem consultados, política que marcou o fracasso dos projectos produtivos anteriormente implementados na região amazônica.

Além disso, os representantes do Governo reiteram a impossibilidade de serem negociados temas como a substituição gradual da coca e o reconhecimento social das culturas ilícitas e desvirtuam de certa forma a posição do Movimento Cívico:

o movimento insiste em que o que interessa não é nem o tema da política agrária integral, nem as estradas, nem a saúde, nem a educação, nem a habitação, nem os direitos humanos, nem as telecomunicações, nem o ordenamento territorial, mas sim mudar a legislação colombiana sobre utilização de estupefacientes; esta Comissão lamenta a posição e entende que o que o Movimento e os seus organizadores estão a reclamar é um processo de reforma legislativa que corresponde à Assembléia da República... (intervenção do vice-ministro da Agricultura na mesa de negociações, Orito, 1996).

Os dirigentes do Movimento respondem esclarecendo que não estão exigindo uma negociação da lei, mas sim que se pronunciem e reconheçam um problema social que não pode ser resolvido com a fumigação das culturas de coca (*El Tiempo*, 7 de agosto de 1996: 10A).

Na intervenção do representante do Governo destaca-se a forma como procura orientar a discussão para a satisfação de necessidades básicas e de infra-estruturas e a sua recusa em entrar a fundo na questão do problema estrutural da economia amazônica e dos problemas do setor agrário no país. E era isso que os líderes do Movimento Cívico estavam promovendo: soluções estruturais e não a negociação de uma lista de necessidades de serviços, ponto no qual os funcionários públicos querem centrar a mesa de negociações. Para os camponeses o problema não é apenas o de erradicar ou não a coca, como sustenta a comissão do Governo; o problema que eles colocam sobre a mesa é a sua história de violência, repressão e falta de alternativas, isto é, o protesto perante o Estado contra a sua marginalização e exclusão. Face a este desconhecimento, os líderes do Movimento Cívico retiram-se da mesa durante um dia.

6. A AMBIVALÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS DO ESTADO FACE AO MOVIMENTO COCALERO E A ASSINATURA DO ACORDO INICIAL

O movimento dos *cocaleros* mostrou de forma clara as próprias divisões internas dos funcionários do Estado. Em primeiro lugar, tornou-se evidente a

ambivalência dos funcionários locais e regionais em relação aos funcionários de nível nacional. Identificar-se como funcionário do Estado e, por conseguinte, apoiar o Governo central ou identificar-se com a problemática social, econômica e política de uma região e, por conseguinte, apoiar os camponeses *cocaleros* e/ou os dirigentes do Movimento Cívico eram as duas únicas posições que podiam ser assumidas.

Os funcionários oficiais locais comprometem-se com os camponeses pelo fato de se identificarem como concidadãos do Putumayo, e, ainda, por alguns deles atuarem como assessores dos líderes do Movimento Cívico na mesa de negociações. Por seu lado, os presidentes das Câmaras não se sentem comprometidos com os representantes do Governo central, uma vez que no processo de descentralização consideram que lhes foram transferidos mais problemas do que soluções e, desde o primeiro momento, apoiaram as exigências dos camponeses de negociarem apenas com “altos funcionários” do governo, na medida em que só eles é que têm o poder de decisão sobre os fundos nacionais e sobre as transferências. Por último, o governador civil como peça isolada que adere a uns ou a outros, dependendo do desenrolar da situação.

Porém, mais evidente era ainda a forte divisão no interior do Governo central. De um lado estão o delegado do Ministério Público Geral da Nação¹⁹, o diretor do Plante e o comandante-chefe das Forças Armadas, setor do Governo que identifica os camponeses cultivadores de coca como narcotraficantes. Conseqüentemente, o delegado do Ministério Público exercia pressões sobre o ministro da Administração Interna, e por conseguinte sobre os seus representantes na mesa de negociações, a fim de não serem assinados acordos que fossem contra a política de erradicação e fumigação total das culturas de coca, na medida em que isto era equiparado à subscrição de convênios com delinqüentes. Esta pressão obedecia ao fato de naquela altura o Governo estar sendo também julgado pelos seus vínculos com o narcotráfico, fato não desmentido pelos Estados Unidos da América em janeiro de 1996 e pressionado pela possibilidade de não ser desmentido de novo em 1997, como realmente aconteceu.

De outro lado situava-se o setor do Governo representado principalmente pela Rede de Solidariedade e por outros funcionários oficiais, com experiência de trabalho na região, com assento na mesa das negociações e que procura-

vam chegar a um acordo, apesar das ameaças de serem investigados por negociarem com narcotraficantes. E se, por um lado, havia todo o interesse em assinar o acordo para não aprofundar o desprestígio do Governo, por outro, procurava-se alcançar um vínculo estreito com os camponeses para neutralizar o apoio da guerrilha. Foi por estas razões que este setor apoiou a idéia do Movimento Cívico de assinar como acordo inicial a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Integral de Emergência que se intitulou “por um Putumayo sem coca e sustentado numa economia solidária”, insistindo sempre que fosse acrescentado “sem coca” para não entrar em conflito com o outro setor do Governo:

Então, repara bem que acerca do tema de um Putumayo sem coca, cada qual fez a sua própria representação. Para nós tratava-se de uma coisa mais integral, mais de alcançar no plano político a aliança entre os camponeses; a nossa estratégia era conseguir uma aliança entre os camponeses do Putumayo e as autoridades, pelo menos as nacionais ou as que nós representávamos. E tínhamos um interesse extremo em nos aliarmos a eles, em mostrarmos que era possível a construção de um Putumayo distinto, baseado numa aliança entre camponeses e governo [...]. Para a guerrilha essa aliança era funesta, mas nós estávamos a apostar nisso, em ganharmos os camponeses. A guerrilha tenta manter o controle militar da área, a sua influência (entrevista ao delegado do presidente na mesa de negociações, 1999).

Por sua vez, os negociadores do Governo perceberam as pressões das FARC sobre os líderes do Movimento Cívico:

Eles falavam em nome de um movimento cívico, e o Movimento Cívico existe, mas todos nós sabemos que por detrás dele há muita pressão dos atores armados da região. Nós o que víamos do ponto de vista deste lado do Estado era que essa representação estava muito castrada e não era espontânea e, por isso, os que se preocuparam muito sobre o que escrever, sobre o que comprometer-se e sobre o que assinar foram mais eles do que os do Estado, que estávamos sim realmente a representar uma grande vontade política para tratarmos de resolver o problema (entrevista a um funcionário da Rede de Solidariedade, 1999).

Não obstante, essa dependência total dos negociadores do Movimento Cívico em relação às FARC não foi tão evidente na altura de tomarem decisões,

¹⁹No original, Fiscal General de la Nación. (N. do T.)

tal como o manifesta este depoimento de outro funcionário ao demonstrar que as FARC queriam adiar a assinatura do acordo, mas que apesar deles e do delegado do Ministério Público da Nação, este foi assinado:

E fez-se uma redação bastante ampla, bastante difusa, como para não nos comprometer com o fiscal Valdivieso, do Ministério Público, que estava absolutamente pendente de cada passo dado e de cada decisão tomada; mal tinha acabado a gente de redigir uma proposta de projeto, em Orito, quando já havia uma opinião pública dirigida ao Ministério Público referindo as concessões ou não concessões do Governo na negociação; estava toda a gente pendente de tudo e todos a observarem todos, as FARC, o Governo (entrevista ao assessor do ministro da Administração Interna, Popayán, 1999).

No acordo final assinado definiu-se que os representantes dos camponeses na mesa de negociações deviam elaborar este Plano de Desenvolvimento Integral de Emergência por um Putumayo sem coca, logrando deste modo uma participação decisiva dos camponeses. Além disso, ficou acordado que a substituição e erradicação voluntária requeria um esforço conjunto de camponeses, de colonos, de indígenas, do Governo e da cooperação internacional. Foi deste modo que na prática se conseguiu que se diferenciasse o pequeno cultivador e fosse considerado finalmente “um interlocutor válido para definir e pôr em marcha soluções integrais” (Ata do Acordo, 1996), isto é, tinham sido reconhecido o voto para decidirem sobre políticas e projetos para a região.

Imediatamente a seguir, o General Bedoya manifestava que o acordo tinha sido assinado nas costas do Exército e mostrava-se contrariado pelo fato de se ter negociado com pessoas à margem da lei e afirmava que o mais importante era continuar a fumigar (*El Espectador*, 28 de agosto de 1996: 3A). A fumigação é mais uma forma de exercer a violência como o denunciavam os camponeses nos cartazes que exibem durante as marchas: “Fumigação igual a: desemprego, violência, emigração, miséria etc. Samper declarou-nos a guerra. Não mais atropelos. Não à fumigação, sim à paz. Apoiemos a paralisação.”

Por sua vez, o Ministério da Administração Interna declarava: “que nos acordos subscritos no domingo em Orito com os cultivadores de coca do Putumayo não foi negociada a fumigação das culturas ilícitas” e acrescenta que “o Governo assume com toda a responsabilidade o propósito inegociável

de erradicar as culturas ilícitas no país para alcançar o seu objetivo fundamental que é sermos uma nação sem coca” (*El Tiempo*, 13 de agosto de 1996: 3A).

Por seu turno, um dos participantes na mesa de negociações em representação dos camponeses manifestou que “para evitarmos a fumigação e qualquer outro método de erradicação forçada das culturas ilícitas, acordamos com o Governo um plano voluntário de substituição destas” (*El Tiempo*, 13 de agosto de 1996: 3A). Os camponeses concebiam o Plano de Desenvolvimento Integral de Emergência como um plano para conseguirem a substituição gradual das culturas de coca e o estabelecimento de uma economia alternativa.

As duas perspectivas dos resultados do acordo final são totalmente opostas: enquanto o Governo sustenta que não foi negociada a erradicação, para os camponeses tinha sido conseguido um plano voluntário de erradicação face à erradicação forçada através da fumigação, o qual implicava que o pequeno camponês produtor era reconhecido. Para ambas as partes tinha-se alcançado uma vitória, ainda que cada leitura fosse diferente.

7. À PROCURA DA EMANCIPAÇÃO SOCIAL ATRAVÉS DA CONSTRUÇÃO DE UMA CIDADANIA E DO EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Santos (1998) já assinalou o modo como os processos hegemônicos globais de exclusão que caracterizam o que ele denomina fascismo social enfrentam resistências, iniciativas de grupos de base, organizações locais e movimentos populares que procuram atenuar formas extremas de exclusão social, abrindo espaços para a participação cidadã. É este o caso dos camponeses *cocaleros*, uma população estigmatizada, submetida à Lei 30, de 1986, ou Lei de Estupefacientes, que os criminaliza e cujo espaço de vida (a região da Amazônia) tem sido historicamente construído como habitado por “selvagens” ou delinquentes e, portanto, como um espaço de exclusão e marginalização. O que o movimento dos *cocaleros* solicita é a sua inclusão através da concertação com instâncias governamentais, tal como o caracteriza Foweraker (1995: 32) para os movimentos sociais na América Latina “que têm procurado principalmente soluções locais e imediatas de problemas concretos” e “concentram os seus pedidos sobre o Estado como provedor de serviços públicos e como garante das condições de consumo coletivo”. Exigir mesas de negociações e

assinatura de acordos converteu-se no Putumayo numa forma de exercer e reclamar direitos cidadãos não apenas sociais mas também cívicos e políticos, numa forma de reafirmar a sua condição de atores dentro da lei e de procurar o reconhecimento como movimentos sociais e/ou políticos. Em última instância, é uma forma de reclamar a sua inclusão dentro do Estado-nação que promove a democracia participativa, mas à qual não puderam aceder, e é, inclusivamente, uma forma de desenvolver novas formas democráticas e de exercício da cidadania.²⁰

Considerando que “a autonomia dos movimentos apenas pode ser entendida em termos da sua articulação numa luta hegemônica maior” (Laclau e Moufée, 1985: 140), o movimento dos *cocaleros* procura articular-se com o discurso hegemônico estatal sobre a democracia e a participação cidadã como uma forma de atingir um certo poder e põe em evidência novos processos de significação que, embora moldados por discursos hegemônicos, procuram contestá-los, redefini-los, articular-se com eles ou abandoná-los. Esta autonomia deve ser entendida também como estando em oposição tanto ao Estado hegemônico quanto a outros grupos dominantes na região, nomeadamente as FARC. De resto, não podemos perder de vista que o movimento *cocalero* emerge como tal em resposta à estigmatização a que estão sujeitos por parte do Estado pelo fato de cultivarem coca. O poder do movimento deriva, assim, da oposição sistemática do Estado através da fumigação indiscriminada das culturas de coca; este exerce uma política repressiva promovida pelos Estados Unidos da América que implicitamente desconhece as necessidades primárias dos habitantes da região fumigada e os seus reiterados pedidos de uma solução alternativa. Como cultivadores de coca, constituem a parte inicial e mais débil da cadeia global do narcotráfico, mas localmente a cultura de coca é simplesmente mais uma cultura que não modifica substancialmente as condições de vida dos cultivadores. Molano (1994) apontou ainda que a coca não trouxe apenas a repressão do Exército mas também fortaleceu o camponês colono uma vez que o Governo viu-se

forçado a negociar diretamente com os colonos e a ter seriamente em conta os seus interesses, como ficou em evidência na mesa de negociações analisada.

Para o caso do Putumayo, o sentimento de exclusão extrema é definidor da região, razão pela qual, quando os habitantes retomam a cidadania como bandeira de combate, estão lutando pelo “direito a terem direitos”. Arendt (1994), que foi quem cunhou a frase, refere como os direitos deixam de ser uma condição dada e começam a ser solicitados; além disso, acentua a importância do direito que todo ser humano tem a pertencer a uma comunidade política porque é nela que se materializam os direitos. São os cidadãos que têm que defender os seus direitos e, nomeadamente, o direito a não serem excluídos dos direitos que lhes são outorgados pela comunidade e, sobretudo, pela cidadania. Num contexto de exclusão, a definição de uma nova cidadania torna-se um ato cultural e político. Em relação à exclusão, aos movimentos sociais e à cidadania, Foweraker (1995: 113-114) conclui:

a questão sobre a exclusão é fundamental para a apreciação da relação entre movimentos sociais e democracia na América Latina contemporânea [...]. Com efeito, no presente contexto de democracia parcial, a melhor definição de movimento social é a de uma organização popular que pode fazer encaminhar pedidos para exercer um impacto perceptível na extensão e exercício dos direitos cidadãos.

Contesta-se assim a atribuição de lugares excludentes dentro da sociedade, questiona-se um ordenamento predeterminado, o que manifesta as raízes da cidadania como política da cultura (Dagnino, 1998). A apropriação política dos direitos constitucionais e sobretudo dos princípios de participação cidadã, implica para os camponeses *cocaleros* sustentar a sua luta dentro de um quadro legal, única estratégia visível na procura da sua emancipação social numa zona de conflito e marginalização.²¹ É assim que o Movimento Cívico para o Desenvolvimento Integral do Putumayo faz um apelo à colaboração

²⁰Jaramillo (1988), Zamosc (1990) e Legrand (1994), em relação às regiões de fronteira, coincidiram ao dizer que ao mesmo tempo que os colonos apóiam a guerrilha, procuram também a integração no Estado “que de uma forma ambivalente continua a oferecer-lhes esperanças” (Legrand, 1994: 25). Questionam assim que os colonos procurem autonomia e privilegiam a posição de que o que procuram é maior incorporação na sociedade, mais do que se oporem ao Estado como tinha sido apontado por autores como Molano (1988) e Rementería (1986).

²¹Para o caso da Comunidade de Paz que se instaura em San José de Apartadó em março de 1997, a participação social, a autonomia e a transparência são os fundamentos ético-políticos desta opção que, mais do que “uma estratégia para evadir os rigores da guerra é, como eles próprios manifestam, uma opção política” (Uribe, 2000).

do Governo nacional para alcançar uma solução dos problemas do Putumayo e afirma:

em tal caso, vestimos a camisa de Putumayo sem nenhum tipo de preferências políticas, sem sectarismo. Apenas com o direito de cidadãos e compreendendo que é a população a mais prejudicada. Solicitamos do Governo uma mão amiga para superarmos os problemas que estamos a viver. Caso contrário, este será daqui a pouco um caldo de cultivo para que sejam cometidos atos ilícitos e contra a ordem pública que trarão conseqüências profundamente negativas e lamentáveis (intervenção central do Movimento Cívico no Fórum Regional "Paz e direitos humanos", Puerto Asís, 7 de maio de 1997).

Vestir a camisa de cidadãos putumayenses é identificar-se, conforme o caso, com o lugar de nascimento ou de residência atual, mas é sobretudo restabelecer o contrato ou a relação com o Estado.²² Tal como aponta Tilly (1996), a relação com o Estado é definidora de cidadania, relação que pode ser débil ou forte, segundo as transações que se realizem entre ele e as pessoas sob a sua jurisdição.²³

Ao se considerarem primeiro cidadãos e depois putumayenses, está-se a construir uma cidadania, um sentido de pertença que antes não existia ou, pelo menos, não tinha sido reconhecido e explicitado. Implicitamente insiste-se em que pertencem à região, em contraposição ao que se diz deles ao considerá-los migrantes sem raízes à procura de dinheiro fácil. Ao solicitar

esta pertença, está-se a exercer a "política da cidadania".²⁴ Mas, sobretudo, procura-se alcançar representação perante o Estado, enquanto grupo diferenciado com voz para definir conjuntamente com ele políticas que resultem no seu bem-estar como habitantes do Putumayo. E para isto é proposto o exercício da participação cidadã regulamentada pela Constituição. Através do exercício da participação cidadã, busca-se debater a ilegalidade da sua situação e fazer com que os cidadãos putumayenses atuem dentro da lei, inclusivamente levando-a à prática, o que constitui uma forma de ganhar poder, uma vez que se tenta alcançar reconhecimento e participação como grupo social diferenciado, com raízes e pertencendo à região, e, sobretudo, com voz e voto para defender os seus direitos como pequenos camponeses cultivadores de coca.²⁵

Estão lutando pelo direito a participar na definição de políticas e de um plano específico para a Amazônia e deste modo alcançar a sua inclusão no Estado-nação. Tal como afirmam Hall e Held (1989: 180), a intervenção do Estado é necessária para assegurar um conceito apropriado de cidadania e é

²²Tilly (1996: 8), na busca de uma definição útil de cidadania, restringe-a "a um certo tipo de vínculo: uma série continuada de transações entre pessoas e agentes de um determinado Estado nas quais cada um tem direitos e obrigações que se podem fazer cumprir, mas apenas em virtude de (1) pertencerem ao grupo (trata-se, portanto, de uma categoria excludente: os nativos mais os naturalizados) e em virtude (2) das relações que mantiverem o ator e o Estado, em vez de com outra qualquer autoridade de que o agente desfruta".

²³No caso do Urabá, analisado por Romero (2001), um dos líderes do movimento político Esperança, Paz e Liberdade, ex-guerrilheiro do Exército Popular de Libertação, insiste em que a desmobilização lhes permitiu abrir o espaço político "para a luta democrática e a justiça social", o que implicou aceitar a institucionalidade do país e sobretudo a construção de espaços democráticos de negociação com o Estado, e sustenta que "o que estamos construindo é outra referência, uma mais próxima da cidadania". Esta construção de cidadania é para este ex-guerrilheiro a verdadeira revolução no Urabá.

²⁴Hall e Held (1989: 176-177), quando se referem à "política de cidadania contemporânea", consideram que esta deve ter em conta tanto o papel dos movimentos sociais na expansão da solicitação de direitos (como as questões de vínculo) e chamam a atenção para o complexo jogo que se estabelece entre identidade e identificação na sociedade moderna e sobre as formas diferenciadas como as pessoas participam na vida social. Porém indicam que a idéia de cidadania tende a absorver as diferenças sob o estatuto comum de cidadão e, portanto, reconhecem "a tensão irreconciliável entre esta igualdade e universalidade do estatuto de cidadão e a variedade de necessidades particulares e específicas de diversos lugares e práticas que constituem o moderno sujeito político". Young (1995) está de acordo com esta abordagem e aponta, ainda, que a idéia de uma cidadania universal é repressiva na medida em que nega as diferenças de grupo e introduz o conceito de "cidadania diferenciada" referindo-se à incorporação na comunidade política de grupos sociais diferenciados com representação como tais, cujos direitos se definem em relação à ligação com determinado grupo.

²⁵Young (1995), referindo-se à justiça social, discute como os movimentos sociais conferiram um significado emancipatório ao reconhecimento da diferença substituindo o seu velho significado excludente, e também indica como a igualdade social, objetivo destes movimentos sociais, deve ser reconceitualizada: como conseguir que direitos e políticas específicos para certos grupos não entrem em contradição com direitos cívicos e políticos gerais de participação e inclusão de todos na vida pública e nos processos democráticos? Ainda mais, como evitar que o reconhecimento de direitos especiais a certos grupos não provoque outros estigmas e justifique novas exclusões destes grupos oprimidos? Para Young, alcançar representação como grupo é o que pode protegê-los de que isto aconteça, porque, ao se organizarem publicamente, obtêm voz para apresentar a sua interpretação do significado e das razões que os induzem a solicitar políticas diferenciadas como grupo, e é deste modo que essas políticas podem atuar mais a favor do que contra eles.

para lograrem essa intervenção que os dirigentes do Movimento Cívico atuam, a ponto de ameaçarem o Estado afirmando que se este não lhes estender a mão, “cometer-se-ão atos ilícitos e contra a ordem pública”. Durante a mesa de negociações afirmou-se que é o Governo quem deve garantir as alternativas produtivas rentáveis face à coca. Embora se tenha falado de participação na tomada de decisões e no desenho de programas e projetos, insistiu-se na responsabilidade última do Governo para o sucesso dos projetos que sejam implementados. É por isso que o Governo era responsabilizado pela paralisação, segundo se lia num cartaz: “A paralisação é um fato que o governo nos obriga a levar a cabo.” Para os camponeses o Estado colombiano é o responsável da propagação das culturas ilícitas e, portanto, consideram que o mínimo que pode fazer é dar-lhes o tempo de consolidarem uma economia alternativa, pelo que insistem em negociar que a erradicação da coca se faça gradualmente. Cobra-se ao Estado a sua incapacidade histórica de prover serviços à população e é trazida à mesa de negociações uma reclamação que pesa na memória deste povo, dentro de uma concepção de Estado benfeitor em face do qual houve tendência a manter uma atitude passiva à espera de receber serviços. Os cartazes exprimem-no deste modo: “Somos um povo pacífico à espera de soluções” e “A necessidade de serviços é que nos leva a estarmos em greve”.

Jelin (1996) chama a atenção para o fato de que na América Latina a relação que os setores subordinados estabelecem com o Estado exprime-se geralmente em termos de “clientelismo” ou de paternalismo, mais do que em termos de cidadania, de direitos e de obrigações. Espera-se passivamente que seja o Estado a providenciar serviços. Houve tendência assim para achar natural uma posição de subordinação ao Estado. Contudo, Jelin também reconhece que não é apenas a resistência e a oposição à dominação o que tem vindo a acentuar-se, mas também a tomada de consciência de posse de direitos sociais, e é por isso que se luta por eles. Esta última situação é a que caracteriza os habitantes das zonas da produção de coca do Putumayo neste momento. Reafirmarem-se como cidadãos putumayenses significa obter o compromisso do Estado relativamente às suas reivindicações. Consideram, pois, que não é suficiente para conseguir a substituição que o cultivador manifeste o seu interesse em fazê-lo, pois é também necessário um compromisso por parte do Governo; a vontade de substituição deve proceder do Estado para que esta possa vir a ser viável. Muito embora haja quem continue à espera que seja o Estado a resolver os problemas, através do incentivo

à participação cidadã está-se produzindo uma mudança de atitudes, de uma atitude passiva para uma outra ativa, participativa, que cobra não apenas direitos sociais (educação, saúde, vias de comunicação, créditos e projetos para a substituição da cultura da coca), mas também direitos políticos e cívicos. Este pedido de compromisso do Estado está em concordância com o que Uprimny e Villegas (2001) referem sobre o modo como a Constituição de 1991 favorece “a intervenção ativa do Estado na procura de justiça social”, apesar de possibilitar também privatizações e políticas neoliberais.

É hoje, pois, dominante na região o discurso da participação ativa da cidadania na construção de projetos e programas por parte tanto dos funcionários públicos como dos camponeses. Contudo, também é dominante a idéia de culpar o Estado de toda a situação e é o abandono do Estado que conduz a que os camponeses peçam para receber sem fazer nada em troca. Esta tensão entre trabalhar ativamente com os funcionários públicos ou simplesmente exigir deles e esperar que satisfaçam as necessidades está no fulcro da relação entre funcionários locais e comunidade. Estes discursos contraditórios vão condicionar não apenas as expectativas e percepções do Estado por parte dos habitantes do Putumayo, mas também as estratégias que se implementem para alcançar o seu reconhecimento.

Por outro lado, a construção de uma cidadania implica conseguir que os cidadãos estejam protegidos de exercícios arbitrários de poder por parte do Estado, como aconteceu no momento em que as forças militares se referiram à falta de legitimidade do movimento *cocalero* e de outros movimentos cívicos anteriores no Putumayo, e como sucedeu com a perseguição dos líderes de diferentes movimentos. Os direitos à vida e à paz tornaram-se direitos pelos quais se luta nesta região. É por isso que nos acordos ficou estabelecida uma Comissão de Direitos Humanos porque se previam já as ameaças a que viriam a estar expostos os participantes do movimento. Para evitá-lo, foi solicitado ao Conselho Presidencial para os Direitos Humanos que estabelecesse uma linha aberta para os dirigentes e participantes da paralisação (Ata do Acordo, 1996). Num contexto de conflito armado em que o cenário é dominado pelo Exército, paramilitares e guerrilha, o desejo de construir uma cidadania torna-se mais uma forma de resistência.

Tilly (1996) insiste em que cidadania e identidades públicas devem ser vistas como relações sociais que se encontram incessantemente abertas à interpretação e à negociação. Neste sentido, é importante compreender o significado de “cidadão putumayense” no contexto atual da guerra contra as

drogas e/ou contra os insurgentes: serem reconhecidos como cidadãos é alcançar visibilidade como grupo diferenciado, é não serem identificados como auxiliares da guerrilha ou dos narcotraficantes e começarem a construir e a fortalecer-se com o apoio do Estado. Para outras zonas em conflito, como o Urabá (Romero, 2001) e San José de Apartadó (Uribe, 2000), a construção de cidadania representa também a procura de autonomia por parte dos povoadores, a sua emancipação da subordinação às forças dominantes (guerrilha e paramilitares).

8. CONSTRUÇÃO DO ESTADO NA LOCALIDADE

Se nos detivermos a olhar as práticas que dão vida ao Estado no Putumayo, poder-se-á entender como se constrói no seu imaginário, desde da perspectiva dos habitantes da região, este Estado paradoxal: por um lado, um Estado ameaçador e por outro um Estado que não provê, um Estado paternalista que não executa os seus deveres como pai. É um Estado temido mas desejado. Na cultura política da zona o Estado divide-se, separa-se em duas metades para poder ser entendido como algo bom e como algo mau ao mesmo tempo.

Este imaginário do Estado na região responde às práticas políticas dos funcionários oficiais²⁶ que se tornam evidentes à mesa de negociações. Como já foi mencionado, o Estado apresenta dimensões diferentes, rostos distintos, como resultado destes poderes, discursos e práticas que coabitam sob a idéia de uma entidade, o Estado.²⁷ Em síntese, as contradições, ambivalências, ambigüidades e paradoxos indicados tanto para as práticas dos funcionários públicos como para a representação do Estado por parte dos habitantes do Putumayo, são parte constitutiva da formação do Estado na

²⁶Trata-se da análise do sistema de Estado (*state-system*) que Abrams (1988: 82) define como “um nexos palpável entre prática e estrutura institucional centrado no governo e mais ou menos extensivo, unificado e dominante em cada sociedade [...]. O Estado adquire existência com uma estruturação dentro da prática política”.

²⁷Nesta mesma linha para Abrams (1988: 77) “o Estado é, em todo o sentido do termo, um triunfo de ocultação. Este oculta a história real e as relações de sujeição por trás de uma máscara a-histórica de ilusão legitimadora; consegue negar a existência de conexões e conflitos que, se fossem reconhecidos, seriam incompatíveis com a autonomia e a integração do Estado que se reclama”.

região, assim como da forma de sujeição e/ou resistência dos seus habitantes a este. A este respeito, Sayer (1994: 389) reforça a idéia de que “a qualidade polissêmica, ambígua e contraditória destas formas putativas do Estado, ao mesmo tempo que oprimem dão poder. Não se trata deste ou do outro, mas de ambos”.

Como temos vindo a argumentar, são precisamente essas práticas contraditórias do Estado as que fazem emergir o movimento dos *cocaleros*. Tal como afirma Gupta (1995: 394), “aproveitar as fissuras e rupturas, as contradições nas políticas, programas, instituições e discursos do ‘Estado’, permite às pessoas criarem possibilidades tanto para a ação política como para o ativismo”. Foi através do pedido de participação cidadã, um direito cívico ditado pela Constituição, que os dirigentes do movimento dos *cocaleros* obtiveram força para contestar a política de fumigação do Governo contrária a este princípio e conseguiram o seu reconhecimento como “interlocutor válido e necessário para a definição e funcionamento de soluções integrais”. Trata-se da apropriação por parte do movimento social dos conteúdos da Constituição, o qual mostra como podem fortalecer-se os movimentos sociais quando se faz uso destes mecanismos jurídicos.²⁸

De resto, o discurso de um Estado ausente que percorre toda a região interioriza-se como um desafeto e torna-se constitutivo da identidade dos sujeitos e ainda mais da própria sujeição. Neste contexto de exclusão e reconhecimento distorcido dos habitantes da região amazônica por parte do Estado (imigrantes sem raízes à procura de dinheiro fácil), estabelece-se uma relação de espelho na qual toma lugar uma “identificação” nos termos de Lacan (1977), o que se traduz na assunção desta exclusão por parte dos habitantes da Amazônia, com a conseqüente transformação que toma lugar no sujeito quando assume esta imagem de abandono, desconhecimento e, principalmente, de falta de visibilidade perante o Estado. As identidades coletivas politizadas emergem e dão vida ao movimento social, em resposta a esse Estado que, quando se faz presente na zona, em vez de exercer a sua paternidade recompensando os que sofrem pela sua ausência, representa-os como

²⁸Uprimny e Villegas (2001) explicam o recurso aos mecanismos jurídicos por parte dos atores sociais como resultado da crise de representação política e da debilidade dos movimentos sociais. Porém, para o caso de Putumayo, o uso da Constituição está estreitamente vinculado ao fortalecimento do movimento social.

delinquentes, repreende-os com violência e reitera aos habitantes do Putumayo a sua condição de marginalização. O camponês “colono” não pode constituir-se como um cidadão com direitos, porque o Estado não o deixa “ser”, não o reconhece como “ator social” e mantém-no à margem como cidadão de “quinta categoria” ou como um “mau cidadão”.²⁹ Este sentimento de abandono é também compartilhado pelos representantes do Estado na região, como são os presidentes das Câmaras Municipais e os funcionários oficiais que deixam de identificar-se como tais e passam a ser parte ativa da sociedade civil, desaparecendo a linha divisória Estado/sociedade civil. O motor do movimento dos *cocaleros* é esse Estado ausente a quem se culpa pela situação, mas que ao mesmo tempo é desejado e é-lhe solicitado que se faça presente.

Porém, na zona continua a fazer-se uso dos dois governos, o do Estado local e o das FARC, para resolver assuntos jurídicos, sem que um poder suplante necessariamente o outro. Esta situação é própria de outras regiões, como afirma Uribe (2000) para San José de Apartadó, onde os camponeses justapõem à ordem institucional a ordem político-militar da guerrilha. A tensão entre guerrilha e Estado, de um lado, e a tensão dos habitantes do Putumayo com cada um destes “governos”, por outro, torna ainda mais complexa a definição de fronteiras entre a sociedade civil e o Estado. De resto, embora Foucault (1994/1976) enfatize a generalização da disciplina e o poder a ponto dos sujeitos parecerem condenados à sua sujeição, sem existir oposição política ou ideológica a estas formas disciplinares, torna-se evidente que é através do movimento social dos *cocaleros* que se procura contestar e reconstruir esta sujeição, tanto por parte do Estado como por parte da guerrilha. A possibilidade sempre presente dos sujeitos agirem é o que tenho querido enfatizar através da etnografia do movimento. Tal como declara Abrams (1988), o poder do Estado não é apenas externo e objetivo, mas também interno e subjetivo e funciona através das pessoas que subjuga.

Como conseguir a construção desse novo Estado na região, no qual possa ser exercida uma cidadania ativa e onde a participação, mais do que o

²⁹Um funcionário do Plante intervém na mesa de negociações e diz: “[...] Porque voltamos atrás no tempo, as culturas ilícitas no Putumayo nunca propiciaram o seu desenvolvimento, antes pelo contrário, propiciaram uma tremenda divisão e decomposição social, a delinquência, os maus indivíduos; os maus cidadãos colombianos estão crescendo aqui no Putumayo em volta dessa economia falsa que é a da coca. (Intervenção de um funcionário do Plante na mesa de negociações em Orito, 1996. Ênfase da autora.)

paternalismo, seja o elemento definidor, e, ainda mais, como conseguir a sua inclusão no Estado-nação no meio do conflito armado, continuam a ser os desafios que devem vencer os habitantes do Putumayo.

9. À PROCURA DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Após o levantamento da paralisação cívica, ficou em evidência que os líderes do Movimento Cívico tinham ganho enorme força entre os habitantes da região, e tinham-se tornado uma ameaça para os partidos políticos tradicionais ao constituírem um movimento político com potencialidades para alcançar representação política nacional:

A verdade é que depois vem o processo eleitoral e Luis Emiro que tinha estado à frente das marchas e do processo, tinha praticamente nas mãos uma solicitação dos camponeses e de todas as pessoas das camadas baixas da população para que participasse nas eleições e se apresentasse para a Assembléia Nacional. Havia todo um consenso distrital, não apenas do mundo rural mas também do urbano e de todo o lado; era um fato dado que se Emiro se candidatasse à Assembléia seria um sucesso contundente. A surpresa foi que não se apresentou porque precisamente as FARC o impediram. É uma grande contradição (entrevista ao diretor do Hospital de Mocoa durante as marchas, 1999).

As FARC não apoiaram a consolidação do Movimento Cívico como movimento social e político. Ainda mais, não deram impulso à elaboração do Plano de Desenvolvimento Integral, em contradição com a sua política de apoio à participação dos habitantes da região na gestão local, e chegaram mesmo a apontar os líderes camponeses como “vendidos” pelo fato de receberem um salário da Rede de Solidariedade para elaborar o Plano.³⁰ Torna-se de novo evidente a atitude ambivalente sustentada pelas FARC: embora impulsionem

³⁰Em outubro de 1997, em cumprimento dos acordos assinados no dia 19 de agosto de 1996, informa-se a concessão de apoio econômico (desde o dia 15 de novembro de 1996 até o dia 15 de maio de 1997), para os treze líderes e representantes do Grupo Base Setor Comunidade num total de 72 milhões de pesos provenientes da Rede de Solidariedade (adiantamentos aos compromissos adquiridos no distrito do Putumayo, 28 de outubro de 1997, Puerto Asís, Putumayo).

e ajudem a organização da mobilização, não permitem que o Movimento Cívico escape ao seu controle. O Estado tampouco se comprometeu com os dirigentes para a execução de um programa de substituição de culturas³¹, objetivo central do Plano de Desenvolvimento Integral:

Não se viu a vontade do Governo, mas tampouco a da guerrilha, para negociarem um novo modelo de desenvolvimento. O Plano era muito ambicioso, era muito bom, tinham-se tocado problemas de fundo, houve tempo (foi mais de uma semana, de dia e às vezes inclusivamente à noite), muito tempo, para analisarmos os temas em profundidade e eram umas considerações e posicionamentos muito bons, mas não havia vontade para retomar essas coisas e depois foi a confusão, a falta de clareza da guerrilha face a este processo também foi evidente (entrevista a um funcionário local, assessor do Grupo Base, 1998).

Por outro lado, após as marchas, os paramilitares fazem a sua entrada na região decididos a combater as FARC que tinham mostrado ampla presença e poder no sul do país. É assim que no documento que reuniu as conclusões da terceira cimeira nacional do Movimento das Autodefesas da Colômbia, realizada em novembro de 1996, se colocou a necessidade de reconquistar com urgência zonas que a guerrilha lhes tinha arrebatado, entre as quais figurava o Putumayo, sobre o qual se fez ainda a seguinte observação: “Outra prioridade é o Putumayo. É urgente deslocar lá homens e recursos para esta missão. É lá que a subversão tem conseguido criar um governo paralelo perigoso para a nação” (*Semana*, 824, 16 de fevereiro de 1998: 30).

³¹Era necessário um programa interinstitucional amplo que comprometesse os recursos de várias instituições estatais para obter o apoio de que os pequenos cultivadores precisavam para erradicar voluntariamente a coca e, ao mesmo tempo, iniciar programas de substituição. Durante o movimento dos *cocaleros*, enquanto a Rede de Solidariedade queria “mostrar que era possível” a erradicação voluntária e o trabalho conjunto com os camponeses, o Plante como programa da Presidência da República para a substituição de culturas ilícitas estava inserido num contexto de política antidrogas, o que fez com que os seus objetivos e indicadores de avaliação fossem definidos pela guerra contra as drogas. Foi, pois, o contexto que impediu que o PLANTE definisse de forma autónoma programas de desenvolvimento social com ênfase no desenvolvimento rural integral que era exatamente o que se requeria para apoiar a execução de um Plano de Desenvolvimento Integral para o Putumayo, no qual se esperava deixarem consignadas as propostas alternativas para a cultura da coca por parte dos camponeses da região.

Os dirigentes do Movimento Cívico são ameaçados, não participam nas eleições por considerarem que as suas vidas correm perigo e retiram-se para trabalhar desde a clandestinidade, ou melhor, no domínio do que se poderia chamar a cultura política da marginalidade. É por isto que, antes das eleições de outubro de 1997, o Movimento Cívico se dirige aos camponeses do Putumayo para lhes explicar as causas do seu afastamento como candidatos às eleições. Na intervenção feita por um dos líderes no Parque de Puerto Asís, refere-se à história de violência política, alude-se à “guerra suja” lançada contra dirigentes dos partidos políticos alternativos como o MRL, o PC e a UP e insiste-se na desigualdade social e no abandono a que está submetida a região:

Será que nós não temos cédula de cidadania como têm eles? [refere-se à classe dirigente] A diferença está em que eles são uns ladrões e nós somos pessoas humildes. Essa é a grande diferença, mas somos colombianos. Somos colombianos e somos o povo que trabalha. Ou será que é preciso a gente ir embora do país para sabermos que o Putumayo contribui com muita riqueza e que não tem um único metro que seja de estradas pavimentado? Ou será que os nossos impostos não contam? Os nossos impostos são para serem investidos cá também na nossa povoação. E porque são exatamente os mesmos dirigentes que estão no cimo do poder a manipular tudo, porque são eles os que saquearam o povo, os que roubaram o povo, é por isso que nós estamos a colocar a hipótese de adiarmos as eleições e sentarmo-nos a conversar não apenas com a guerrilha, mas também com os camponeses, os trabalhadores, para resolvermos os problemas que hoje temos, e não de ver que se esses problemas forem resolvidos, ninguém vai ter necessidade de voltar à luta, porque se ninguém estiver a calcar os nossos direitos... (intervenção de um dos líderes do Movimento Cívico no Parque Central do município de Puerto Asís no dia 27 de setembro de 1997).

Neste discurso torna-se evidente que a referência a ser ou não ser cidadão colombiano desvenda as relações de poder que estão em jogo. A cidadania que se reclama torna-se então uma forma de identidade política no sentido em que Mouffe (1992: 231) a concebe, “não como um estatuto legal, mas como uma forma de identificação, um tipo de identidade política: algo para ser construído, não empiricamente dado” e que, fun-

damentalmente, é construída no meio da diversidade e do conflito. Van Gunsteren (1978: 10) apontou que a cidadania deve ser vista como “uma área de luta e de protesto” e afirma que “as ambigüidades da cidadania são particularmente indicativas dos conflitos sobre quem terá que classe de autoridade sobre a definição de problemas comuns e como devem ser abordados”. É por isso que se reclama que os camponeses e os trabalhadores devem ser tidos em conta enquanto setores de população diferenciados, não representados pela guerrilha, na discussão dos problemas nacionais. Ao afirmar o direito político a participar, está-se afirmando a sua cidadania (Forewaker, 1995). O dilema dos habitantes do Putumayo continua sendo como sustentar no tempo uma representação como grupo social e/ou político diferenciado e, mais ainda, como apropriar-se de espaços democráticos propiciados pelo Estado e o compromisso deste numa região onde diversos atores armados jogam um papel preponderante e o Governo não tem mostrado uma vontade política para apoiar as iniciativas dos camponeses e encarar assim o problema da Amazônia e da cultura da coca de forma estrutural.

Para os camponeses *cocaleros*, o fato de se terem sacrificado, quase durante um mês, significou darem-se conta da sua capacidade organizativa e, ainda mais, verificarem que unidos podem “pôr em xeque o Estado”, por palavras de um representante do Governo nas negociações (entrevista ao delegado da Presidência da República na mesa de negociações, 1999). O movimento *cocalero* de 1996 conferiu poder aos camponeses e permitiu-lhes debaterem, no quadro de uma política de reconhecimento, a identidade a eles atribuída de guerrilheiros e/ou de narcotraficantes, pois se falou abertamente da cultura da coca como outra cultura de subsistência e tornaram-se visíveis como grupo social os pequenos produtores camponeses situados nas zonas marginais.

O presidente da Câmara de Piamonte, na Baixa Bota Caucana, um indígena Inga, referindo-se à mobilização *cocalera* como um marcador de identidade dos colonos da região, dizia: “Antes das marchas os colonos não tinham identidade, mas agora sim, agora têm-na, embora em relação ao território não tenham uma história tão antiga como a nossa [referindo-se às comunidades indígenas]” (conversa mantida com o presidente da Câmara de Piamonte no dia 1º de março de 1999).

A mobilização dos *cocaleros* permanece na memória dos habitantes do Putumayo e da Baixa Bota Caucana como uma referência histórica apropria-

da culturalmente como símbolo político tanto da sua identidade como camponeses colonos da Amazônia, como do poder que podem desenvolver ao organizar-se para reclamar os seus direitos como cidadãos, no quadro de democracia participativa privilegiada pela Constituição de 1991, que se converteu numa luta emancipatória contra o abandono, a estigmatização e a marginalização.

Bibliografía

- Abrams, Philip (1988), "Notes on the Difficulty of Studying the State", *The Journal of Historical Sociology*, 1(1): 58-89.
- Acta de Acuerdo entre la comisión negociadora del Gobierno Nacional y la comisión negociadora del Paro Cívico del Departamento del Putumayo. "Por un Putumayo sin coca y sustentado en una economía solidaria. Plan de Desarrollo Integral de Emergencia". Orito, 19 de agosto de 1996.
- "Afirma el general Mario Galán: hay intereses de la narcoguerrilla", *La Nación*, 2 de agosto de 1996, 9.
- ANNCOL (1998), "Los soldados del Ejército sienten que esta guerra no es de ellos". Entrevista con el comandante guerrillero Joaquín Gómez, jefe del Bloque Sur de las FARC-EP de Colombia.
- Arendt, Hannah (1949), "The Rights of Man: What are They?", *Modern Review*, 3(1): 24-37.
- Ariza, Eduardo, María Clemencia Ramírez and Leonardo Vega (1998), *Atlas Cultural de la Amazonia Colombiana: la construcción del territorio en el siglo XX*. Bogotá: Ministerio de Cultura — Instituto Colombiano de Antropología, Corpes Orinoquia, Corpes Amazonia.
- Avance a los Compromisos adquiridos entre el Gobierno Nacional y la Comisión Negociadora del Paro Cívico del Departamento del Putumayo. 28 de outubro 1997, Puerto Asís, Putumayo.
- "Bedoya Acusa al Gobierno", *El Espectador*, 7 de agosto de 1998, 5A.
- Borrador Propuesta Inicial del Movimiento Cívico del acta de acuerdo (1996). Cortesía de Teófilo Vázquez.
- Dagnino, Evelina (1998), "The Cultural Politics of Citizenship, Democracy and the State", Sonia Alvarez, Arturo Escobar e Evelina Dagnino (orgs.), *Cultures of Politics and Politics of Cultures. Revisioning Latin American Social Movements*. Boulder Colorado: Westview Press, 33-63.
- De Rementería Iban (1986), "Hipótesis sobre la violencia reciente en el Magdalena Medio", Gonzalo Sánchez e Ricardo Peñaranda (orgs.), *Pasado y Presente de la Violencia en Colombia*. Bogotá: CEREC, 333-348.
- FARC (1998), "El Poder Local", *Revista Resistencia*, 17, <http://burn.ucsd.edu/~farc-ep/RevistaR/Resistencia17/podlocal.htm>.
- Ferro, Juan Guillermo; Uribe, Graciela (2000), "Las Contradicciones Políticas Presentes en las Marchas de los Cocales del Departamento de Caquetá, Colombia (1996)", comunicación presentada no Simpósio A Reinvenção da Emancipação Social, realizado em Coimbra, de 23 a 26 de novembro. A versão final deste texto pode ser consultada, em edição eletrônica, em <http://www.ces.fe.uc.pt/emancipa>.
- Foucault, Michel (1994/1976), "Two Lectures", Nicholas B. Dirks, Geoff Eley e Sherry Ortner (orgs.), *Culture, Power and History*. Nova Jersey: Princeton University Press, 200-221.
- Foweraker, Joe (1995), *Theorizing Social Movements*. Boulder, Colorado: Pluto Press.
- "La fumigación no tiene limitaciones", *El Tiempo*, 13 de agosto de 1996, 3A.
- Gupta, Akhil (1995), "Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics and the imagined state", *American Ethnologist*, 22(2), 375-397.
- Gutiérrez, Francisco; Jaramillo, Ana María (2000), "Pactos Paradójicos", comunicación presentada no Simpósio A Reinvenção da Emancipação Social, realizado em Coimbra, de 23 a 26 de novembro. A versão final deste texto pode ser consultada, em edição eletrônica, em <http://www.ces.fe.uc.pt/emancipa> e está publicada no volume 3 desta coleção.
- Hall, Stuart; Held, David (1989), "Citizens and Citizenships", Stuart Hall e Martin Jaques (orgs.), *New Times. The Changing Face of Politics in the 1990s*. Londres: Verso, 173-188.
- Jaramillo, Eduardo (1988), *Estado, Sociedad y Campesinos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Jelin, Elizabeth (1996), "Citizenship Revisited: Solidarity, Responsibility, and Rights", Elizabeth Jelin e Eric Hershberg (orgs.), *Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship and Society in Latin America*. Colorado: Westview Press, 101-119.
- Keane, John (1998), *Civil Society. Old Images New Visions*. Califórnia: Stanford University Press.
- Lacan, Jacques (1977), *Ecrits. A Selection*. Nova York e Londres: Norton and Company.
- Laclau, Ernesto; Mouffe, Chantal (1985), *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. Londres: Verso.
- Legrand, Catherine (1994), "Colonización y Violencia en Colombia: Perspectivas y debate", Absalón Machado Cartagena (org.), *El Agro y la Cuestión Social*. Bogotá, Banco Popular, Caja Agraria, Veco: Tercer Mundo Editores, 3-26.
- "Mi hora cero. Guerra en el Sur", *El Espectador*, Coluna de Jimena Duzán. 28 de agosto de 1996, 3A.
- Molano, Alfredo (1994), "Algunas consideraciones sobre colonización y violencia", Absalón Machado (org.), *El agro y la cuestión social*. Banco Ganadero, Caja Agraria, Vecol. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 27-41.

- (1988), “Violencia y colonización”, *Revista Foro*, 6, 25-37.
- Mouffe, Chantal (1992), “Democratic Citizenship and the Political Community”, Chantal Mouffe (org.), *Dimensions of Radical Democracy*. Londres: Verso, 225-239.
- Movimiento Cívico Regional del Putumayo (1995), Carta enviada a Ernesto Samper Pizano, presidente da República. 26 de dezembro de 1995.
- Movimie. to Cívico por el Desarrollo Integral del Putumayo (1997), Ponencia Central al Foro Regional “Paz y Derechos Humanos”. 7 de maio de 1997. Puerto Asís, Putumayo.
- Padilla, Nelson Freddy (1996), “Estamos en la dolorosa”, *Cambio* 16, 164, 19-20.
- “Palabras del Presidente Ernesto Samper Pizano en la Presentación del Balance del Plan Córdoba y los resultados de la Operación Conquista”, *La Nación*, 10 de julho de 1996, 17.
- “Paro indefinido en 12 pueblos del Putumayo”, *El Tiempo*, 28 de julho de 1996, 15A.
- “Reinician Fumigación”, *La Nación*, 27 de julho de 1996, 11.
- Romero, Mauricio (2001), “Los Trabajadores Bananeros de Urabá: de Súbditos a Ciudadanos?”, *Projeto a Reinvenção da Emancipação Social*. A edição eletrônica deste texto pode ser consultada em <http://www.ces.fe.uc.pt/emancipa>. O texto está publicado no volume 5 desta coleção.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998), “Reinventing Social Emancipation. Exploring Possibilities of Counter-Hegemonic Globalization”, proposta de pesquisa apresentada à Fundação MacArthur. Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- “Se gesta otro paro en el Putumayo”, *El Tiempo*, 4 de janeiro de 1996, 1A.
- Taylor, Charles (1995), “The Politics of Recognition”, John Arthur e Amy Shapiro (orgs.), *Campus Wars. Multiculturalism and the Politics of Difference*. Boulder, Colorado: Westview Press, 249-263.
- Tilly, Charles (1996), “Citizenship, Identity and Social History”, C. Tilly (org.), *Citizenship, Identity and Social History*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-17.
- “Tirofijo se destapa. Por primera vez el jefe de las Farc habla sobre el canje y el proceso de paz”, *Semana*, 872. 18 de janeiro de 1999, Bogotá.
- Uprimny, Rodrigo; Villegas, Mauricio García (2001), “Corte Constitucional y Emancipación Social en Colombia”, *Projeto a Reinvenção da Emancipação Social*. A edição eletrônica deste texto pode ser consultada em <http://www.ces.fe.uc.pt/emancipa>. O texto está publicado no presente volume desta coleção.
- Uribe, Maria Teresa (2000), “San José de Apartado, una comunidad de paz o un nuevo pacto fundamental”, comunicação apresentada no Simpósio A Reinvenção da Emancipação Social, realizado em Coimbra, de 23 a 26 de novembro. A versão final deste texto pode ser consultada, em edição eletrônica, em <http://www.ces.fe.uc.pt/emancipa> e está publicada no presente volume desta coleção.

- Van Gunsteren, Herman (1978), “Notes on a theory of citizenship”, Pierre Birnbaum, Jack Lively, Geraint Parry (orgs.), *Democracy, Consensus and Social Contract*. Londres: Sage Publications, 9-35.
- Young, Iris Marion (1995), “Social Movements and the Politics of Difference”, J. Arthur e A. Shapiro (orgs.), *Campus Wars. Multiculturalism and the Politics of Difference*. Boulder, Colorado: Westview Press, 199-223.
- Zamosc, Leon (1990), “El Campesino y las Perspectivas para la Democracia Rural”, Francisco Leal Buitrago e Leon Zamosc (orgs.), *Al Filo del Caos. Crisis política en la Colombia de los años 80*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Tercer Mundo Editores, 311-379.

Decretos

- Decreto 0717, de 18 de abril de 1996*. Presidencia de la República. Bogotá.
- Decreto 0871, de 13 de maio de 1996*. Presidencia de la República.
- Resolução 0001, de 13 de maio de 1996*. Consejo Nacional de Estupefacientes. Bogotá.

CAPÍTULO 4

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

María Teresa Uribe de H.

Tradução de Manuel del Pino

INTRODUÇÃO

O propósito deste capítulo é apresentar a experiência de uma pequena povoação chamada San José de Apartadó — situada na região do Urabá, Colômbia —, que, perante a intensificação do conflito armado no seu território e a subsequente deterioração da vida em comum, decidiu adotar uma estratégia de resistência civil e desarmada contra a guerra e pelo direito a permanecer em seus lotes e nos seus lares, comprometendo-se mediante um pacto público a não se envolver com os atores armados, incluindo os do próprio Estado.

A declaração como comunidade de paz levou este grupo heterogêneo de colonos a recuperar a autonomia para decidir livremente sobre as suas vidas, a emancipar-se dos poderes verticais e autoritários que tinham passado a gravitar sobre ele, a instituir a sua própria organização e a tornar-se visível na esfera pública, estabelecendo relações com instituições nacionais, mas, antes de mais nada, com entidades não-governamentais e com governos estrangeiros dedicados à proteção de bens públicos universais.

O presente capítulo consta de quatro seções. A primeira ocupa-se do contraponto soberania em perigo/autodeterminação social; o primeiro termo desta dualidade permite apreender a natureza do conflito armado no país e na aldeia, cujo devir configura a urdidura sociobélica na qual os habitantes de San José articulam a ação coletiva e as suas estratégias de resistência; o segundo termo, a autodeterminação, é o que permite interpretar e dar sentido à ação e às estratégias dos moradores que no ato de se rebelarem contra os poderes autoritários e em disputa e de se emanciparem da ordem política que os oprimia, redescobrem novas formas de produção de poder e subscrevem inovadores pactos sociais que renovam as formas tradicionais da democracia participativa.

A segunda seção aborda de maneira sintética a urdidura sociobélica no contexto da região do Urabá; o significado de um estado de guerra prolongado e a sua incidência na constituição de ordens fáticas alternativas com pretensão soberana e hegemônica sobre territórios e coletivos locais. San José de Apartadó, sendo um caso entre vários, permite apresentar a importância da estratégia de comunidade de paz adotada pelos seus habitantes, em contraposição com a de outros lugares que, com uma história similar, sucumbiram frente à intensificação da guerra e tomaram a via do exílio.

A terceira seção ocupar-se-á da descrição do processo de declaração de comunidade de paz, as ações e reações dos diferentes grupos que se defrontam e/ou cooperam na localidade, do desenvolvimento do processo, os seus avanços e retrocessos durante os quatro anos de vigência deste propósito coletivo.

Na quarta seção tentar-se-á apresentar uma reflexão sobre o significado, o sentido e o alcance das ações reivindicativas e discursos emancipatórios dos moradores, indagando de que maneira essas ações e discursos podem revelar novas formas de fazer e pensar a política, ou de estabelecer outros vínculos de nação, de cidadania e de cooperação internacional.

1. O CONTRAPONTO SOBERANIA EM PERIGO / AUTODETERMINAÇÃO SOCIAL

O contraponto soberania em perigo/autodeterminação social pode contribuir para desvendar o significado e o sentido dessa luta persistente, desarmada e corajosa em que estão envolvidos os habitantes de San José de Apartadó. A soberania é um conceito filosófico, canônico, de conteúdos fixos e atributos substantivos, especialmente a exclusividade, indivisibilidade, permanência e totalidade do poder; atributos que sustentam as pretensões de legitimidade e hegemonia nos Estados modernos, sendo a soberania o que permite às entidades estatais exercerem o poder, exigirem a submissão e a obediência por parte de quem habita um território interno, bem como solicitarem o reconhecimento internacional, a representação do conjunto da nação e o respeito à sua própria autonomia para decidirem sobre os assuntos internos sem interferências (Badie, 2000: 43).

Porém, estes atributos podem ser ameaçados por processos bélicos internos, por intervenções diretas do exterior ou por estratégias de resistência e revolta de diversos grupos e atores sociais desarmados que manifestem desacato ao poder institucional público.

A particularidade do confronto armado na Colômbia, a simultaneidade de conflitos de diferente ordem que se entrelaçam de forma distinta nas suas regiões, a co-implicação de atores bélicos, delinquentes e diversos atores sociais, a prolongada duração da guerra e as suas conjunturas de intensificação revelam que o Estado colombiano, apesar de ter os atributos substantivos da soberania (poder último, total, indivisível e exclusivo) e de contar com o reconhecimento internacional, carece de poder e capacidade para instaurar uma ordem política comum consensualmente aceita ou violentamente imposta em todo o território nacional (Uribe, 1998). Por outro lado, apesar de ostentar a representação internacional do país, esta é desafiada por processos de cooperação e proteção de bens públicos universais que põem em relação direta e sem mediação estatal fragmentos do território nacional com atores internacionais de caráter muito diverso.

A natureza do conflito armado colombiano remete-nos à fragilidade da soberania estatal e faz-nos duvidar da onipresença do Estado em todo o território e da indivisibilidade da República. Introduce ainda dúvidas razoáveis acerca da sua onipotência ou capacidade para pôr fim às hostilidades e violências entre cidadãos e para construir uma sociedade pacificada e desarmada, invertendo os termos da equação soberania/guerra declarada (Hobbes, 1980: 22-45). Se a soberania é frágil ou colocada em perigo em muitos territórios e entre vários agrupamentos sociais, isto quer dizer que o poder supremo é disputado nos espaços da guerra, e é aí que são definidas as competências, os domínios, as primazias, as obrigações e os compromissos dos cidadãos. Tratar-se-ia, pois, de uma guerra não declarada, travada pelo poder soberano na nação; em outras palavras, uma guerra pela construção nacional em tempos de globalização (Uribe, 1999).

A guerra não declarada ou o estado de guerra quase permanente (Schmitt, 1997: 31) é um eixo da vivência histórica da Colômbia e, se a soberania do Estado é ameaçada durante lapsos temporais prolongados e tem uma presença desigual nas regiões, poder-se-ia pensar em uma sociedade caótica e desordenada. Mas isso não acontece porque à sombra das dinâmicas bélicas entrecruzadas vão sendo configuradas ordens fáticas alternativas, poderes não institucionais que mantêm durante longo tempo, nos territórios por eles controlados, o mando e a capacidade de tomar decisões soberanas, uma vez que dispõem do monopólio das armas, dos impostos e do domínio sobre a população residente. Estes poderes fáticos não institucionais definem e controlam territórios com pretensão de exclusividade e permanência, demarcan-

do fronteiras geográficas que na prática subvertem as divisões do regime territorial nacional, proporcionam ordem e organização às populações, incitam à obediência e logram algum consenso, bem como formas embrionárias de representação política (Alonso e Vélez, 1998).

A co-implicação de uma ordem política institucional legal, que tem os atributos formais da soberania em toda a nação, com outros poderes políticos fáticos de dimensão regional e pretensão de legitimidade e domínio exclusivo, sustentados pela força das armas, acaba por configurar uma competição de soberanias que desemboca em um conflito aberto cada vez mais profundo pela construção nacional, uma guerra aparentemente arcaica, travada no mundo ocidental nos séculos XVIII e XIX, mas supostamente extemporânea em tempos de globalização.

Nesta urdidura bélica configurada pela disputa pela soberania entre atores armados (contra-institucionais — guerrilha —, para-institucionais — paramilitares — e institucionais — exército), nesta imbricação de ordens alternativas com pretensão soberana, as populações afetadas, colocadas em situação limite pelos avatares da guerra, desenvolvem estratégias emancipatórias desarmadas que desafiam tudo e todos e configuram formas de autodeterminação social em cujo devir acabam por descobrir outros modos de produção do poder, reconhecendo-se neles, tornando-se visíveis no mundo público nacional e internacional e renovando as práticas democráticas e participativas mediante pactos socioeconômicos e ético-políticos, entrando também por esta via e, de outra forma, na disputa pela soberania.

A autodeterminação alude à capacidade que tem um coletivo social de se emancipar de poderes hegemônicos, ou pretensamente hegemônicos, percebidos por eles como opressivos, discriminatórios e injustos e que de alguma maneira estariam condicionando o livre exercício da vida em comum, ferindo a sua dignidade, infringindo os seus direitos ou pondo em risco suas vidas, seus bens pessoais e os seus bens coletivos (Arendt, 1974: 233-319). Desta perspectiva, autodeterminar-se implica assumir livremente e sem interferências o próprio devir como povo e como conjunto social; decidir sobre as regras da convivência e sobre o tipo de ordem política considerado mais adequado, consultando a vontade geral ou a vontade da maioria segundo o caso; criar os aparelhos administrativos ou de gestão necessários para pôr em ação a ordem política adotada e para preservar o que esse coletivo tiver definido como o seu patrimônio cultural e histórico.

A autodeterminação, como foi pensada pelas ciências sociais tradicionais (Miller, 1997: 149), parecia conduzir inevitavelmente à independência política, à fundação de um Estado soberano, próprio e distinto, que representasse o coletivo tanto no contexto interno quanto externo. Não obstante, a emergência no cenário público de atores sociais com reivindicações específicas associadas ao reconhecimento das diferenças de gênero, idade, etnia, cultura, desenvolvimento desigual ou condição social, entre outras, levou a uma redefinição dos conteúdos da autodeterminação política em termos de transversalidade e alta complexidade. Estas lutas pelo reconhecimento já não têm como destino teleológico a fundação de um Estado moderno, estão antes permitindo o advento de uma nova matriz política que já não seria centrada no Estado, mas descentralizada, com múltiplos pontos nodais que outorgam sentidos e direções diferenciadas às tensões e aos conflitos da vida social (Cavarozzi, 1993).

É por estas razões que a autodeterminação pode desenvolver-se em múltiplas esferas da vida social com base em formas de poder diferenciadas (Santos, 2000), sendo posta em ação por sujeitos muito diversos que, de acordo com as tramas culturais, econômicas ou sociobélicas em que se inserem, desenvolvem ações e discursos contra-hegemônicos e emancipatórios profundos e com ampla capacidade para transformar as referências da sociedade no seu todo sem que isso venha a significar a independência política ou a criação de um novo Estado soberano.

Estes processos de autodeterminação social podem movimentar-se num raio de ação muito amplo e com implicações institucionais muito diferenciadas que passam pela revolta, a autonomia e o reconhecimento, podendo exprimir reivindicações de progressos institucionais e legislativos vinculativos (García e Uprimny, 2000), lutas pela inclusão mediante *status* diferenciados (feministas e grupos étnicos), mudanças no regime político para formas federativas (Kymlika, 1996). Tais processos podem até carecer de expressão constatável nos quadros legais e institucionais, mas terem-na no universo social, nos modos de produção de poder e nas formas de ação e de conhecimento praticadas por grupos heterogêneos da população em situações por eles vividas como opressivas e em relação às quais exigem reconhecimento, respeito, reparação moral e autonomia quase soberana para recriar as condições da vida em sociedade.

Este olhar transversal sobre a autodeterminação, situada no quadro de uma teia sociobélica, turbulenta e com múltiplos centros, que não tem como

horizonte a inclusão nem a reforma ou substituição do regime vigente, e cujas pretensões têm fundamentalmente a ver com a resistência civil e desarmada face à situação de opressão criada pela guerra, exige uma reconsideração dos possíveis conteúdos deste conceito tradicional da ciência política à luz da experiência inovadora e desafiadora da comunidade de paz de San José de Apartadó. Neste contexto bélico, a autodeterminação política implica autoconhecimento, isto é, a abordagem, a partir da experiência pessoal ou social, de uma situação percebida como opressiva, discriminatória ou excludente. Face a situações vividas desta forma, poderiam surgir várias respostas sociais: por um lado, o conformismo (Santos, 2000), e, por outro, uma série de estratégias que poderiam ser agrupadas sob o título de “resistência invisível”. Estas não implicam formas de ação direta contra os poderes hegemônicos ou autoritários. Antes pelo contrário, podem exprimir formas de escapar ao controle que se pretende impor a eles, formas de negar o seu domínio ou a sua aparente acomodação à espera de melhores condições para manifestar-se e atuar; porém, através delas pode-se exprimir hostilidade, revolta, inconformismo e rejeição de qualquer forma de submissão ou de obediência aos poderes dominantes.

A resistência invisível pode implicar várias estratégias: a acomodação ou a aceitação passiva e não participativa da ordem dominante ou das ordens em concorrência, feita de silêncios hostis e repúdios passivos; a perda de visibilidade ou a retirada estratégica do mundo público, ou das zonas controladas pelo poder institucional, no intuito de preservar a identidade, a autonomia e a liberdade face aos poderes estabelecidos com pretensões hegemônicas e soberanas que tentam civilizar, disciplinar, controlar, dominar, explorar ou inscrever a população em uma ordem política que é rejeitada, mas contra a qual não é possível defrontar-se de forma direta; e pode implicar, por último, a ação dupla, que se refere a uma aceitação parcial e seletiva das diversas ordens em concorrência que gravitam sobre os habitantes residentes em áreas de conflito, sem que isso signifique enfrentar diretamente ou repudiar publicamente alguma das ordens em disputa (Uribe, 1999).

Estas diversas estratégias de resistência invisível e oblíqua, surgidas em contextos de grande conflito e guerra prolongada, poderiam permanecer no quadro da simples sobrevivência social; porém, muito embora não signifiquem formas alternativas de produção de poder, estão desvendando formas silenciosas e não visíveis de expressão que já fazem parte do sentido comum dos excluídos e dos oprimidos na Colômbia, também patenteando aprendi-

zados culturais que ajudem a escapar das pretensões hegemônicas e violentas dos atores dominantes.

Para que a revolta chegue a assumir formas emancipatórias é necessário, além do autoconhecimento, o reconhecimento. Isto implica que a situação percebida como opressiva, discriminatória ou excludente seja expressa na esfera do público, argumente-se razoavelmente, seja narrada a outros atores sociais que estejam fora do próprio meio e que, a partir daí, sejam desenvolvidas formas autônomas de organização social e práticas alternativas de produção de poder através das quais se defrontem os poderes hegemônicos que causam a opressão.

A revolta emancipatória pode movimentar-se em um *continuum* muito amplo que vai desde práticas disruptivas como as mobilizações, as marchas de camponeses, as tomadas de edifícios públicos ou os bloqueios das vias de comunicação, até formas de insurreição armada, passando por ações de resistência civil e desarmada, cujo significado pode apontar para a substituição de um regime opressivo, a rejeição de uma ação considerada lesiva ou discriminatória ou a salvaguarda da autonomia e da autodeterminação, impondo limites aos poderes autoritários.

A revolta emancipatória é visível, manifesta-se em público, é discursiva e dialógica, desenvolve práticas contra-hegemônicas através das quais podem ser configuradas formas alternativas de produção de poder e organização do coletivo para viver em sociedade, de maneira autônoma e autodeterminada, oferecendo novos conteúdos para as fórmulas tradicionais da democracia participativa.

2. SAN JOSÉ DE APARTADÓ NO CONTEXTO REGIONAL DO URABÁ — UMA TRADIÇÃO DE REFÚGIO E RESISTÊNCIA

Urabá, a região onde está San José de Apartadó, é um dos territórios nos quais foram configuradas ordens fáticas e domínios políticos rebeldes com pretensão soberana. Urabá tem uma geografia de contrastes e uma diversidade étnica notável: combinam-se processos de urbanização acelerada e desordenada com pequenos casaríos tradicionais e povoações de indígenas e negros; a economia envolve a produção de banana para exportação, com alta tecnologia e uma organização empresarial do trabalho, a pecuária extensiva, amplas zonas de economia camponesa e áreas de colonização espon-

tânea em direção à selva e aos bosques primários que ainda subsistem. As formas de organização social e política também são plurais e contrastantes: sindicatos agrícolas (hoje silenciados ou cooptados) justapõem-se a organizações comunitárias, associações de camponeses, conselhos indígenas e organizações de negros; pequenos grupos cooperativos subsistem ao lado de organizações de grandes produtores e exportadores; além disso, estão presentes todos os partidos políticos que existem no país, especialmente os da esquerda, hoje praticamente banidos da região (Uribe, 1992: 63-102).

Se a toda esta complexidade acrescentarmos a situação geoestratégica do Urabá e os interesses nacionais e internacionais que a atravessam, o panorama torna-se ainda mais complicado. Poder-se-ia dizer que este território é um dos espaços da Colômbia que tem as melhores perspectivas de inserção nas redes do mercado internacional. A sua situação entre dois oceanos, o Atlântico e o Pacífico, a proximidade da América Central e do mar do Caribe, do Panamá e da Venezuela, a tradição exportadora, os seus recursos naturais e os megaprojetos desenhados para ocupá-lo como zona de economia globalizada manifestam a multilateralidade de interesses econômicos internos e externos que se cruzam em um território de grande conflito social e intensa luta armada (Planea, 1999).

Apesar do território do Urabá ter sido a porta de entrada dos colonizadores espanhóis desde o século XVI, a resistência indígena, as disputas entre grupos de conquistadores e destes com outros colonos estrangeiros (franceses, escoceses e ingleses), a presença permanente de piratas nas suas costas, tudo isto contribuiu para alimentar um nível de conflito tão elevado, que foi praticamente impossível estabelecer permanentemente uma população e, por isso, a zona manteve-se fora do processo de povoamento e colonização hispânica. O advento da República não alterou esta situação, e durante séculos o Urabá foi um vasto território pouco habitado, com uma presença institucional muito pequena e uma economia de extração e exploração do bosque na qual predominaram formas de trabalho semiforçado e de capitalismo predatório (Parsons, s/d: 43-51).

A sua condição de vasto território foi paulatinamente convertendo o Urabá em zona de refúgio e resistência para todos aqueles que por diversos motivos não cabiam nos estreitos limites da pretendida identidade fundadora da nação. Negros fugitivos que escapavam à escravidão nas minas e nas fazendas, índios evadidos das reservas que se opunham à autoridade de brancos e crioulos, delinquentes perseguidos pela justiça, contrabandistas de ouro e de

mercadorias européias, indivíduos derrotados nas endêmicas guerras civis, gente perseguida por causa das suas idéias políticas ou pelo seu comportamento pessoal; enfim, uma população heterogênea e diversa, identificada apenas pelo estigma da exclusão e pela busca de refúgio e de invisibilidade, longe do controle das autoridades civis e religiosas (Uribe, 1992: 39-52).

A região foi colonizada apenas na década de 1960, processo marcado por dois eventos de grande magnitude relevante: o primeiro foi o da finalização da estrada (1954) que une a região ao centro do país, o que de imediato produziu uma forte corrente migratória espontânea de camponeses provenientes de diversas províncias, deslocados pela violência política interpartidária dos anos 50; o segundo evento foi a proposta feita pela United Fruit Company, através da sua subsidiária a Frutera de Sevilla, que ofereceu aos empresários nacionais da banana eventualmente interessados uma série de incentivos econômicos muito atraentes com a finalidade de assumirem o risco deste tipo de produção empresarial. Esta proposta foi rapidamente aceita, o que em poucos anos transformou uma grande região em terreno de agricultura capitalista, sujeitando-a a um acelerado processo de urbanização (Botero, 1990: 13-41).

Porém, estes processos de integração econômica não tiveram a sua correlação no que se refere à presença institucional, à vigência da ordem jurídica, ao reconhecimento dos direitos e garantias dos habitantes e trabalhadores. Os interesses privados, deixados à sua própria dinâmica, acabaram por exercer, com recurso ao uso da força e da violência, controles territoriais e autoritários sobre os residentes, expulsos violentamente das planícies graças à expansão da agricultura empresarial, e sobre os que chegaram, submetidos a um regime de trabalho vertical e sem mediações institucionais nem apoios sociais. É nesta conjuntura de mudanças violentas, abruptas e rápidas que se enquadra a fundação de San José de Apartadó nas escarpas da serra de Abibe, muito próxima do eixo bananeiro e do seu principal centro urbano, Apartadó.

No Urabá, a condição histórica de zona de refúgio, juntamente com a turbulência social produzida por uma transformação econômica sem mediação institucional, deu lugar ao confronto armado. A partir do final dos anos 60, a região foi convertida em território bélico, com a presença de vários grupos armados, sendo os mais importantes as Farcs, de orientação comunista, e o EPL, maoísta, convertido hoje em grupo político após o processo de paz com o governo nacional que culminou em 1991.

Para as organizações armadas, principalmente para as Farc, a zona bananeira era um espaço de ação militar, destinado não apenas a servir de fonte de recursos financeiros procedentes do seqüestro e da chantagem econômica, mas sendo também um espaço para o exercício político mediante a sua influência nos sindicatos operários e nas organizações sociais e um espaço de negociação forçada com os donos e administradores das fazendas para a contratação de trabalhadores e com os administradores públicos a fim de canalizarem investimentos sociais para os bairros e zonas rurais onde tinham influência política. Tudo isto gerou simpatias, mas também fortes reações de quem sentia os seus interesses econômicos lesados e a sua própria vida ameaçada (Uribe, 1992: 237-241).

Porém, nas áreas de economia camponesa, nas zonas de colonização e nos pequenos povoados, como San José de Apartadó, as pessoas não se sentiam ameaçadas pela presença guerrilheira, pois não eram alvo direto da sua ação militar e mantinham com eles relações mais fluidas e menos tensas do que as outras. Nestas áreas, os grupos armados tiveram, pois, uma influência muito significativa; intervieram nos processos de povoamento e ocupação do território, na distribuição de terras desocupadas ou ocupadas, na definição de direitos de posse, extensão e limites dos lotes dos camponeses, controlaram a atividades de derrubada de bosques e uso de águas, exerceram ações de vigilância sobre os preços dos fornecimentos e mercadorias distribuídas nas localidades, impuseram aos patrões salários mínimos e condições adequadas de vida para os trabalhadores, participaram juntamente com as organizações sociais na realização de pequenas obras públicas (algumas delas realizadas com dinheiro oficial) e, em determinadas ocasiões, pressionaram para que o orçamento público levasse em conta essas localidades (entrevistas pessoais, 1999).¹

Estes poderes rebeldes foram convertendo-se ao longo dos anos — mais de quatro décadas e a partir da sua fundação para o caso de San José de Apartadó — em um ponto de referência na integração das populações que buscavam refúgio, com origens étnicas e regionais muito diversas e práticas culturais que em alguns momentos chocavam entre si. Todavia, esta situação de domínio, controle e direção teve um maior alcance, uma vez que frequen-

¹Por motivos de segurança para os interlocutores não serão citados nomes nem lugares. Todas as entrevistas foram realizadas entre colonos, deslocados, membros da Igreja e das ONGs, entre 1999 e 2001.

temente estes poderes cumpriam funções judiciais, resolviam conflitos familiares e entre vizinhos, controlavam a pequena delinqüência e desenvolviam funções semi-estatais de proteção, ordem e segurança a troco de lealdade incondicional e obediência absoluta e indiscutível.

A população sentia-se unida aos insurgentes, mais do que por uma identidade política ou acordo ideológico, por uma espécie de sentimento moral, tecido sobre a experiência da exclusão e do refúgio, sobre os ferimentos morais deixados pelos atropelos, as desigualdades e a falta de reconhecimento e talvez também porque compartilhava com as organizações armadas noções de revolta e de justiça, próximas da vingança, que legitimavam a ação violenta dos armados como forma de restabelecer um equilíbrio quebrado pelas violências anteriores. As ações rebeldes eram percebidas pelas populações como “uma outra lei”, com poder de sanção e de castigo, ditadas por uma outra autoridade que também pretendia ser absoluta, total, permanente e indivisível, mas, ao mesmo tempo, lhes servia como princípio inteligível do universo social e como referência para as suas ações e comportamentos.

O desenvolvimento regionalizado e desigual do estado de guerra no país acabou por ativar processos contra-insurgentes privados e ilegais mediante a irrupção de várias modalidades de paramilitarismo, entre as quais as mais importantes foram as Autodefesas Camponesas de Córdoba e Urabá, de clara vocação anticomunista. A ação destes grupos centrou-se principalmente naqueles territórios nos quais as organizações guerrilheiras tinham uma presença mais orgânica e de longa data, com o propósito de reconquistar o território e quebrar o controle insurgente, adotando uma estratégia muito similar à dos seus inimigos, a guerra de movimentos (Cubides, 1997).

Estes grupos desenvolveram uma estratégia de limpeza iniciada no norte da região do Urabá em direção ao sul, deixando nas zonas reconquistadas uma trilha de sangue, assassinatos seletivos, deslocamentos forçados e massivos, autoridades civis e militares cooptadas ou submetidas, redes e organizações sociais desarticuladas ou rearticuladas em torno dos seus projetos de domínio, e, evidentemente, grupos armados e simpatizantes desarmados para controlar as populações e manter o novo predomínio militar. Esta incursão paramilitar inicia-se na região no final dos anos 80, mas apenas no começo de 1996 logrará submeter o município de Apartadó e a sua freguesia de San José (entrevistas pessoais, 1999).

3. SAN JOSÉ DE APARTADÓ — UMA HISTÓRIA DE REBELDIA, RESISTÊNCIA E ORGANIZAÇÃO SOCIAL

San José de Apartadó foi um dos pontos centrais onde se desenvolveu um dos capítulos mais sangrentos e violentos da guerra pelo Urabá. A freguesia tinha uma história de resistência e rebeldia que a tornava suspeita aos olhos dos paramilitares. Após a chegada dos colonos à serra nos anos 60 começaram a surgir conflitos e tensões com os proprietários ausentes que reclamavam, com títulos duvidosos, a propriedade da terra. Os colonos recém-chegados rapidamente se organizaram em uma junta de ação comunal por intermédio da qual desenvolveram ações coletivas que os puseram em contato com a Associação de Usuários Camponeses, onde foram ensinados a invadir, reclamar direitos e garantir a propriedade da terra por eles desbravada.

Ao mesmo tempo, e através da sua organização comunitária, os colonos entraram em contato com as autoridades locais do município de Apartadó e com os políticos dos partidos tradicionais para solicitar ajuda oficial destinada à construção da estrada que ligaria a freguesia a Apartadó, já que apenas existia um caminho estreito, intransitável no inverno e que exigia dos camponeses doze horas de viagem ou mais para colocar os seus produtos no florescente mercado municipal; também pediram subsídios estatais para construir a escola e a casa da Junta de Freguesia e para comprar do proprietário ausente o lote de terreno onde criar a aldeia (Uribe, 1992: 116-117).

Perante a negativa do proprietário em vender, procedeu-se à invasão, houve desalojamentos, prisão para os promotores e participantes feridos e espancados, mas graças aos bons ofícios da Associação de Usuários Camponeses os colonos acabaram ganhando a disputa legal e procederam à construção da aldeia. Reservaram ainda espaço para uma capela, para um outro edifício civil e destinaram uma parte para a praça de onde saíam as ruas principais, à maneira das antigas vilas das províncias de Antioquia e Caldas, de onde vinha a maior parte dos primeiros colonos.

A esta primeira invasão seguiu-se uma outra para alojar aqueles habitantes que careciam de um lote próprio; esta segunda invasão foi menos traumática que a primeira, porque o proprietário decidiu chegar a acordo amigável através do Incora (Instituto Colombiano da Reforma Agrária), que estava realizando o censo de proprietários de terra na região, e ainda pela pressão que significava a presença de organizações guerrilheiras na área; desta maneira foi fundado Mariano, primeiro nome da povoação (Parsons, s/d: 224),

a que mais tarde chamaram San José, patrono dos agricultores, pois todos eles tinham em comum a sua dedicação à lavoura e o amor pela terra. Foi a rebeldia social e a luta organizada que tornaram possível a fundação da aldeia e a abertura das zonas vizinhas.

Daí para a frente, os moradores desenvolveram um duplo processo: com o Estado e com o Contra-Estado. A guerrilha orientava a vida local, era o princípio de ordem do processo de colonização e assentamento no território, resolvia conflitos e controlava os pequenos delinquentes; porém, ao mesmo tempo, os habitantes relacionavam-se com as autoridades municipais através da ação comunal, para a criação de infra-estrutura e para pôr em marcha alguns programas de melhorias sociais; um pouco mais tarde conseguiram atrair a atenção da Corporação Regional de Desenvolvimento (Corpourabá) que pôs em execução programas cooperativos de produção de cacau e banana, apoiando-os com financiamentos, assistência técnica, manuseio e tratamento pós-colheita e comercialização dos produtos (Corpourabá, 1990).

Os habitantes de San José tinham consciência de que sobre eles pairavam duas ordens políticas opostas: a ordem política institucional à qual solicitavam apoio econômico, investimento público, programas de melhorias sociais e dotação de meios de consumo coletivo, mas da qual rejeitavam qualquer tentativa de controle da ordem pública, o uso da força e a presença militar no seu meio; na freguesia, o poder judicial e a polícia brilharam pela ausência.

À ordem institucional pública, seletivamente aceita, justapunha-se a ordem político-militar da guerrilha, que definia de maneira autoritária as normas da convivência social, a localização dos residentes no território, o controle dos bosques e fontes de água, os preços das mercadorias e dos salários diários, os direitos para a instalação de lojas e cafés e exercia, ainda, funções de policiamento para o controle dos delitos menores e funções judiciais para resolver tensões e conflitos domésticos e entre vizinhos.

A reforma do regime político municipal e a eleição popular dos presidentes das Câmaras permitiu que a União Patriótica, partido de esquerda que tinha surgido dos primeiros acordos de paz com as Farcs, chegasse a controlar quatro Câmaras na região do Urabá, entre elas a de Apartadó, e que atingisse a maioria em vários conselhos municipais a partir de 1986. Isto significou um grande avanço para a freguesia, uma vez que boa parte dos investimentos municipais foram canalizados para favorecê-la (Comunidad de Paz, 1998: 3).

Por sua vez, os residentes, que sempre tiveram pequena participação eleitoral, começaram a apoiar este projeto político, e San José foi convertida em um

dos redutos eleitorais mais importantes desse partido na região. Desta forma, alcançava-se o reconhecimento institucional com a criação de um poder autárquico e o povoado passava a viver um período de expansão econômica e social importante. Nos começo dos anos 90, San José já tinha mais de três mil habitantes localizados no centro urbano e nos 32 povoados que se estendiam pelas encostas da serra de Abibe (Comunidad de Paz, 1998: 2).

Esta história de revolta, resistência e organização social, assim como a sua simpatia política para com a União Patriótica, colocou o lugar em um dos pólos do conflito armado nacional ao lado das Farc; este motivo era mais do que suficiente para que a ação paramilitar se voltasse contra esta pequena vila, mas esta não era a única razão; existia ainda uma, mais importante, que tinha a ver com a geoestratégia da guerra, dada a sua localização espacial.

Com efeito, San José de Apartadó é a principal porta de entrada para a serra de Abibe, santuário da guerrilha durante inúmeros anos; fica apenas a 12 quilômetros de Apartadó, o mais importante centro econômico da região e o núcleo vital da zona bananeira, o que permite à guerrilha fazer intervenções militares na área e poder refugiar-se rapidamente nas montanhas, além de contar com uma zona agrícola rica para conseguir mantimentos e apoio logístico por parte dos seus moradores. Por outro lado, confluem para o município as principais vias de circulação guerrilheira: a que liga Urabá ao oeste de Córdoba, atravessando a serra de Abibe; a que serve o Meio e Baixo Atrato; a que une Urabá ao sul de Bolívar e ao oeste e o nordeste de Antioquia pelo nó de Paramillo, hoje santuário do paramilitarismo. Por isso, quem controlar o território de San José de Apartadó terá uma grande vantagem militar para o domínio não apenas da região como de boa parte do noroeste colombiano; daí que a sorte de San José de Apartadó esteja ligada à própria dinâmica do conflito armado e ainda mais às questões estratégicas da guerra pela soberania nacional no meio da qual os seus habitantes perdem qualquer capacidade de manobra política e inclusive a simples sobrevivência. A permanência no território torna-se, pois, uma tarefa utópica.

Estes dois elementos — uma tradição de rebeldia, resistência e organização social e a sua situação estratégica — tornaram San José de Apartadó um dos eixos centrais da guerra pelo Urabá e é precisamente neste contexto que se enquadra a estratégia da declaração de comunidade de paz.

3.1. O itinerário trágico da declaração de comunidade de paz

A partir do começo da década de 1990 intensifica-se o conflito armado em San José de Apartadó. A ação de extermínio contra os membros da União Patriótica afetou vários simpatizantes do movimento naquela localidade, e os confrontos armados, cada vez mais frequentes, entre exército e guerrilha produziram o êxodo de camponeses para a sede da freguesia, regressando apenas quando terminavam as operações (Nieto, 1998). Não obstante, a maior parte dos relatos, das histórias e das memórias dos moradores estão de acordo em assinalar o ano de 1996 como o momento da irrupção paramilitar e do profundo deterioramento provocado pela guerra.

A 28 de fevereiro de 1996 foram assassinados vários habitantes da vila em uma operação paramilitar realizada na única via de entrada, o que motivou uma marcha de denúncia e um primeiro êxodo de cerca de 90 famílias gerado pelo pânico e pela incerteza dos moradores, que se viam confrontados e apontados como auxiliares da guerrilha (Naranjo, 2000).

A 27 de março de 1996 o povoado de San José declarou sua neutralidade face a todos os atores armados, estratégia que já estava sendo adotada em alguns municípios e comunidades indígenas. Contudo, naquela mesma noite os paramilitares atacaram os residentes da sede municipal, informando-os de que manteriam o bloqueio à estrada, e a guerrilha continuou a movimentar-se pelas redondezas num claro desconhecimento do desejo de autonomia da população (Naranjo, 2000).

A declaração de neutralidade era uma estratégia muito difícil de adotar para os residentes da freguesia; significava emancipar-se de um poder armado como a guerrilha, com o qual tinham mantido relações muito complexas e multilaterais quase desde a chegada à região. Além disso, implicava abandonar uma ordem política que até então tinha sido a principal referência para as suas ações e princípios e que contribuiu de maneira significativa para dar coesão, dirigir e organizar a população. Por sua vez, esta declaração pressupunha limitar o avanço paramilitar, manifestando a vontade de não colaborar, e implicava ainda negar os atributos soberanos do Estado, pelo fato de declarar que as forças de segurança não deveriam transitar pelo território nem ocupar a sua sede. Em suma, declarar a neutralidade era “declarar guerra à guerra”.

A declaração de neutralidade logo produziria um banho de sangue. Na segunda semana de setembro de 1996, um grupo paramilitar retirou das suas

casas, pela força, Gustavo Loaiza e Juan González (presidentes da ação comunal e da cooperativa de cacauzeiros, respectivamente), María Eugenia Úsuga, do comitê de mulheres, e Samuel Arias, conhecido dirigente sindical, e os assassinou. Alguns deles tinham promovido ações coletivas em prol do direito à vida, denunciado o bloqueio paramilitar da estrada (seria mantido durante nove meses) e tinham assinado, em julho do mesmo ano, uma ata de conciliação com o governo nacional mediante a qual se punha fim ao êxodo de camponeses e o governo comprometia-se a garantir condições mínimas para o seu retorno (*El Colombiano*, 1996: 5). “Curiosamente, no dia anterior ao do assassinato, o exército tinha se retirado do casario que havia ocupado em agosto” (Comunidad de Paz, 1998: 6). Este massacre provocou um êxodo em massa e os poucos que ficaram passaram a dormir na montanha “para evitarem ser vítimas dos paramilitares que atuavam juntamente com o exército, fato do qual nós, os habitantes da região, fomos testemunhas” (Comunidad de Paz, 1998: 6).

O ano de 1997 não começava com melhores augúrios. Em um dia de fevereiro,

às seis da manhã, chegou um grupo de quarenta paramilitares, a maioria deles reconhecidos como reinseridos do EPL, e levaram todos os habitantes do casario até o parque desportivo e, após ameaçá-los de morte caso não abandonassem o lugar, amarraram várias pessoas que no dia seguinte apareceram assassinadas na estrada que conduz a Apartadó. A partir desse momento o controle da estrada por parte desse grupo armado foi permanente: controlavam a passagem de alimentos, confiscavam continuamente os bens das pessoas que iam nos veículos, revistavam documentos com uma lista na mão e quem estivesse na lista era imediatamente assassinado (entrevistas pessoais, 2000).

San José era um povoado cercado pela fome e pelo terror, sem que as autoridades civis e militares fizessem qualquer coisa para evitá-lo. Esta situação insustentável provocou o êxodo da maior parte da população do centro urbano, que ficou quase desocupado, e deixou no mais profundo isolamento os moradores que resistiam nos povoados. As denúncias, as marchas dos camponeses, a declaração de neutralidade ativa, todas as estratégias pareciam inúteis face ao avanço da guerra no território. Porém os camponeses decidiram resistir, não abandonar a terra e emitir uma proposta de neutralidade declarando-se uma comunidade de paz (Naranjo, 2000).

O pacto, denominado Comunidad de Paz, foi subscrito a 23 de março de 1997. No processo da sua elaboração os habitantes contaram com a ajuda e o acompanhamento da Diocese de Apartadó, da Comissão Intercongregacional de Justiça e Paz e Cinep, e por intermédio destas organizações não-governamentais começaram a entrar em contato com alguns organismos internacionais de direitos humanos que contribuíram para denunciar o drama humanitário dos moradores de San José (Naranjo, 2000). Muito embora a declaração de comunidade de paz implicasse uma qualificação e maiores obrigações face aos compromissos obtidos, não produziu nenhuma resposta positiva por parte dos atores armados, que continuaram com a ação bélica e o desrespeito por um coletivo que já não queria ser representado por nenhum deles.

Decorridos alguns dias da declaração, a 28 de março tropas do exército e a guerrilha enfrentaram-se na zona rural do conselho, registrando-se um saldo de quatro supostos guerrilheiros mortos na povoação La Unión, informação que seria desmentida pelos camponeses que afirmaram tratar-se de camponeses desarmados e dedicados à lavoura. As hostilidades continuaram durante vários dias, houve bombardeios intensos sobre a zona e, pouco depois, os paramilitares chegaram às povoações (Arenas, La Unión, Las Nieves e El Guineo), assassinaram alguns camponeses e deram ordens peremptórias no sentido de liberar as poucas casas ainda ocupadas, dando aos moradores de dois a cinco dias para abandonarem definitivamente suas terras (Comunidad de Paz, 1998: 18).

Não obstante, os camponeses não abdicaram do seu empenho e seguiram em frente com o projeto. Como era praticamente impossível sobreviverem no isolamento do campo, regressaram à sede do conselho, que tinha ficado quase desabitada e ali, juntos, retomaram o processo de resistência. Por sua vez, alguns dos que tinham sido deslocados da zona regressaram sem qualquer garantia estatal, mas com a convicção de que a força moral de um coletivo decidido a viver de acordo com as regras da neutralidade e do trabalho coletivo poderia atingir o propósito de permanecer nas suas terras e resistir à guerra (Naranjo, 2000).

Já em maio de 1997, e apenas dois meses após terem subscrito o pacto da comunidade de paz, os moradores de San José informaram, em um evento sobre neutralidade ativa nas comunidades retornadas do Médio Atrato, que Francisco Turquíunico, um dos mais decididos defensores da comunidade de paz, tinha sido assassinado e que no último ano 32 pessoas tinham sido

mortas pelos atores armados. Acusaram a guerrilha de ser responsável pela morte violenta de uma jovem, namorada de um soldado do exército nacional, e de um camponês acusado de ser informante dos paramilitares, e estes, por sua vez, de serem responsáveis pelos 30 assassinatos restantes (*El Colombiano*, 1997: 6b).

O relativo isolamento da guerrilha e a dificuldade de conseguir mantimentos e o apoio logístico de outros tempos levou-a a pressionar cada vez mais os habitantes de San José e, perante a insistente recusa destes em colaborar, a guerrilha acabou assassinando Ramiro Correa, membro do Conselho Interno da comunidade de paz, e Luis Fernando Espinosa e Fernando Aguirre, que formavam parte dos grupos de trabalho comunitário. Os crimes ocorreram no povoado La Cristalina, a 6 de outubro de 1997 (*El Tiempo*, 1997: 7a).

O ano de 1997 foi para o Urabá um dos mais trágicos e sangrentos. Praticamente toda a região estava em chamas, os deslocamentos em massa multiplicavam-se, aumentava de forma alarmante o número de assassinatos e de massacres, sendo San José de Apartadó apenas um dos povoados e casarios arrasados pela guerra. Em situação idêntica viviam os residentes do Médio e Baixo Atrato, os vizinhos de Mutatá e Bajirá, assim como os municípios do eixo bananeiro (Naranjo, 2000). Não obstante, este coletivo social organizado continuava a resistir e a manter teimosamente a vontade de permanecer nas suas terras e recriar a vida em comum no quadro do pacto fundador da comunidade de paz.

Apesar da situação, e um ano após a proclamação da comunidade de paz, os habitantes do casario urbano começaram a regressar aos povoados. Em março de 1998, um grupo de 300 camponeses regressou à povoação La Unión para prosseguir com a lavoura; esse ato de coragem e de risco deu um segundo fôlego ao processo, e o resto do ano foi para os colonos um período de regressos em fases, de fortalecimento da sua organização, de visibilidade perante os organismos estatais nacionais e de estabelecimento de nexos e vínculos muito importantes com atores não governamentais internacionais que decidiram dar apoio direto a esta experiência de resistência e autonomia.

O decidido apoio internacional obrigou os paramilitares a fazerem uma declaração de respeito pela comunidade de paz, caso a guerrilha se afastasse da zona; os insurgentes, embora não o fizessem de maneira formal, mantiveram uma atitude prudente e conseguiu-se uma espécie de acordo tácito entre os armados e o coletivo social durante uns meses, o que lhes permitiu reiniciarem a produção agrícola, consolidarem a estratégia organizativa e porem em marcha os propósitos da comunidade de paz (Entrevistas 2000).

No âmbito nacional, os residentes conseguiram entrar em contato com a Consejería para los Desplazados², a Procuradoria Geral, o Ministério da Presidência e a Rede de Solidariedade Social, entre outros, no intuito de buscar garantias mínimas para a permanência no território e também ajuda econômica para uma subsistência cada vez mais difícil e precária, dados os bloqueios da estrada, o controle sobre os alimentos, a perda de colheitas, ferramentas e animais domésticos e o abandono, durante meses, dos lotes (Gap, 1998). Nem as autoridades municipais nem as provinciais e distritais foram interlocutores dos residentes. A localidade tornava-se visível no âmbito nacional, passando por cima das entidades administrativas intermediárias; o processo foi acompanhado pelas organizações não-governamentais, que desde o princípio tinham estado ao lado deles, embora o mais significativo fossem as ligações e alianças estratégicas estabelecidas com diversos atores internacionais não estatais que, em última análise, eram a única garantia medianamente eficaz para a sobrevivência do projeto de comunidade de paz (Arenas, 1999).

As organizações não-governamentais que têm tido uma presença mais longa e contínua na comunidade de paz são: a Comissão Intercongregacional de Justiça e Paz, entidade nacional que agrupa várias ONGs de orientação religiosa (católica), e as Brigadas Internacionais de Paz, cujo trabalho na Colômbia tem sido especificamente o de proteger a vida de coletividades e pessoas vulneráveis e colocadas em situação de risco pela evolução da guerra. Ambas as entidades têm acompanhado o processo desde o início e mantêm representantes vivendo na localidade. As suas funções são múltiplas e variadas: acompanham os moradores na sua estratégia de resistência civil e desarmada; deslocam-se com eles até os pontos de lavoura ou nas suas eventuais idas até a sede do município de Apartadó ou a Bogotá e outras regiões; colaboram nas tarefas de organização e pedagógicas e servem de canal para pôr os moradores em contato com representantes de governos estrangeiros e com outras organizações não-governamentais que se ocupam da proteção de bens públicos universais.

Porém, o sentido principal da sua presença é manifestar aos atores armados, inclusive aos do Estado, que este coletivo que optou pela paz e pela resistência à guerra está protegido pela Igreja Católica e pela comunidade internacional e que qualquer agressão que seus habitantes sofram será fortemente contestada pelos países e organizações por eles representados. Este

²Comissão para os Deslocados. (N. do T.)

acompanhamento e as cartas e comunicados de solidariedade e apoio que permanentemente recebem os habitantes de San José de Apartadó vindos de todas as parte do mundo — em média mil cartas mensais — é o que mais valorizam os residentes do povodo porque, e segundo palavras suas,

a solidariedade internacional [...] é o que permite que ainda se mantenha a força que temos tido para suportar todos estes sofrimentos [...] porque isto é dizer também ao Estado que a comunidade não está sozinha, e a nós, que não estamos sós, que temos muitos amigos em outras partes do mundo que se preocupam conosco [...] (Arenas, 2000).

A população, graças à mediação da Comissão de Justiça e Paz e das Brigadas Internacionais de Paz, vem recebendo ajuda econômica na forma de alimentos, sementes, utensílios de lavoura e outros apoios logísticos para reativar a produção e para garantir a subsistência. A ACNUR. (a Associação das Nações Unidas Para os Deslocados) tem sido uma interlocutora permanente dos habitantes de San José, tendo-os acompanhado em alguns regressos; o mesmo acontece com o Gabinete do Conselheiro das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos Humanos, cujos membros têm visitado o local em diversas ocasiões para receber denúncias sobre mortes e problemas e iniciar as ações correspondentes. Outras ONGs internacionais, como a Pax Christi e a Anistia Internacional, vincularam-se em diferentes momentos a este processo (Naranjo, 2000).

As Universidades de York, no Canadá, e de Wisconsin-Madison, nos Estados Unidos da América, assim como as suas cidades-sede, declararam-se cidades-irmãs de San José e deram um apoio de imenso valor pelo fato de manterem com eles comunicação permanente. Estas entidades contribuem para a divulgação internacional desta experiência desarmada e para a coordenação do recolhimento e posterior envio de ajudas de diversas formas para os moradores. A Colombia Support é uma organização não-governamental norte-americana que está apoiando a reativação das culturas de cacau e de banana exótica, contribuindo para a comercialização deste último produto com os olhos voltados para a exportação (Arenas, 2000).

A União Européia, através da organização não-governamental Echo, o Parlamento da Holanda, e Paz e Terceiro Mundo, da Espanha, têm fornecido ajuda e reconhecimento a esta experiência de reconstrução social. Em 1998, San José obteve um reconhecimento internacional importante quando recebeu o Pfeffer Peace Prize, da Fellowship of Reconciliation, que exaltou o local

como um exemplo para o mundo na busca da paz (Naranjo, 2000). Alguns dos habitantes foram receber o prêmio e tiveram oportunidade de explicar a sua situação perante a opinião pública norte-americana, e, em 1999, foram novamente aos Estados Unidos da América e visitaram, entre outros, o condado de Madison. Nesse mesmo ano, representantes da comunidade de paz fizeram uma viagem pela Europa com o apoio da União Européia e visitaram três países: Holanda, Bélgica e Alemanha. A comunidade já recebeu a visita de mais de dez embaixadores europeus, que se reuniram com eles, acolheram denúncias e manifestaram a sua preocupação perante o governo colombiano pelas permanentes ameaças a este projeto de paz (Arenas, 2000).

Os habitantes de San José valorizam enormemente a solidariedade internacional:

o fato de estarmos desenvolvendo processos produtivos, de os nossos filhos estarem estudando — as escolas tinham sido fechadas e destruídas —, o fato de dispormos de serviços de saúde, embora mínimos, tudo isto é o mais importante, porque foi conseguido com a luta e o sacrifício das nossas vidas (Arenas, 2000).

Estas alianças estratégicas com atores internacionais não estatais estão colocando em cena o que poderíamos chamar de mundialização do local: um pequeno grupo de camponeses que nunca tinham saído do seu meio regional revela sua situação perante o mundo, recebe embaixadores e funcionários estrangeiros, viaja para outros continentes, convoca solidariedade e ajuda econômica de caráter muito diverso e, o que é o mais importante, desafia a subordinação hierárquica ao próprio Estado, ignorando os atributos substantivos da soberania para entrar em contato direto e sem mediação governamental com atores internacionais muito diferentes. É como se o espaço euclidiano dos Estados nacionais e da organização mundial que neles se baseia tivesse dado lugar a um espaço quântico, que configura redes e ondas sem centro, cujo sentido, no dizer de Badie (2000: 128), é o de conformarem comunidades de responsabilidade, feitas de fragmentações e interpenetrações, mas destinadas a protegerem bens públicos universais como a vida, a paz, os direitos humanos, a natureza e a luta contra a pobreza.

O equilíbrio instável em que a freguesia viveu durante o ano de 1998 começou a desmoronar no momento do segundo aniversário da comunidade de paz. Em março de 1999, um grupo de criadores de gado, comerciantes e industriais

do Urabá tornou público um comunicado no qual manifestavam que, em sua opinião, havia uma certa coincidência entre as localidades que recebiam ajuda das organizações não-governamentais internacionais e nacionais e a presença da guerrilha (*El Colombiano*, 1999: 8a). Tais acusações foram desmentidas por organismos nacionais de controle e vigilância, como a Procuradoria Geral da Nação e a Defensoría del Pueblo, mas contribuíram para lançar um manto de dúvida não apenas sobre a neutralidade e autonomia das diversas comunidades de paz na região, mas também sobre o trabalho das organizações não-governamentais que as acompanhavam. Com base neste pretexto, recomeçaram os ataques diretos às comunidades de paz, começando para San José de Apartadó um outro ciclo de atropelos e assassinatos que ainda hoje não acabou.

Em abril de 1999, a comunidade de paz foi vítima de uma nova incursão paramilitar. Segundo várias testemunhas, membros das Autodefesas de Córdoba e Urabá invadiram o casario, intimidaram a população, reuniram-na sob ameaça na Casa do Povo, escolheram seis pessoas que já tinham sido previamente identificadas e assassinaram-nas na frente de todos os vizinhos e parentes (*El Colombiano*, 1999a: 7a). A este massacre seguiram-se violentas incursões da guerrilha. Em 2000 já eram contabilizadas 83 vítimas nos escassos três anos de vida da comunidade de paz;³ com este banho de sangue rompia-se o precário equilíbrio conseguido no ano anterior e de novo a lógica da guerra voltava a entrar em cena.

Em julho de 2000, um novo massacre abalou os alicerces da organização comunitária; na ocasião, um grupo paramilitar fez uma incursão no povoado La Unión, um dos grupos que tinha demonstrado maior capacidade de resistência e coragem civil; como de outras vezes, os habitantes foram reunidos no mesmo lugar e lhes foi perguntado quem eram os dirigentes e, perante a resposta desconcertante sobre a responsabilidade coletiva na condução de todo o processo, seis pessoas foram escolhidas ao acaso e imediatamente executadas (entrevista por telefone, 2000).

A partir desse momento a situação de cerco e ameaças piorou de modo significativo; em dezembro de 2000, a Comissão Intercongregacional de Justiça e Paz enviou aos altos poderes públicos colombianos um comunicado no qual denunciava que havia sido reiniciado o bloqueio da estrada e que, tanto ali quanto na sede municipal de Apartadó, os moradores e seus acompa-

³Dado fornecido por um membro das ONGs internacionais presentes na zona e confirmado pela diocese de Apartadó.

nhantes eram seguidos e ameaçados por grupos paramilitares que os revistavam e confiscavam a ajuda e o dinheiro recebido do exterior ou conseguido através da comercialização dos seus produtos, e ameaçavam invadir as casas caso não fossem abandonadas em curto espaço de tempo. O comunicado terminava denunciando as cumplicidades entre militares da Brigada XVII e os paramilitares da região (Justicia y Paz, 2000).

Em março de 2001, e após quatro anos de existência da comunidade de paz, a ameaça que pairava sobre ela foi cumprida: um comando paramilitar armado tomou pela força o casario, destruindo e incendiando parcialmente a sede da comunidade de paz, que servia, ao mesmo tempo, de armazém para guardar a ajuda enviada e de residência para os religiosos e outros membros das Brigadas Internacionais de Paz que os acompanham. Quinze habitações ficaram reduzidas a cinzas e foram proferidas ameaças peremptórias para abandonarem a aldeia; caso contrário, regressariam para massacrar toda a população, a começar “pelos mulheres e crianças” (Justicia y Paz, 2001). O comunicado da Comissão de Justiça e Paz denunciando os fatos às autoridades nacionais e à comunidade internacional termina com estas palavras:

[...] Não chegam as recomendações da comunidade internacional expressas através dos sistemas das Nações Unidas ou do sistema regional da OEA [Organização dos Estados Americanos]; não chegam as expressões do corpo diplomático acreditado na Colômbia; não chegam as resoluções da União Européia; não chegam as expressões recentes de dois congressistas dos Estados Unidos da América sobre a situação da “Comunidad de Paz de San José de Apartadó”; não chega a solidariedade internacional e o apoio moral manifestado com o envio de acompanhantes e observadores internacionais; não chegam os testemunhos oferecidos pela comunidade de paz perante a Unidade de Direitos Humanos do Ministério Público da Nação para que se abram os caminhos da verdade e da justiça. Hoje, perante o anúncio do sangue que vai correr de novo, esperamos que esta expressão da nossa constância e censura moral, deixada nos gabinetes, seja a última, para que no exercício dos deveres constitucionais se evite que as ações criminosas do Estado possam ser desenvolvidas por quem as acaba de anunciar (Justicia y Paz, 2001).

Embora o sonho de paz dos residentes de San José tivesse sido mais uma vez interrompido, a decisão tomada foi a de resistirem, a de ficarem lá, a de continuarem na sua terra e voltarem a começar, mantendo sempre aberto um

horizonte de possibilidade para a dignidade, o respeito e a autonomia dos moradores.

4. A COMUNIDADE DE PAZ: UM PACTO FUNDADOR

A declaração de comunidade de paz foi o resultado de um acelerado processo de aprendizado político coletivo mediante o qual os habitantes de San José foram descartando, uma atrás da outra, todas aquelas estratégias de resistência e rebeldia que no passado tinham contribuído para escapar de situações de crise: a denúncia através de mobilizações em massa e a ocupação de edifícios públicos; o êxodo forçado; a invisibilização, escondendo-se em zonas despovoadas e de difícil acesso; a aliança com atores armados em busca de proteção e, de alguma forma, apoio; e, inclusive, a declaração de neutralidade ativa. Porém a passagem do estado de guerra à guerra como ação significava romper com práticas tradicionais, inventar outras e imaginar uma ordem política e social diferente que assegurasse condições mínimas de sobrevivência. A declaração de comunidade de paz obrigou o coletivo de moradores a desenhar novas formas de produção comunitárias, a formular referências políticas e fundamentos éticos para a ação em tempo de guerra, a adotar decisões individuais e compromissos sociais que os tornaram visíveis e os situaram como interlocutores não apenas dos grupos armados, mas também dos atores nacionais e internacionais. Assim, recuperaram a autonomia, a soberania e a autodeterminação sobre as próprias ações e decisões, assumindo um novo pacto fundador que denominaram Declaração da Comunidade de Paz.

4.1. A organização coletiva da produção

Os moradores de San José tinham uma longa experiência na cooperação para a comercialização e venda dos seus produtos, especialmente o cacau. Não eram desconhecidas as experiências associativas para melhorar os rendimentos e buscar preços de sustentação, e, de fato, a cooperativa de cacauzeiros tornou-se uma referência da maior importância para a união de colonos dispersos que ali aprenderam o significado do associativismo e da solidariedade. Não obstante, cada um trabalhava sozinho ou com a família nas suas unidades de economia camponesa; mas a guerra e a situação limite que os cercou contri-

buiu para a mudança das formas de produção, transformando uma economia camponesa tradicional em uma unidade coletivizada (Uribe, 1992: 293).

O abandono dos lotes, o refúgio em Apartadó, a permanente perseguição de quem se aventurava sozinho no campo e o bloqueio paramilitar da estrada que pretendia cercá-los pela fome levaram à adoção da estratégia de “saírem juntos para trabalhar”, de cultivarem a terra em comum, inicialmente para obter produtos que de alguma forma complementassem a ajuda alimentar que recebiam da comunidade internacional, e mais tarde para reabilitarem os velhos cacauzeiros que já estão produzindo colheitas comercializadas em Medellín através da Companhia Nacional de Chocolates. Desenvolveram também outros processos produtivos, como o da banana exótica, da qual já estão plantados cerca de 20 hectares, com 26.000 pés, tendo em vista a exportação do produto. Dizem os colonos: “Para nós, na comunidade de paz, não é possível comercializar explorando os outros, não se pode vender para que outros tirem todo o proveito, não se pode trabalhar individualmente, porque toda a nossa força está na unidade” (Arenas, 1999).

O trabalho em conjunto implicou, na prática, subverter a ordem da propriedade individual e coletivizar o uso das terras, que passaram a ser de todos; implicou também uma apropriação coletiva dos produtos obtidos ou dos rendimentos da venda: “Tudo o que se consegue cultivar ou vender é em benefício de todos e não apenas daqueles que trabalham a terra. Uma vez que todos participamos nas tarefas atribuídas na comunidade de paz, todos temos direito a esses produtos” (entrevistas pessoais, 2001). E trata-se também de uma produção planejada que é levada a cabo pelos comitês de trabalho que têm um coordenador nomeado pela comunidade e que, em conjunto, decidem onde vão semear, que produtos e de que maneira vão ser divididas as tarefas, dando conta destes trabalhos ao coletivo comunitário.

Muito embora este processo de coletivização tenha sido induzido pelos impactos da guerra, os habitantes assumiram-no como um componente básico da sua emancipação e como uma consequência lógica do sentido da participação comunitária. Para eles, trabalhar juntos em benefício de todos significa opor-se a formas de poder vertical como as que derivam do capitalismo (Comunidad de Paz, 1998: 11). Segundo as suas próprias palavras, tratar-se-ia de converter-se em alternativa de poder e de encontrar na participação e no trabalho em comum uma estratégia de luta contra a exploração econômica.

4.2. As referências políticas da declaração da Comunidade de Paz

A comunidade de paz, nas palavras dos moradores, significou uma experiência de resistência civil com o objetivo de conquistar a dignidade para todas aquelas pessoas apanhadas na teia de um conflito bélico no qual não tinham qualquer participação direta, embora fossem as suas vítimas principais (Comunidad de Paz, 1998: 3). A resistência civil significava para eles várias coisas: dizer não aos deslocamentos forçados, permanecer nos lotes e continuar a trabalhar a terra e a conviver com os vizinhos de sempre, mas não apenas isto. Implicava também exigir que todos os atores armados, inclusive os do próprio Estado, respeitassem as pessoas e os seus bens, bem como o direito a não serem envolvidos contra a sua vontade em ações militares diretas e indiretas que favorecessem alguma das forças que disputavam o controle do território e a hegemonia sobre as populações (Comunidad de Paz, 1998: 11-13). Tratava-se, enfim, de rejeitarem “formas de poder verticais, excludentes e discriminatórias”, propondo, pelo contrário, gerar estratégias de participação pluralistas e autônomas diferentes daquelas “que nos quiseram impor pelas armas e pelo poder econômico” (Comunidad de Paz, 1998: 10).

Porém, resistência civil quer dizer também resistência de civis desarmados, oposição racional, voluntária e pública a uma guerra de que não se sentem parte ativa, o que implica uma declaração formal de rejeição à representação que os atores armados estavam fazendo dos seus interesses, utopias e objetivos de futuros, comunicando-lhes que daí para a frente os habitantes de San José estavam dispostos a tomar as rédeas do seu destino; isto é, tinham decidido pela sua autodeterminação. Para os moradores de San José, a comunidade de paz torna-se assim qualquer coisa mais do que uma simples estratégia para escapar aos rigores da guerra. Trata-se, segundo eles próprios, de uma opção política,

[...] de dar uma resposta organizada a uma situação de guerra que transformou em vítima a população civil e é isto que a faz converter-se em uma alternativa a essa guerra; [...] é isto que a faz converter-se em um poder face aos atores armados e à lógica que os sustenta [...] construindo, a partir das próprias comunidades, alternativas diferentes às impostas não apenas pelas armas, mas também pela subjugação econômica do capitalismo (Comunidad de Paz, 1998: 11).

A opção pela política implica a proposta de um projeto alternativo fundador, de um pacto “entre iguais” para recriar as regras da convivência social, para instituir uma ordem diferente das que tinham vindo gravitar sobre as

suas vidas e para recuperar a soberania individual; trata-se, pois, de opor a política à guerra, de inverter a dinâmica do conflito e de optar pela convivência social. Contudo, esta nova ordem que se pretende instaurar não transcende os limites do seu próprio meio, será uma ordem que confrontará, a partir do local e de forma desarmada, os atores bélicos que disputam pela força das armas a soberania em toda a nação colombiana. Isto coloca a comunidade de paz de San José de Apartadó em uma dupla posição de vulnerabilidade: face à geoestratégia da guerra interna, que exige a conquista do território, e face à esfera estatal pública, que ficaria de fora e sem reconhecimento explícito por parte dos subscritores do novo pacto social.

4.3. Os fundamentos éticos do pacto

A proposta de comunidade de paz baseia-se em fundamentos ético-políticos bem significativos; o primeiro deles é o da participação social: “Todos participamos e todos temos o direito a tomar decisões” (Comunidad de Paz, 1998: 19). Isto quer dizer que qualquer membro do corpo político tem idênticas possibilidades de liderar o processo, mas também que as ações individuais podem recair sobre o conjunto; daí a responsabilidade solidária de todos os seus membros: “Por isso, cada ação que realizamos é feita sabendo que afeta os outros” (Comunidad de Paz, 1998: 20) e é nesse nós solidário e fraternal que repousa a força ética do projeto. Estes princípios da solidariedade e da responsabilidade têm expressão prática nas reuniões, nas oficinas de formação, no trabalho comunal no campo, que pretendem, acima de tudo, manter os laços solidários e o planejamento coletivo tanto das ações políticas quanto dos processos produtivos.

O segundo fundamento ético é o da liberdade, definida por eles como “a capacidade de autonomia das comunidades e de cada membro para tomar decisões autonomamente sem qualquer tipo de pressão e sem sentir-se excluído por não ser parte da maioria” (Comunidad de Paz, 1998: 19); trata-se da redescoberta de um princípio democrático fundamental que implica a aceitação da diferença e, inclusive, da oposição, sem que isso signifique ficar de fora do corpo político.

Partindo do respeito ao grande princípio, a neutralidade, cada um tem direito a discutir, a não estar de acordo e a apresentar alternativas: ser preto, indígena, mestiço, branco, liberal, conservador, comunista, tudo isso é respeitado porque a gente está lutando por uma causa muito mais importante, a vida de todos (Comunidad de Paz, 1998: 20).

O terceiro fundamento ético é o da transparência.

Para sobreviver em uma zona de guerra era preciso mentir aos atores armados; a comunidade de paz, pelo contrário, baseia a sua possibilidade de sobrevivência na verdade e em dizer aos atores armados que não é possível colaborar porque isto envolve-nos em uma guerra face à qual nós declaramos a nossa neutralidade (depoimento, 2000).

Os subscritores do pacto ou os protociudadãos sabem que a transparência das suas ações é condição de existência ou, melhor ainda, a razão de ser da comunidade de paz; e apesar disto não ter constituído garantia de sobrevivência, confere-lhes a força moral para denunciar e encontrar eco nos organismos nacionais e internacionais que protegem bens públicos universais.

Estes princípios éticos modernos, democráticos e pluralistas, contrastam com alguns critérios derivados da moral tradicional e religiosa que em teoria negariam os primeiros; chama grandemente a atenção que no regulamento interno da comunidade de paz esteja expressamente proibido o consumo de álcool e que entre as funções do Conselho Interno se coloque, por isso, a de “controlar o consumo de álcool que está proibido na comunidade de paz, e perante esta falta será chamada a atenção tanto do consumidor como do vendedor, aplicando-se a alínea d) do presente artigo” (Comunidad de Paz, 1998a: 2). O procedimento contra os infratores consiste em duas chamadas de atenção, após as quais são expulsos da comunidade de paz.

O Conselho Interno também parece intrometer-se em demasia em outros aspectos da vida privada dos membros da comunidade, fazendo visitas domiciliares de controle (Comunidad de Paz, 1998a: 3), exercendo vigilância sobre as pessoas que entram e saem da freguesia, sobre as que não assistem às reuniões ou não participam no trabalho comunitário. Nos fundamentos éticos da comunidade de paz de San José de Apartadó misturam-se de forma bastante paradoxal o moderno com o tradicional, a ética laica com a moral católica, as liberdades públicas com o controle da vida privada exercido por vizinhos e família, a coletivização da produção com o individualismo liberal. Tais misturas revelam o que uma situação limite provoca nos coletivos tradicionais que redescobrem a política no meio da guerra.

4.4. As decisões racionais, voluntárias e públicas

A comunidade de paz significou um passo à frente em relação à declaração de neutralidade territorial, pois implicava, por parte das pessoas e comunidades das povoações, a subscrição de um compromisso explícito, voluntário e publicamente anunciado, com os princípios políticos e éticos do pacto de fundação. Segundo a declaração, os princípios eram os seguintes: não participar na guerra de forma direta ou indireta; não levar armas e abster-se de guardá-las; não ter munição ou explosivos; abster-se de oferecer apoio às partes em conflito; não recorrer aos atores dos armados para resolver problemas pessoais ou familiares; não manipular ou passar informações a nenhuma das partes; comprometer-se a participar dos trabalhos comunitários e não aceitar a injustiça e a impunidade dos fatos (Comunidad de Paz, 1998: 10). Assim exprimem-se os moradores a este respeito:

[...] cada um de nós, a partir da nossa atividade, assume compromissos específicos; por exemplo, se eu for comerciante e fizer parte do processo, não posso vender nada a nenhum ator armado [...]. Além disso, procuramos que aqueles que não moram na freguesia, mas mantêm contato permanente conosco, observem também estes princípios e se tornem parte da comunidade de paz; é o caso dos condutores que cobrem a rota para Apartadó; eles comprometeram-se a não transportar nenhum ator armado, já que põem em perigo as pessoas que utilizam esse mesmo transporte público [...]. Algo muito comprometedor é a questão das ordens que os atores armados nos obrigam a cumprir, como levar recados, dar informação, guardar armas, dar-lhes guarida ou um prato de comida [...] porque nós, como camponeses, temos de pagar por qualquer coisa [...] (entrevistas pessoais, 2000).

Para pertencer à comunidade de paz, cada pessoa deve manifestar voluntária e individualmente o desejo de fazer parte do projeto; deve participar durante um mês de quatro oficinas organizadas pelo comitê de formação; depois deve pedir formalmente a inscrição mediante “um documento que será assinado por cada uma das pessoas que dê a sua aceitação ao processo e que sejam maiores de doze anos; os pais e adultos responsáveis responderão pelas ações dos menores de 12 anos” (Comunidad de Paz, 1998a: 1).

Uma vez assinado o documento de compromisso ou deixada a impressão digital como prova de aceitação, receberá da parte do Conselho Interno e de maneira oficial um cartão que o acredita como participante da comunidade de paz.

Além dos requisitos anteriores, para receber o cartão o interessado deve demonstrar que conhece a declaração de Comunidad de Paz, que não é parte direta ou indireta do conflito, que aceita o regulamento interno, que vai conservar responsabilmente os símbolos da comunidade e que se compromete ativamente no desenvolvimento do processo e nas atividades comunitárias que lhe forem atribuídas (Comunidad de Paz, 1998a: 3). Este compromisso explícito, informado, voluntário e racionalmente aceito, reconstrói o coletivo por outra via, a via política, deixando para trás noções nacionalistas tradicionais como as de vínculo ao território, vizinhança, laços de sangue ou sujeição histórico-cultural a uma comunidade determinada, e constitui um principiante *corpus* político com deveres (neutralidade e participação) e direitos (proteção e eleição).

Dado o caráter voluntário e individual da comunidade de paz, nem todos os habitantes da freguesia são seus membros; das 32 povoações que existem em San José, apenas 17 acolheram o pacto, assim como alguns moradores do casario do povoado urbano, em boa parte retornados depois dos exílios de 1997. Os grupos de povoações que formam parte da comunidade de paz são os seguintes: La Unión, Arenas Altas, Arenas Bajas, La Cristalina, Mulatos Medio e Mulatos Alto, La Resbalosa, Las Nieves, El Guineo, La Linda, Alto Bonito, Las Playas, El Porvenir, Buenos Aires, La Esperanza Bellavista e San José (centro urbano) (Comunidad de Paz, 1998: 4).

4.5. A organização social e política da coletividade

A declaração de comunidade de paz e as exigências de neutralidade implicavam a adoção de um modelo de organização sólido, com alguma autoridade e reconhecimento, como garantia mínima para o cumprimento dos objetivos propostos; a mais alta autoridade da comunidade de paz, e a única no território, é o Conselho Interno. Este organismo possui funções administrativas e disciplinares: ao mesmo tempo que coordena todas as atividades que o conjunto social desenvolve e resolve através do diálogo os conflitos e tensões que surgem entre os habitantes, também vigia, controla e aplica

sanções disciplinares a quem violar os acordos assinados entre os subscritores do pacto (Comunidad de Paz, 1998a: 1-4). Trata-se de uma autoridade não institucional nem reconhecida oficialmente, sem referências nem vínculos formais ou constitucionais com outras autoridades regionais ou nacionais; em suma, uma autoridade social, plural, coletivamente exercida e popularmente eleita, a partir da qual é dirigida de forma colegiada a vida dos subscritores do pacto, mas com uma inegável influência sobre todos os habitantes da freguesia.

O Conselho Interno é também quem representa a comunidade perante diferentes instâncias; é o encarregado de falar com os atores armados, pedir-lhes contas da sua ação, interceder por algum membro que seja questionado por eles e esclarecer situações equívocas. O Conselho também representa a comunidade perante entidades externas — organizações sociais nacionais ou internacionais — e perante os organismos estatais da ordem nacional que prestam ajuda humanitária ou protegem direitos e liberdades. No interior da comunidade, o Conselho é a autoridade a que se deve obediência.

As funções disciplinares do Conselho Interno têm a ver basicamente com aqueles aspectos relacionados com a neutralidade e com a venda e consumo de álcool. Quando alguém rompe as normas constitutivas do pacto, “o Conselho chama o infrator com a intenção de que este resolva o problema. [...] Se a falta for cometida uma segunda vez, voltará a ser chamado e se o for uma terceira será excluído da comunidade de paz” (Comunidad de Paz, 1998a: 3). O Conselho não aplica sanções penais, mas é preciso ter em conta que na prática ser expulso da comunidade quase equivale a ser expulso do território.

Este Conselho Interno é constituído por oito membros: o coordenador geral, o vice-coordenador, o tesoureiro, o fiscal, o secretário e três vogais; se o Conselho assim o decidir, pode contar com o assessoramento de um delegado da diocese de Apartadó e de um delegado de uma ONG presente em San José (Comunidad de Paz, 1998a: 2). Este Conselho é eleito por todos os membros da comunidade de paz e a sua vigência será submetida à consulta popular a cada seis meses; para manter a continuidade do processo, deverão permanecer no mínimo duas pessoas do Conselho anterior. Este organismo reúne-se uma vez por semana, aos sábados, ou em qualquer momento, se a situação assim o requerer, e para que haja sessão é exigida a maioria absoluta

dos seus membros. A eleição dos membros do Conselho realiza-se da seguinte maneira:

Reunimos por grupos e por carreiros para refletir sobre as características que cada membro deve ter e de acordo com isto propomos os candidatos; depois faz-se uma lista de todos eles e há um dia dedicado a eleições; as oito pessoas que obtiverem a votação mais alta serão os integrantes do novo Conselho, se cada um deles decidir livremente aceitar o cargo (Comunidade de Paz, 1998: 25).

Abaixo deste Conselho estão os grupos de trabalho e os comitês. Os primeiros encarregam-se da produção coletiva e comunitária de alimentos para cobrir em parte as necessidades mais elementares de todos os membros da comunidade de paz; existem 22 grupos de homens e 11 de mulheres; cada grupo de trabalho tem um coordenador que é encarregado de organizar o trabalho e informar o coletivo, nas assembléias informativas, sobre os avanços ou dificuldades no desenvolvimento das tarefas (depoimento, 2000). Os comitês, por sua vez, ocupam-se de aspectos temáticos concretos para a organização da vida em comum, como saúde, educação, trabalho, esportes, cultura, mulheres e formação política dos membros da comunidade de paz. Cada comitê conta com um coordenador, que, além das suas funções específicas, se encarrega de organizar a entrega de ajuda às famílias, aos grupos de trabalho ou as pessoas, conforme o caso. Todos os subscritores do pacto de paz comprometem-se a participar das tarefas coletivas e devem fazer parte dos grupos de trabalho ou dos comitês; esta não é uma opção voluntária, é um compromisso indeclinável perante os compromissos estabelecidos com a comunidade de paz (entrevistas pessoais, 2000).

Este programa produtivo coletivizado e de forte sabor comunitarista contrasta significativamente com a organização social e política centrada no sujeito individual, na autonomia pessoal e no pluralismo, de clara tendência liberal e democrática, que faz da comunidade de paz de San José de Apartadó um híbrido ou uma mistura na qual podem ser encontrados traços de vários sistemas políticos, uma combinação de tempos históricos diferentes e uma sobreposição de espaços, fechamentos e aberturas que complexificam significativamente o devir de um coletivo camponês aparentemente simples.

Trata-se, pois, de uma comunidade organizada, permanentemente mobilizada, de pé face à adversidade, que, através do trabalho coletivo e solidário, resolveu em parte as necessidades básicas da subsistência, resistindo aos deslocamentos forçados. Com profunda dignidade e coragem civil, esta comunidade tem tentado impor limites à guerra e, talvez, sem ser este o seu propósito, esteja formando uma nova ordem política a partir do local.

Bibliografía

- Alonso, Manuel Alberto; Vélez, Juan Carlos (1998), "Guerra, soberanía y órdenes alter-nos", *Estudios Políticos*, 13. Medellín. Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos, 41-75.
- Arenas, Juan Carlos (2000), *e-mail* à autora. 12 de dezembro de 2000.
- Arendt, Hannah (1974), *La Condición Humana*. Barcelona: Seix Barral.
- Badie, Bertrand (2000), *Un Mundo sin Soberanía. Estados entre Artificio y Responsabilidad*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Botero, Fernando (1990), *Urabá Colonización, Violencia y Crisis del Estado*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Cavarozzi, Marcelo (1993) "Transformación de la política en la América Latina contemporánea", *Análisis Político*, 19. Bogotá, 25-40.
- Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz (2000), "Carta al presidente de la República de Colombia", *e-mail* à autora. 20 de dezembro de 2000.
- (2001), "Carta al Presidente de la República de Colombia", *e-mail* à autora. 8 de março de 2001.
- Comunidad de Paz de San José de Apartadó (1998), "Caminos de Resistencia. Alternativas de la población Civil en medio del conflicto". Apartadó (mimeo.).
- (1998a) "Reglamento Interno". Apartadó. (Mimeo).
- "Comunidad de Urabá en contra de las ONGs", *El Colombiano*, Medellín. 25 de março de 1999.
- Corpourabá, Corporación Regional de Urabá (1990), "Plan de Desarrollo de Urabá", Medellín (mimeo.).
- Cubides, Fernando (1997), "Los Paramilitares y su estrategia". Programa de estudios sobre seguridad, justicia, violencia y paz pública. Bogotá (mimeo.).
- "Exigen respeto a las Comunidades de Paz", *El Tiempo*, Bogotá. 9 de outubro de 1997, 8.
- GAP: Grupo de apoyo a los desplazados (1998), "Foro sobre desplazamiento interno en Antioquia". Medellín (mimeo.).
- García, Mauricio; Uprimny, Rodrigo (2000), "Corte Constitucional y emancipación social en Colombia", comunicación apresentada no simpósio *A Reinvenção da Emancipação Social*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais/Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 23-26. Novembro de 2000.
- Hobbes, Tomás (1980), *Leviatán*. Madri: Editora Nacional. 2ª ed.
- Kymlicka, Will (1996), *Ciudadanía Multicultural*. Barcelona: Paidós, 240-255.
- Miller, David (1997), *Sobre la Nacionalidad, Autodeterminación y Pluralismo Cultural*. Barcelona: Paidós.
- Naranjo, Gloria. (2000), "San José de Apartadó, Primera Comunidad de Paz". Documentos preliminares para la investigación, Desplazamiento forzado en Antioquia. Medellín. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia (mimeo).
- Nieto, Patricia (1998), "Los vencidos. Una historia sobre el desplazamiento forzado en Colombia". Medellín, Instituto de Estudios políticos, Universidad de Antioquia. Tese de pós-graduação.
- "Paras Atacan Comunidad de Paz", *El colombiano*. Medellín. 4 de abril de 1999, 6a.
- Parsons, James (s/d), *Urabá: Salida de Antioquia al mar*. Medellín: Instituto de Integración Cultural — Corpourabá.
- Planea (1999), *Plan Estratégico de Antioquia — Subregión de Urabá. De la visión de futuro hacia la identificación de líneas estratégicas*. Medellín: Gobernación de Antioquia, Departamento Administrativo de Planeación.
- "San José Sale en busca del derecho a la vida", *El Colombiano*. Medellín, 12 de setembro de 1996, 8A.
- "San José una Comunidad de Paz", *El Colombiano*. Medellín, 22 de março de 1998, 6A.
- "San José de Apartadó", *El Colombiano*. Medellín, 23 de maio de 1997, 5A.
- Santos, Boaventura de Sousa (2000), "Reinvenção da Emancipação Social. Uma visão geral", Simpósio A Reinvenção da Emancipação Social. Coimbra: Centro de Estudos Sociais/Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 23 de novembro de 2000.
- Schmitt, Carl (1997), *El Leviatán en la doctrina del Estado de Tomás Hobbes*. México: Anagrama.
- Uribe de H., Maria Teresa (1992), *Urabá, ¿Región o territorio?* Medellín: Corpourabá-Iner, Universidad de Antioquia.
- (1998), "Las Soberanías en vilo en un contexto de guerra y paz", *Estudios Políticos*, 13. Medellín: Instituto de Estudios Políticos Universidad de Antioquia, 11-41.
- (1999), "Las Soberanías en disputa: Conflicto de Identidades o de Derechos?", *Estudios políticos*, 15. Medellín: Instituto de Estudios políticos, Universidad de Antioquia, 23-49.

CAPÍTULO 5

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

João Arriscado Nunes
Nuno Serra

INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas duas décadas, a democracia parlamentar e representativa de tipo Ocidental tem sido apresentada a diferentes sociedades, um pouco por todo o mundo, como o modo “natural” de organização da vida política e da participação dos cidadãos. A sua definição corrente corresponde a uma versão “minimalista”, a um modelo de democracia “de baixa intensidade” (Santos, 1998), que sublinha os direitos individuais e o voto em eleições realizadas periodicamente como a essência tanto da vida política como da participação cívica. Durante o mesmo período, porém — e especialmente durante a década de 1990 —, assistiu-se também a um crescendo de críticas às democracias “realmente existentes”, aos seus déficits e às suas patologias. Os modos de participação dos cidadãos na definição das agendas políticas e nos processos deliberativos assumiram importância central como temas de um debate que, ainda que sob diferentes formas, surgiu tanto em sociedades do hemisfério norte como em sociedades do hemisfério sul.

É interessante notar uma peculiaridade desse debate tal como ele tem ocorrido em diferentes países da Europa ocidental, nos Estados Unidos, no Canadá e no Japão. Nesses países, a questão da legitimação do Estado e da ordem democrática tende a ser suscitada em relação a problemas envolvendo a ciência e a tecnologia e a intervenção de peritos, como sucede nos domínios das políticas energéticas, transportes, telecomunicações, ambiente, biotecnologia, genética humana, saúde e segurança alimentar, entre outros. De fato, verificou-se que os processos de decisão política e as práticas administrativas baseadas no sigilo e na exclusão dos cidadãos do debate e da deliberação tendiam a ser especialmente frequentes quando estava presente um forte componente de conhecimento científico e técnico especializado. Como

notaram autores como Ulrich Beck ou Anthony Giddens¹, a ciência, a tecnologia e o conhecimento especializado tendem a gerar novas formas de incerteza e de risco cujas conseqüências afetam desproporcionalmente os cidadãos “comuns” que são excluídos de qualquer participação efetiva nos debates e deliberações sobre esses “riscos manufaturados”. Não é nossa intenção, aqui, entrar nos pormenores dessa discussão. Mas será certamente relevante chamar a atenção para o fato de, na seqüência de várias crises envolvendo sangue para transfusões contaminado, a epidemia de Aids, o caso da encefalopatia espongiforme bovina (convenientemente chamada de “doença da vaca louca”) e outras crises ligadas à produção e ao comércio de produtos alimentares, ou ainda a ocorrência de desastres ambientais graves, a crescente visibilidade desses problemas e a dificuldade em lidar com eles de maneira rigorosa e eficaz tenha levado governos, parlamentos, organismos de regulamentação, organizações não-governamentais, cientistas e outros atores a procurarem novas formas de participação pública nos debates e nos processos de decisão, no contexto de uma abordagem política “preventiva”.

Como país-membro da União Européia, uma região central do sistema-mundo, Portugal não tem estado de todo ausente deste debate. Este, contudo, assume características específicas, que decorrem, em boa parte, da condição semiperiférica de Portugal, como espaço que pode ser definido como de interface ou de intermediação entre o Norte e o Sul ou como exemplo do “Sul no Norte”. Nestas condições, muitos dos problemas e questões suscitados em sociedades do Sul podem pelo menos em parte mostrar-se relevantes, desde que sejam reconhecidas as suas especificidades, para o caso de Portugal. O que nos irá ocupar aqui e agora será o fato de as novas abordagens da participação, que foram postas em prática, em diferentes países e desde meados da década de 1980 sob a forma de conferências de consenso, de júris ou *fora* de cidadãos, suscitarem três questões que, como iremos ver, estiveram no centro da curta mas intensa experiência de democracia participativa durante a Revolução portuguesa de 1974-75: as condições e dinâmicas da participação e as suas

¹As duas versões mais influentes deste argumento são apresentadas em Beck, 1992, e Giddens, 1994. O debate crítico suscitado pelas posições destes dois sociólogos está na origem de um número já considerável — e crescente — de publicações, de que se pode salientar Beck *et al.*, 1994; Lash *et al.*, 1996; Adam *et al.*, 2000; Irwin, 1998. Sobre as implicações políticas destes argumentos, vejam-se as contribuições reunidas em Franklin, 1998. Discussões sobre a relação entre peritos e cidadãos estendidas a experiências em sociedades do hemisfério sul podem ser encontradas, entre outros, em Silliman e King, 1999, e Fischer, 2000.

formas de organização; o papel central desempenhado pela articulação de diferentes formas de conhecimento e de experiência; e, finalmente, o papel do Estado como promotor dos movimentos e da participação dos cidadãos ou, alternativamente, como obstáculo a estes.

A experiência da Revolução portuguesa concentra de forma muito interessante, e ao mesmo tempo exemplar, algumas características que nos irão permitir considerar em pormenor estes três temas. Iremos examiná-las a partir do processo que ficou conhecido como Operação SAAL, uma iniciativa de intervenção no domínio das políticas urbanas e de habitação.

Antes de passar à apresentação desse caso, porém, importa esclarecer alguns aspectos da relação entre os cidadãos e os portadores de conhecimentos especializados geralmente designados como “peritos”. O papel destes, como veremos, foi crucial para as experiências de democracia participativa ligadas ao campo da habitação e às políticas de intervenção urbana que serão tratadas em pormenores mais adiante. Se a ligação entre saber e ação política era, tradicionalmente, associada à figura do intelectual, a mobilização de conhecimentos técnicos especializados no quadro de movimentos que têm como objetivo transformações políticas radicais sugere a necessidade de redefinir essa figura do intelectual e de especificar a sua relação com a figura do “perito”, do especialista em um campo circunscrito caracterizado pela mobilização de competências científicas ou técnicas. Essa relação, como veremos, está longe de ser linear, e o modo como ela se articula pode fazer a diferença entre a promoção de dinâmicas emancipatórias e a emergência de novas formas de regulação legitimadas pela referência a conhecimentos especializados.

1. OS INTELLECTUAIS, OS CONHECIMENTOS E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

O conceito de “intelectual específico”, proposto por Michel Foucault (1994a, b), que o contrasta com os de “intelectual universal” ou “intelectual orgânico”, parece ser um ponto de partida adequado para a definição dos “peritos” ou “técnicos” envolvidos em processos de transformação política e social. O intelectual específico não se dedica à produção de um discurso universal, assumindo-se como porta-voz de um sujeito universal (ou, na versão gramsciana do intelectual orgânico, como porta-voz de uma classe, grupo ou instituição), mas a um tipo de intervenção baseada em modos específicos

de conhecimento técnico-científico — ou de conhecimento “pericial” ou especializado — e nas relações destes com determinados “regimes de verdade”.² É na sua qualidade de intelectuais específicos que estes atores se encontram em rotas de colisão com o sistema, com as instituições ou com relações de poder, e que “alinham-se” com outros atores enquanto participantes em lutas de sentido emancipatório. Esse “alinhamento” não passa pelo recurso privilegiado à produção de textos públicos, mas pelas suas intervenções como especialistas ou portadores de um determinado tipo de competência ou de saber. Segundo Foucault, a emergência do intelectual específico seria um fenômeno próprio do período posterior à Segunda Guerra Mundial, e a sua figura exemplar seria a de um físico nuclear como J. Robert Oppenheimer, considerado o “pai” da primeira bomba atômica e, que, mais tarde, viria ser um opositor ativo à utilização de armas nucleares. Mas a intervenção dos intelectuais específicos também seria muito visível em lutas nos campos da psiquiatria, dos regimes carcerários, ou, mais recentemente, da proteção social, do ambiente, da saúde pública, do planejamento ou da política cultural. Outros autores, contudo, como é o caso de Paul Rabinow (1989), consideram que a presença dos intelectuais específicos pode ser identificada em períodos anteriores, ligada às figuras que Rabinow descreve como “modernistas de mediação” (*middling modernists*), os agentes do planejamento urbano e social responsáveis pela “engenharia” da modernização nas metrópoles imperiais e nos territórios coloniais a partir do primeiro terço do século XIX, atuando em nome do que era então considerado como a missão universalista de promoção do progresso e do bem-estar.

As propostas de Foucault e de Rabinow suscitam dois interessantes problemas a respeito do conceito de intelectual específico, que são particularmente visíveis quando se lida com o caso de Portugal durante o período revolucionário. O primeiro problema diz respeito à tensão entre propensões hegemônicas e contra-hegemônicas na atividade dos intelectuais específicos. As ideologias profissionais destes podem levá-los a associarem-se a intervenções para as quais se consideram qualificados independentemente de quais os atores nelas envolvidos (o Estado, empresas, movimentos sociais, cidadãos), en-

²“Cada sociedade tem o seu regime de verdade, a sua política geral da verdade: ou seja, os tipos de discurso que ela acolhe e faz funcionar como verdadeiros; os mecanismos e as instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros ou falsos, a maneira como se sancionam uns e outros; as técnicas e os procedimentos que são valorizados para a obtenção da verdade; o *status* daqueles a quem compete dizer o que funciona como verdadeiro” (Foucault, 1994b: 158).

quanto essas intervenções forem consideradas “progressistas” sob o ponto de vista das suas culturas profissionais ou técnico-científicas. Uma intervenção contra-hegemônica seria definida pelas suas articulações com a participação social e cívica. No caso que será analisado aqui, os especialistas em habitação e urbanismo (arquitetos e engenheiros, geralmente) assumiram um papel crucial na articulação do técnico, do social e do político no campo dos problemas ligados à habitação e à cidade. A forma particular como essa articulação aconteceu no caso de Portugal leva-nos a identificar um segundo problema com o conceito de “intelectual específico”: a tendencial diluição das fronteiras entre as categorias de intelectual orgânico e de intelectual específico em condições em que não é sustentável ou crível a manutenção da fronteira entre o “técnico” e o “político”. O “tomar partido” em situações caracterizadas por controvérsias técnicas que não são distinguíveis do debate político sobre as implicações e conseqüências dessas controvérsias era — e continua a ser — visto pelos arquitetos, engenheiros e outros profissionais comprometidos com o ativismo local como um imperativo ético. Ainda que com estas reservas e qualificações, contudo, o conceito de intelectual específico continua a ser um recurso útil para a definição dos problemas que enfrentam os intelectuais que se envolvem no ativismo social e político na base da mobilização de uma competência técnico-científica ou profissional, e não tanto na reivindicação da condição de porta-vozes da justiça de uma “causa” — como acontecia com os chamados “intelectuais universais”.

Os intelectuais específicos ligados aos movimentos e iniciativas nos campos da habitação e das políticas urbanas procuraram inspiração ideológica e teórica nas (então) “novas” correntes do marxismo, especialmente em autores como Henri Lefèbvre e Manuel Castells, cujas obras foram, em parte, traduzidas para o português e por vezes já circulavam antes da sua publicação, sob a forma de documentos copiados ou de edições de distribuição restrita (Lefèbvre, 1972; Castells, 1976). A partir dessa inspiração, procuravam pôr a arquitetura, o planejamento urbano e outras formas de conhecimento técnico, legitimado científica e academicamente, a serviço das populações urbanas, da sua luta pela transformação das relações sociais e pelo bem-estar individual e coletivo. Essa aspiração não deixou, contudo, de suscitar tensões entre a pretensão dos “peritos” a definir “planos” para uma transformação social de sentido emancipatório, por um lado, e o reconhecimento da necessidade de articular a busca das soluções técnicas mais adequadas e eficazes para os problemas da habitação e do planejamento urbano com as di-

ferentes formas de conhecimento local, de preferências estéticas e de expressões identitárias associadas aos lugares específicos em que as populações levavam a cabo a sua luta por uma habitação decente e por uma apropriação mais democrática do espaço urbano. Veremos, a seguir, como estas tensões se manifestaram e como elas foram geridas ao longo do desenvolvimento da Operação SAAL.

2. A REVOLUÇÃO PORTUGUESA DE 1974-75 E O CONTEXTO DA OPERAÇÃO SAAL

Em 25 de abril de 1974, um golpe militar abriu o caminho para um período histórico único marcado por experiências sem precedentes no campo dos movimentos sociais e da participação dos cidadãos. Os próprios militares, organizados no Movimento das Forças Armadas (MFA), derrubaram a mais longa ditadura da Europa, que, durante 48 anos (1926-1974), havia privado o povo português de direitos democráticos fundamentais e que, desde o início da década de 1960, se envolvera em uma guerra contra os movimentos de libertação das colônias africanas de Angola, Moçambique e Guiné-Bissau. Ao longo do período da ditadura, a oposição a esta e à guerra colonial assumiu diferentes formas, incluindo a resistência clandestina e o desafio aberto ao regime, através de manifestações de rua, de greves de trabalhadores e de estudantes, e mesmo, durante as décadas após a Segunda Guerra Mundial, pela participação em eleições que, apesar de manipuladas pelo governo, permitiram o surgimento de espaços para novas formas de intervenção política por parte das forças da oposição.

A longa e impopular guerra colonial e a impossibilidade, cada vez mais evidente, de impor uma derrota militar aos movimentos de libertação alimentaram tensões internas nas forças armadas, especialmente entre os oficiais subalternos. O MFA seria a expressão organizada das preocupações partilhadas por oficiais com inclinações políticas distintas, alguns deles mesmo sem objetivos políticos claramente definidos. Um programa minimalista baseado na restauração de direitos democráticos fundamentais e em uma solução negociada do problema colonial permitiu manter o movimento mais ou menos unido durante a primeira fase da Revolução. Contudo, a pressão crescente dos movimentos sociais e da própria luta política nas novas condições de liberdade de expressão e de associação viriam a “quebrar” o MFA em um conjunto de setores ou de facções, mais ou menos alinhadas com di-

ferentes constelações de correntes e organizações políticas, com as alas mais radicais reclamando para si próprias o papel de vanguarda revolucionária. Foram assim tomando forma concepções radicais de democracia, baseadas na participação popular, nas organizações de base e em comissões livremente eleitas, tendo o socialismo como horizonte e assumindo uma importância crescente no debate político durante todo o período revolucionário.

Uma característica peculiar desta situação foi a coexistência dessas experiências e concepções radicais com projetos políticos mais “tradicionais”, como o de criação de uma democracia parlamentar de tipo ocidental ou de instauração de um modelo mais “estatizante” de sociedade, inspirado na experiência soviética. No que diz respeito às colônias, a ausência de uma definição clara do conteúdo da “solução” a negociar com os movimentos de libertação e a não aceitação, por estes, de propostas de “autonomia” sem reconhecimento do direito à autodeterminação e à independência rapidamente tornaram esta uma opção inevitável. Seriam assim proclamados os novos estados de Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe, e reconhecida a independência, proclamada em 1973, da Guiné-Bissau (país que ainda integraria, ainda, em um primeiro momento, a ex-colônia de Cabo Verde).

Durante todo este período, o Estado passaria por uma fase de paralisação. Sucessivos governos provisórios (seis, no total) foram sendo formados ao sabor das transformações nas correlações de forças e nas alianças políticas, na base de coligações de partidos e organizações e de diferentes facções do MFA, geralmente situadas na esquerda do movimento. Os governos eram, por um lado, tutelados pelos militares, e, por outro, extremamente sensíveis à pressão dos movimentos sociais e cívicos. A situação caracterizava-se, mais do que por uma dualidade de poderes, por uma “dualidade de impotências” (Santos, 1990), com um enfrentamento permanente entre a legalidade revolucionária e a legalidade democrática, num jogo que terminaria em novembro de 1975. A esta situação, em si complexa, juntavam-se as pressões e contrapressões decorrentes da dinâmica geoestratégica da guerra fria, que encontravam tradução, internamente, nos programas e estratégias das diferentes forças presentes.

Durante cerca de ano e meio, os trabalhadores da indústria, da agricultura e dos serviços, os movimentos de moradores de bairros urbanos, os estudantes, os intelectuais e os militares levariam a cabo um conjunto extremamente rico e sem precedentes de experiências de mobilização de massas, de constituição de organizações populares de base e de diversas formas de democra-

cia participativa. Paralelamente, emergia das primeiras eleições livres realizadas em Portugal no último meio século uma Assembléia Constituinte. A Constituição por esta elaborada viria a inscrever as tensões e contradições que marcaram todo este período, que chegaria ao fim em 25 de novembro de 1975, quando uma coligação de setores “moderados” e conservadores das forças armadas e das formações políticas do “centro”, através de uma ação militar, recuperou o controle do processo político.

Apesar da sua curta duração, o período revolucionário deixaria marcas tanto na ordem constitucional portuguesa quanto na memória coletiva e histórica, seja como fonte de novas energias e de experiências de revitalização da participação cívica e social, seja como alegada expressão de um “hiato” anômalo no caminho “normal” que conduziria à implantação da democracia representativa e parlamentar. Na Constituição de 1976, o socialismo é definido como um objetivo da sociedade portuguesa, e um amplo conjunto de formas de democracia participativa e de direitos sociais e econômicos bastante avançados, exigidos ao longo da Revolução, seria explicitamente contemplado no texto constitucional. Naquele mesmo ano teriam lugar as primeiras eleições legislativas no quadro da nova ordem constitucional, seguidas das eleições presidenciais. Estas constituíram o cenário de um último assomo de movimentos sociais e populares que apoiaram a candidatura de esquerda de Otelo Saraiva de Carvalho, um dos dirigentes militares da Revolução. Essa candidatura (que obteve 16% dos votos expressos) baseava-se no compromisso com a aplicação plena das disposições da Constituição, especialmente nos campos da democracia participativa e dos direitos econômicos e sociais. Finalmente, ainda naquele ano, teriam lugar as primeiras eleições para o poder local.

Entre as experiências de participação popular que se multiplicaram durante o período revolucionário salienta-se, pela sua importância e pelo seu caráter exemplar como expressão dos sucessos e dos dilemas e tensões que marcaram esse período, a chamada Operação SAAL (Serviço Ambulatório de Apoio Local). Essa operação foi lançada em várias zonas urbanas por um setor do Estado e envolveu arquitetos, engenheiros, juristas e estudantes, mas, sobretudo, moradores de bairros urbanos, especialmente de bairros pobres ou degradados, que se organizariam em comissões locais e integrariam um esforço conjunto de definição e aplicação de novos direitos e de novas condições de vida, centradas, por um lado, na exigência de uma habitação decente e, por outro, no que alguns dos atores centrais deste processo vieram a chamar de “direito ao lugar”.

Como parte de uma dinâmica revolucionária, a operação, realizada nas zonas urbanas de Lisboa, Setúbal e Porto, terá assumido, provavelmente, a forma mais consistente e teorizada no caso desta última cidade. O seu sucesso na promoção de uma dinâmica de organização popular e de aliança entre setores do Estado, intelectuais específicos e movimentos populares baseou-se na definição de objetivos setoriais precisos — habitação decente e direito ao lugar — no âmbito do objetivo mais geral de construção de uma sociedade mais justa, de uma sociedade socialista. O SAAL/Norte viria, deste modo, a adquirir um *status* de referência, apontando um dos caminhos possíveis para articular o específico e o local com projetos mais amplos de transformação global da sociedade.

Apresentamos, a seguir, uma descrição e cronologia da Operação SAAL/Norte, procurando caracterizar os atores que a protagonizaram e identificando suas alianças e articulações, bem como as estratégias de intervenção seguidas e seus modos de intervenção. A memória do SAAL/Norte é posteriormente explorada enquanto recurso apropriado, hoje, para a reinvenção de formas de participação por parte de diferentes atores envolvidos em lutas pela habitação e pelo direito ao lugar. Essa memória é confrontada com a identificação e discussão dos principais problemas suscitados pela análise dos movimentos de moradores no quadro do presente projeto. Serão examinados, em particular, a dinâmica da mobilização e da organização populares; o papel de diferentes setores do Estado e dos militares que foram “alistados” em projetos emancipatórios e solidários; a importância dos detentores de formas especializadas de conhecimento e de competências técnicas na definição das estratégias necessárias ao cumprimento dos objetivos do movimento, bem como as alianças que estes estabeleceram com os movimentos de moradores; e, finalmente, a importância da situação revolucionária como condição para a própria viabilidade do processo.

Para este estudo de caso, recorreremos, por um lado, a relatórios, análises e documentos publicados referentes ao período considerado e, em particular, à Operação SAAL/Norte.³ Um segundo tipo de fontes incluiu entrevistas e discussões com informantes privilegiados, a maioria dos quais participantes do processo. Finalmente, recorreremos também a notas referentes à participação em debates recentes sobre habitação e políticas urbanas, com a

³Para um tratamento pormenorizado da história dos movimentos de moradores no Porto durante o período da Revolução, ver Rodrigues, 1999.

presença de antigos e atuais ativistas dos movimentos de moradores, intelectuais específicos ligados aos setores de habitação e urbanismo e membros de organizações políticas com atuação nesta área.

3. A EXPERIÊNCIA DO SAAL/NORTE: A LUTA PELA HABITAÇÃO EM UM PERÍODO DE REVOLUÇÃO

3.1. *Uma ruptura com o passado*

A Operação SAAL constitui, sob vários pontos de vista, um momento singular na história das políticas de habitação em Portugal. As especificidades do momento histórico que se seguiu ao golpe militar de abril de 1974 abriram um espaço de convergência entre novas formas de intervenção estatal e lutas populares pelo direito à habitação, dando origem a uma inédita experiência de participação popular.

O modelo de intervenção pública nas políticas de habitação seguido até então, e especialmente durante as quase cinco décadas de ditadura do Estado Novo, caracterizou-se, em um primeiro momento, pela construção de unidades unifamiliares. Esta opção era justificada pela convicção, tanto de políticos quanto de “peritos”, de que as habitações coletivas eram um terreno fértil para a germinação de movimentos “subversivos” ou revolucionários. Em um segundo momento, a opção passou a ser a construção de edifícios coletivos de alojamento social nas periferias das cidades, obrigando assim as famílias a afastarem-se das áreas urbanas centrais, especialmente dos locais onde anteriormente residiam, mais próximos dos locais de trabalho e mais bem servidos por transportes públicos. Este segundo momento da política habitacional do Estado Novo foi responsável pelo surgimento de bairros socialmente segregados, localizados nas periferias urbanas.

Tanto em um caso como no outro, as intervenções no campo da habitação tiveram como ponto de partida as concepções perfilhadas pelo Estado e pelos corpos de especialistas e de técnicos que lidavam com os problemas urbanos, especialmente engenheiros, arquitetos ou assistentes sociais. Sob a capa de um pseudoprovencionalismo público, os objetivos da política habitacional do Estado Novo centravam-se em respostas minimalistas às mais gritantes situações de carência habitacional. Procurava-se, deste modo, evitar a emergência de possíveis focos de oposição ao governo e ao regime, não

existindo, em contrapartida, qualquer sinal de reconhecimento e de promoção do direito dos cidadãos ao espaço urbano e ao acesso a condições decentes de habitação para todos. Nunca, como neste período, as políticas de habitação haviam sido usadas de modo tão expressivo como instrumento de controle social e meio de difusão dos valores autoritários e repressivos do regime. Por conseguinte, esta concepção das políticas urbanas e de habitação excluía qualquer tipo de preocupação com as expectativas e as representações das populações em matéria de habitação, organização do espaço vicinal ou apropriação do espaço urbano.⁴

Foi este o mundo com que a Revolução de Abril de 1974 procurou romper, propiciando as condições para o surgimento e desenvolvimento de movimentos populares multiformes e relativamente espontâneos. Esses movimentos encontraram nestas condições um terreno fértil para a abertura do espaço público à expressão ativa de reivindicações em diferentes campos da vida social, incluindo a habitação, e à experimentação de novas formas de participação e de intervenção política e social. Paralelamente, a Revolução dos Cravos viria a criar as condições para uma transformação radical do funcionamento e da organização das instituições públicas e do Estado, alimentando uma tendência para a democratização, quer dos processos de formulação de políticas, quer das relações entre “especialistas” e responsáveis administrativos, por um lado, e os cidadãos, por outro.⁵

3.2. *Uma convergência de atores e de dinâmicas*

É neste contexto que se desencadeia o processo SAAL. A sua emergência decorre da convergência de um conjunto diversificado de condições e de dinâmicas, mais do que das intenções específicas dos atores nele envolvidos, fossem eles movimentos sociais, serviços do Estado, especialistas ou responsáveis administrativos. Em outras palavras, a criação formal e o desenvolvimento posterior do SAAL como processo resultaram dos efeitos virtuosos da articulação — ainda que complexa e ambígua — de um conjunto de atores coletivos: a) os moradores de zonas urbanas com carência habitacional,

⁴Para uma análise mais pormenorizada das políticas de habitação do Estado Novo, ver-se Gros, 1982.

⁵Não foi possível, no quadro deste estudo de caso, explorar algumas das experiências que, ainda sob a ditadura, procuraram intervir nos problemas da habitação popular. Foi o caso, por exemplo, de algumas organizações católicas de orientação progressista.

seus movimentos e suas organizações; b) os corpos científicos e técnicos ligados às políticas habitacionais e urbanas; c) o Estado, através dos seus serviços e departamentos setoriais ou de base local; e d) os partidos e organizações políticas. A estes atores haveria que acrescentar a presença tutelar do Movimento das Forças Armadas, fundamental para a viabilização de vários tipos de ação popular baseados, como veremos, em uma legitimidade revolucionária.

Seria difícil negar, porém, que um dos principais motores de todo o processo foram as lutas que assumiram diferentes formas, encetadas pelos moradores de bairros degradados e pelos agregados familiares precariamente alojados. No caso do Porto, onde as reivindicações sociais acerca da habitação já tinham uma longa história, que remonta ao século XIX, os residentes dos Bairros Camarários⁶ protagonizaram, logo no dia a seguir ao 25 de abril de 1974, as primeiras manifestações públicas nesta área. Era então exigida a revogação dos regulamentos camarários, denunciados como meios repressivos e violentos de intromissão abusiva na vida privada dos moradores, atentando contra os mais elementares princípios de dignidade e de liberdade.⁷ A estas reivindicações seguiu-se, ao longo dos meses de junho e julho, uma segunda onda de contestação, protagonizada pelos habitantes das “ilhas”⁸, que deste modo exigiam uma intervenção imediata no sentido de melhorar as suas condições de vida e de habitação. Um terceiro movimento popular seria desen-

⁶Os bairros camarários consistem em edifícios de apartamentos que são propriedade dos municípios, e que se destinam a alojar famílias com escassos recursos económicos.

⁷Estes bairros eram constantemente vigiados por fiscais camarários que, nos seus relatórios, registavam situações por eles consideradas dignas de menção e de eventual punição, que podia chegar à expulsão do bairro e, conseqüentemente, à perda do direito à habitação facultada pela municipalidade, como se de um privilégio imerecido se tratasse. Alguns dos depoimentos são bem expressivos do grau de vigilância e de controle exercido sobre os moradores, como demonstram os seguintes depoimentos recolhidos em relatórios elaborados pelos vigilantes: “Tem uma galinha ilegal (...). Roupa na placa da varanda (...). Vasos plásticos na fachada do prédio (...). Possui animais; faleceu o gato (...). Recebe um homem (...). Participação por motivo de amante. Isto no tempo de solteira (...). Comprou uma mota” (Costa *et al.*, *Cidade/Campo*, 2: 29).

⁸As “ilhas” correspondem a “filas de pequenas casas de um único piso (...), construídas nos quintais de antigas habitações burguesas” (Teixeira, 1992: 67) as quais não dispõem frequentemente de abastecimento de água, permitindo assim satisfazer, de forma muito precária, a necessidade de habitação barata por parte das classes trabalhadoras da cidade do Porto. Estima-se que estas formas de alojamento albergassem cerca de metade da população do Porto no final do século passado. Sobre as condições de habitação das classes populares do Porto na virada do século XIX para o século XX, ver Pereira, 1995.

cadeado meses mais tarde pelos residentes em prédios subalugados, contra os “subalugas”, que acumulavam quantias consideráveis através da subdivisão de “edifícios [que] são repartidos em espaços tão mínimos, que vão desde o alu-guel de um corredor ou vão de escada, passando pela utilização de telefone para receber chamadas, ou dispor de algumas horas de luz elétrica por noite etc.” (Coelho, 1986, 622). A sobreexploração pelos “subalugas” permanece, hoje, como uma das memórias mais persistentes dos moradores que continuaram a atuar em associações de bairro. Por fim, uma outra expressão da luta pela habitação consistiu nas ocupações de casas devolutas, freqüentemente organizadas por comissões de moradores e em muitos casos legalizadas, posteriormente, através de contratos de arrendamento. Esta forma de ação popular dependia, em boa medida, para a sua viabilização, da presença tutelar das forças armadas, garantia da legitimidade de ocupações baseadas no princípio de que “não deve haver casas sem gente enquanto houver gente sem casa”, mas que, do ponto de vista do direito formal, eram definidas como violações do direito à propriedade privada.

Uma característica muito visível destes movimentos era a participação ativa das mulheres e, com muita freqüência, a assunção por estas de um papel de direção. A concepção dominante da divisão sexual do trabalho atribuía às mulheres um lugar no domínio privado da casa, e o “governo” desta era encarado como uma tarefa feminina. Não será surpreendente, por isso, encontrar mulheres no papel de ativistas e de dirigentes de movimentos através dos quais os problemas ligados à habitação transbordavam do domínio “privado” do governo da casa para a esfera pública emergente, sob a forma de lutas políticas pelo direito a uma habitação decente. Os participantes no movimento recordam-se, ainda, do dia em que uma manifestação composta e liderada principalmente por mulheres oriundas de bairros camarários invadiu a Câmara Municipal do Porto, obrigando o presidente a sair do seu gabinete e a dirigir-se aos manifestantes reunidos no átrio do edifício.

Desde muito cedo, estas movimentações populares captaram a atenção e a imaginação de arquitetos, engenheiros, jovens estudantes e profissionais com distintas formações científicas e técnicas, e que de diferentes modos já estavam envolvidos na busca de “formas alternativas que desbloqueassem a produção de habitação social, substituindo formas estatizadas ou estatizantes” (Portas, 1986, 636). O seu interesse pela cidade como local privilegiado para a transformação social e para a exploração de novos caminhos nas áreas da arquitetura e do urbanismo permitiu a criação de um amplo espaço de con-

vergência destes intelectuais específicos com os movimentos populares e com as organizações de moradores. Essa convergência, contudo, não se fez sem tensões e mal-entendidos, envolvendo um processo nem sempre fácil de aprendizagem e de diálogo.

No caso do SAAL/Norte, e de acordo com depoimentos de participantes no processo, a tentativa de articular a dimensão funcional e urbanística com as concepções estéticas e as preferências dos moradores consistia normalmente na definição de um campo de possibilidades de soluções técnicas, delimitado por fronteiras orçamentais e locacionais, no seio do qual os agregados familiares e as comunidades de bairro podiam fazer as suas opções, de modo a configurar e personalizar as formas de hábitat de acordo com as suas vivências e preferências, num processo participado e de mútuo aprendizado, apesar das naturais divergências e da confrontação, por vezes conflituosa, entre perspectivas distintas, próprias de uma estratégia desta natureza. O entendimento de que a arquitetura devia estar ao serviço das pessoas, dos moradores, fazia com que a estes fosse atribuído um papel fundamental na definição e condução apoiada das operações de intervenção. Esse entendimento, aliado à consciência da dificuldade de separar respostas técnicas e respostas políticas para os problemas, viria a marcar, de maneira muito acentuada, e em certos casos de forma indelével, toda uma geração de arquitetos, urbanistas e outros profissionais.

Muitos destes intelectuais específicos partilhavam, assim, uma visão da cidade como um espaço politicamente marcado e apropriado pelo sistema capitalista, uma visão confirmada pela acentuada competição pelo espaço e pela produção de desigualdades e de exclusões associadas a políticas de território e espaço. Esta visão, por sua vez, parecia confirmar a sua crença de que a situação revolucionária que então se vivia constituía um momento histórico único em que a transformação do espaço urbano e a derrota do sistema capitalista caminhavam juntas. Na atmosfera então prevalecente, de uma vigorosa mobilização popular e de aparente viabilidade de uma transformação socialista da sociedade, começaria assim a tomar forma uma aliança entre os movimentos populares e os intelectuais específicos, abrindo caminho para novas articulações de formas de conhecimento “profanas” e especializadas, ainda que críticas.

A participação conjunta destes dois tipos de atores coletivos no que viria a ser o processo SAAL, apesar das muitas tensões que a atravessaram, permitiu que fossem definidos dois objetivos muito precisos — e que já foram

mencionados acima — para os movimentos e para as políticas urbanas e de habitação: o direito a uma habitação decente e o “direito ao lugar”. Estes objetivos eram encarados como objetivos realistas e tangíveis, suficientemente precisos para permitir a mobilização ampla de um leque diversificado de atores, especialmente de populações locais, e suficientemente progressistas para se “encaixarem” no projeto mais amplo de transformação socialista da sociedade portuguesa. Enquanto o primeiro objetivo — a habitação decente — ecoava diretamente nas necessidades mais básicas de amplos setores das populações urbanas, o segundo objetivo — o “direito ao lugar” — enraizava-se em uma longa história de resistência das populações de bairros urbanos do Porto a sua transferência, pela força ou por decisões administrativas — ainda que com a melhor das intenções — para outros bairros, normalmente situados na periferia da cidade. O “direito ao lugar” pode assim ser definido como o direito à melhoria das condições de habitação — em termos da dimensão e qualidade do espaço residencial, mas também de acesso a água corrente, energia elétrica ou saneamento básico —, e igualmente como o direito de acesso a diferentes tipos de equipamentos urbanos e sociais instalados no local, de modo a que os residentes de um bairro pudessem “criar raízes” e desenvolver formas de sociabilidade ancoradas na apropriação do espaço local. Transportes públicos adequados, infra-estrutura (como abertura de ruas), espaços de lazer para crianças, escolas, creches, centros de dia para idosos, centros de saúde, zonas verdes, espaços para a prática de esportes ou para lazer — eram, e continuam a ser hoje, as reivindicações que dão forma ao “direito ao lugar”. O deslocamento forçado — total ou parcial — de populações, em troca do acesso a melhores condições de habitação não era, deste ponto de vista, considerado como uma opção. Depois de 1976, contudo, este tipo de política habitacional, associado à recusa do “direito ao lugar”, foi freqüentemente utilizado como meio para a redistribuição de populações em função das dinâmicas de especulação fundiária e dos negócios da construção civil, dando origem a graves situações de exclusão social. Populações de vários bairros urbanos do Porto continuam, hoje, resistindo a essa política.

Regressando ao tema das articulações entre especialistas e “leigos”, deve-se acrescentar que muitos dos intelectuais específicos envolvidos neste processo, entre eles arquitetos, engenheiros e advogados, desempenharam cargos em diferentes departamentos e serviços do Estado, contribuindo, dessa forma, para trazer o Estado para as dinâmicas sociais e políticas que então se

desenvolviam. Como notou Boaventura de Sousa Santos (1990), no período que se seguiu ao 25 de abril de 1974 assistiu-se a uma situação de “dualidade de impotências” que equilibrou as forças da permanência e as forças da transformação, em vez do clássico cenário da dualidade de poderes. Essa situação verificava-se no interior do próprio Estado. Segundo Santos (1990: 33),

[o] que há de mais característico e até de mais original na crise do Estado português neste período é precisamente a capacidade do Estado de se manter intacto através de uma paralisia administrativa generalizada durante bastante tempo e no seio de lutas sociais muito agudizadas.

Isso não significa, contudo, que não tenha havido modificações tanto na composição dos órgãos ou serviços do Estado como na heterogeneidade da atuação deste, nas condições específicas de uma forte mobilização popular. A Comissão Coordenadora do SAAL/Norte, por exemplo, acabaria por assumir em diversos momentos uma natureza de “corpo estranho” no aparelho de Estado, como nos disse um dos intelectuais específicos que a integrava. Enlaçada de modo muito forte e permanente com os movimentos populares, esta estrutura funcionou em grande parte como a representação — no seio do Estado — dos interesses dos moradores. Originando em muitos casos tensões e conflitos com setores mais relutantes, ou impotentes, perante a transformação das formas burocráticas de funcionamento e do próprio sentido de transformação política e social, tanto em nível do estado local quanto do Estado central.

Sendo ele mesmo uma entidade heterogênea, o Estado de fato pode desenvolver formas heterogêneas de relacionamento com a sociedade. A probabilidade de essa heterogeneidade ser acentuada e visível é particularmente forte em situações de crise revolucionária. O modo como o Estado se relaciona com os cidadãos e com os movimentos sociais em situações desse tipo é consequência de duas formas de heterogeneidade. A primeira, que podemos chamar de heterogeneidade “horizontal”, refere-se às diferentes dinâmicas dos vários setores e serviços do Estado. Alguns destes podem aproximar-se mais dos cidadãos e dos movimentos sociais, e outros das forças da “lei e da ordem” que procuram, por exemplo, defender a inviolabilidade da propriedade privada. Uns podem apoiar a legalidade revolucionária, outros a legalidade democrática, e outros ainda podem procurar fusões entre legalidades e legitimidades distintas.

A segunda forma de heterogeneidade, que se situa numa relação ortogonal com a primeira, é a heterogeneidade “vertical”. Em diferentes escalas ou níveis (administração central, administração local, serviços de autarquias ou agências locais de ministérios, por exemplo), agentes ou serviços do mesmo setor do Estado podem atuar de maneiras diferentes e criar formas diversas de articulação com diferentes atores e movimentos. Esta situação pode ocorrer, por exemplo, devido à grande proximidade entre serviços locais do Estado e movimentos sociais e cívicos ou, inversamente, através da aliança com opositores a esses movimentos (interesses econômicos ligados à especulação fundiária ou à construção, por exemplo). Mas pode também acontecer que, em escala nacional e central, certos setores ou serviços definam uma orientação claramente contra-hegemônica, que poderá vir a ser efetivamente seguida por esses setores ou serviços em todas as escalas ou níveis, traduzida para formas mais ou menos radicais de intervenção nos patamares “locais” ou, simplesmente, encontrar oposição ou resistência, passiva ou ativa, nos patamares intermediários. Este tipo de heterogeneidade é particularmente importante para compreender como a “dualidade de impotências” atravessa, também, o interior do Estado. A esta dupla heterogeneidade devem ser acrescentadas duas outras dimensões: a diversidade no espaço e a evolução ao longo do tempo. Tanto a atuação do setor do Estado que lidava com a habitação como a ação dos membros dos governos responsáveis pelas políticas de habitação e pela Operação SAAL devem ser analisadas tendo em conta este jogo de heterogeneidades, de diferenças e de evoluções temporais.

Muitos dos intelectuais específicos anteriormente citados efetivamente “agarraram” a oportunidade de mobilizar serviços do Estado para apoiar, patrocinar e, em certos casos, inclusive para dirigir iniciativas populares. Foram desenvolvidas novas formas de definição e de execução de políticas para a habitação, e o direito de todos os cidadãos a uma habitação decente converter-se-ia num direito inscrito na Constituição de 1976, como outros direitos sociais e econômicos avançados, que haviam sido bandeiras dos movimentos populares durante a crise revolucionária.⁹ Por outro lado, e como observaria mais tarde Nuno Portas, a participação ativa das populações na

⁹A aplicação efetiva desses direitos, contudo, é uma história diferente, que é discutida em pormenores em Santos (1990).

resolução dos seus problemas habitacionais em cooperação com o Estado e com as equipes técnicas que para tal foram constituídas funcionou como um “empurrão” significativo para uma resposta mais ágil aos problemas da habitação, e também como uma contribuição relevante para a credibilidade e para a legitimidade da ordem social e política emergente (Portas, 1986). Esta é, talvez, a característica mais significativa da singularidade deste período e do processo SAAL na história das políticas de habitação em Portugal: pela primeira vez procurava-se criar uma ponte entre as energias de um Estado-Providência em fase de constituição e as energias de uma sociedade-providência enraizada em formas de sociabilidade mobilizadas para a realização de objetivos específicos no quadro de um horizonte mais amplo de transformação social.¹⁰

Naturalmente, os partidos e as organizações políticas também influenciaram o desenvolvimento deste processo, ainda que de formas nem sempre evidentes ou esperadas. Depois de terem sido impedidos de participar de qualquer atividade política organizada, antes de abril de 1974 muitos cidadãos envolveram-se em organizações ou partidos de esquerda que, até aí, tinham tido uma existência clandestina ou, em muitos casos, sequer existiam antes da Revolução. Muitas dessas organizações uniram-se aos movimentos populares e às lutas sociais, apoiando as suas causas e objetivos — mesmo quando criticavam ou se opunham às formas de ação desses movimentos, como frequentemente aconteceu com o Partido Comunista, durante quase todo o período a que nos referimos. Mas elas também procuraram influenciar os movimentos e as lutas e recrutar os dirigentes destas, de modo a ampliar a sua base política. Disso resultaram, com alguma frequência, conflitos e desacordos internos no seio dos próprios movimentos. Com efeito, e o SAAL/Norte é disso um bom exemplo, a capacidade de influência, controle e monitorização dos movimentos populares por parte destas organizações revelou-se em regra muito contida, quando não malsucedida, face à espontaneidade e heterogeneidade social dos próprios movimentos, bem como em virtude de estes se orientarem mais por objetivos ligados a necessidades de curto prazo e relacionados com a luta pela habitação, e só de maneira indireta por objetivos políticos mais amplos. Mas é necessário acrescentar que

¹⁰Sobre a sociedade portuguesa como sociedade-providência e sobre as ligações dessa característica à condição semiperiférica do país no quadro do sistema-mundo, ver Santos, 1993, e o número temático da *Revista Crítica de Ciências Sociais* (42, 1995, “A Sociedade-Providência”).

essas mesmas organizações, em muitos casos, forneceram uma boa parte dos recursos — especialmente competências no plano da organização, trabalho e, não poucas vezes, apoio material — que permitiram aos movimentos agirem com eficácia.

É ainda indispensável citar o papel dos militares. A sua intervenção durante este período foi, muitas vezes, orientada para o apoio ativo aos movimentos populares, e em muitos casos foram os militares chamados a intervir como árbitros em situações de conflito — especialmente durante as ações de ocupação de casas devolutas — que, sem essa intervenção, poderiam ter acabado em confrontações violentas. O Quartel-General da Região Militar do Norte, no Porto, dispunha, inclusive, de uma “Divisão de Assuntos Cívicos” que assumia esse papel de mediação.

Tanto as organizações políticas quanto os militares tiveram, portanto, papéis cruciais para a viabilidade e a sobrevivência dos movimentos de moradores. Mas os efeitos de umas e de outros sobre estes movimentos caracterizam-se pela ambigüidade. No que diz respeito às organizações políticas, é certo que elas forneceram aos movimentos modelos de organização, ativistas com competência de organização e liderança, e, muitas vezes, apoio logístico e material. Mas elas também foram responsáveis pelo surgimento de hierarquias internas nos movimentos de moradores, por três vias. Em primeiro lugar, canalizando apoio e recursos para ativistas que, mais tarde, viriam a ser recrutados para a organização e a atuar, no bom estilo leninista, como “correias de transmissão” entre a organização e os órgãos eleitos dos movimentos; em segundo lugar, através da importação, para os próprios movimentos e para os seus órgãos, de conflitos entre organizações e partidos sobre a definição dos objetivos do movimento, sobre as ligações entre os objetivos dos movimentos de moradores e objetivos políticos mais gerais, ou ainda sobre o próprio funcionamento quotidiano do movimento e dos seus órgãos; e, em terceiro lugar, através da promoção, no interior dos próprios movimentos, de uma divisão entre a vanguarda política “esclarecida” e as “massas”, privadas de capacidade autônoma de definição de objetivos e modos de intervenção política. Estas três formas de intervenção das organizações nos movimentos tenderam a encorajar a reprodução de um modo passivo de delegar em processos “de cima para baixo” a resolução de problemas que deveriam ser enfrentados de maneira ativa e criativa, mediante mecanismos de participação, desse modo perpetuando experiências de relação subordinada e

paternalista dos cidadãos com o Estado, tão enraizadas na sociedade portuguesa.

Quanto aos militares, é importante lembrar que o alinhamento das alas mais radicais das forças armadas com os movimentos populares funcionou como uma garantia de proteção às ações desses movimentos que invocavam o que então se designava por legitimidade revolucionária para levar a cabo iniciativas como a ocupação de casas devolutas, permitindo neutralizar tentativas por parte de outras forças, como a polícia, de impor os direitos de propriedade convencionais. Quando essa proteção desapareceu, a partir de novembro de 1975, os movimentos de moradores e outros movimentos populares foram obrigados a tentar consolidar os direitos que haviam conquistado através do seu reconhecimento pela via da legislação produzida durante o período de “normalização” da sociedade e da ordem política. Estes fatores sem dúvida ajudam a explicar muitas das fraquezas que estão na origem da derrota dos movimentos populares e das experiências de democracia participativa uma vez encerrada a crise revolucionária.

3.3. *Objetivos e lógicas operativas do SAAL*

A 6 de agosto de 1974, um despacho conjunto do Ministério de Administração Interna e da Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo (SEHU) determinava a criação de uma entidade batizada de Serviço Ambulatório de Apoio Local (SAAL), como parte de uma primeira série de iniciativas no campo das políticas de habitação. Segundo Nuno Portas, arquiteto que então ocupava o cargo de secretário de Estado, “o SAAL nasceu depois de várias representações de bairros de Lisboa e duas do Porto terem vindo aqui dizer que iriam construir eles mesmos, se lhes fossem dados recursos financeiros e apoio técnico” (Ferreira, 1987: 84).

Um momento crucial que antecede a formalização do processo corresponde às reuniões realizadas com moradores, das quais se destacam as que tiveram lugar no Teatro de São Luís, “promovidas por técnicos de organismos oficiais ligados ao problema da habitação”. Essas reuniões tinham em vista “pressionar as estruturas fechadas, burocráticas e tecnicistas em que funcionam as instituições do Estado”, de modo a “proporcionar uma participação efetiva por parte da população, órgãos e entidades locais na sua decisão e realização” (Conselho Nacional do SAAL, 1976: 9-10).

Os objetivos subjacentes a esta proposta assentavam, segundo Nuno Portas, em quatro grandes pilares. Em primeiro lugar, tratava-se de ligar

o Estado a certos setores mais dinâmicos da sociedade civil, através de um mecanismo de descentralização. Não uma descentralização para as autarquias (...) — mas uma descentralização de fato, ainda que legalmente coberta só muito mais tarde, para os próprios interessados, quando organizados, passando por cima, algumas vezes, de prerrogativas dos Serviços de Estado (Portas, 1986: 638).

Em segundo lugar, o programa SAAL visava

ligar a função técnica existente nas instituições do Estado ou fora delas aos agentes que deveriam servir, invertendo assim a tendência para as iniciativas de racionalidade decidida no aparelho de Estado, mais ou menos central, e independentemente da vontade e de recursos não monetários dos moradores a que se destinam (Portas, 1986, 639).

Em terceiro lugar, através do SAAL pretendia-se também contrariar as incidências urbanísticas resultantes das políticas habitacionais até então desenvolvidas, reconhecendo aos moradores “um direito à permanência no lugar que as comunidades já habitavam”, ou seja, “reconhecer uma certa continuidade às comunidades que viviam em condições más, mas em áreas que muito provavelmente lhes serviam”, desde que existisse consenso sobre as condições de habitabilidade desses mesmos lugares (Portas, 1986, 639). Finalmente, outro dos objetivos inovadores subjacentes a esta iniciativa dizia respeito à necessidade de “encontrar uma forma de atuar que maximizasse a aplicação na habitação de toda a espécie de recursos dos moradores” (Portas, 1986, 641), fossem materiais ou humanos, de modo a maximizar a eficácia, a adequação e a agilidade do investimento estatal.

As operações SAAL, como eram então designadas, tinham início com a identificação das zonas de intervenção e do tipo de ações a desenvolver. A esse primeiro passo seguia-se a programação conjunta de cada intervenção pelas brigadas técnicas e pelos moradores e as suas comissões. Cabia a um grupo de trabalho do Fundo de Fomento da Habitação (FFH), serviço do Estado responsável pela gestão e organização do SAAL, ir dando resposta institucional, através das câmaras municipais, às exigências relativas aos meios necessários

para a prossecução das diferentes tarefas. Procurava-se, deste modo, e simultaneamente, definir as medidas de política capazes de dar coerência às ações e, progressivamente, ao próprio programa como um todo. As energias que deste modo eram convocadas tinham, assim, tripla origem: a) o Estado, tanto o Estado central como o local, que tinha a seu cargo a realização dos trabalhos de infra-estrutura viária e sanitária e a obtenção ou disponibilização de terrenos e material de construção; b) os recursos técnicos e científicos disponibilizados através das brigadas multidisciplinares, que operavam tanto na identificação das zonas de intervenção quanto no próprio processo de construção; e c) as próprias populações que, com a sua mão-de-obra, recursos monetários ou combinações de ambos, participavam ativamente das operações.

No caso do SAAL/Norte, um dos primeiros resultados positivos da operação foi a conversão de terrenos destinados a estacionamento em terrenos para construir habitações. Pertencendo esses terrenos à Câmara Municipal, tornava-se assim possível uma resposta mais célere à urgência política em concretizar as intervenções, bem como à necessidade de edificar “casas volantes”, que acolheriam os agregados familiares durante as obras nos locais onde continuariam a residir após a conclusão das operações. O enlace de energias e vontades por parte dos moradores e suas comissões, dos intelectuais específicos e dos setores do aparelho de Estado integrados no processo permitiu que se ampliasse gradualmente o campo de intervenção, até atingir a quase globalidade do planeamento e gestão territorial do Porto, sem que tal estratégia tivesse sido previamente esboçada ou conscientemente assumida.

Outra área em que o SAAL surgia como uma experiência inovadora era a da produção legislativa. De fato, e desde o início, o programa propôs uma lógica operacional que, até então, nunca havia sido posta em prática. Com efeito, os programas costumavam passar à fase de execução apenas após a regulamentação dos seus mecanismos operativos. O SAAL, contrariamente a essa orientação, optaria consciente e explicitamente por uma concepção de legislação em processo. Tratava-se, segundo Nuno Portas, de uma iniciativa “mal definida à partida, como um risco assumido e não como um defeito” (Portas, 1986: 637). Os aspectos jurídicos eram gradualmente definidos e consagrados em função da informação e do conhecimento obtidos através das próprias experiências de intervenção.¹¹ Graças a esta opção, “os problemas eram tratados na sua

¹¹Nas palavras de Nuno Portas, “os projetos iniciavam-se logo que eram constituídas as comissões de moradores, os terrenos estavam sendo escolhidos — e, entretanto, iam sendo preparados os decretos que deveriam consolidar o processo” (1986: 637).

especificidade local”, procurando assim atender-se às características socioespaciais de cada operação e aos modos de participação das populações beneficiárias. Essa opção, por sua vez, estava ligada à promoção de uma plasticidade organizacional, procurando experimentar modos flexíveis de organizar comissões ou associações de moradores, de maneira a permitir que as formas de institucionalização se adaptassem às especificidades locais. Esta plasticidade e gradualismo na normatividade e regulamentação do SAAL, contudo, foi responsável, em diversos momentos, pelo déficit de legitimação jurídica do processo, não tanto pela estratégia em si mesma, mas sobretudo pela fragilidade e ambigüidade da conjuntura política então vivida. A necessidade de legislar e legitimar processos como a obtenção de terrenos, ocupação de casas devolutas degradadas, financiamento das operações, alteração de planos ou a constituição das associações de moradores, entre outros, e a ausência de respostas céleres ou cabais por parte do Estado travou ou desacelerou, em alguns casos, como sucedeu em algumas situações no âmbito do SAAL/Norte, o avanço das operações, comprometendo assim uma evolução mais expedita e determinada das próprias intervenções.

3.4. O SAAL enquanto processo de emancipação social e de democracia participativa

Uma das mais fascinantes e estimulantes reflexões que a reconstrução histórica do processo SAAL suscita é a que o vê como experiência de emancipação social e de democracia participativa. Neste sentido, um aspecto particularmente interessante é o da diversidade interna das motivações, expectativas e práticas dos vários atores que protagonizaram o processo.

Sobre que bases se mobilizaram os movimentos de moradores, e quais os seus graus de expectativa de transformação social e política? Eram eles movidos sobretudo pela reivindicação da melhoria das condições de habitação e de resposta eficaz à carência habitacional, ou pela exigência do reconhecimento da habitação como um direito consagrado nos documentos constitutivos do novo regime político saído da Revolução? De acordo com Vítor Matias Ferreira, que escrevia “em tempo real”, os movimentos sociais urbanos podiam ser categorizados segundo o alcance das suas motivações, sendo possível identificar as seguintes categorias: a) movimentos reivindicativos, com base em exigências de caráter imediato, situadas no nível da própria sobrevivência material das populações envolvidas; b) movimentos de pro-

testo, que já se dirigiam a um adversário político-institucional, acrescentando assim uma motivação política às exigências materiais mais imediatas; e c) movimentos sociais propriamente ditos, que enunciavam um projeto de transformação social, com impactos que ultrapassavam a resolução de problemas específicos e que reformulavam as lógicas mais estritamente funcionais da ação política (Matias Ferreira, 1975: 14-17).

Podemos sugerir que as mobilizações dos moradores em torno do SAAL revelam uma dinâmica ambígua que encontra expressão, por um lado, em uma transformação no sentido de uma dinâmica mais emancipatória — que provavelmente teria ido bastante mais longe se o processo não tivesse tido um tempo de vida tão curto — e, por outro, na propensão recorrente dos movimentos de moradores para a dependência em relação a um Estado heterogêneo e às forças armadas e, por vezes, a organizações políticas, a fim de conseguirem realizar as suas aspirações a uma habitação decente e ao direito ao lugar. Em relação ao primeiro ponto, é interessante observar a seqüência de objetivos articulados pelos movimentos populares durante as três fases do processo SAAL/Norte que foram citadas, desde a revogação dos regulamentos camarários, como expressão simbólica da exigência de acabar com as políticas de habitação definidas durante o Estado Novo, até às reivindicações de qualificação de áreas residenciais e de soluções jurídicas para situações degradantes, como a da sublocação. Ao longo de todo o processo, e devido à crescente politização deste — para a qual os partidos políticos contribuíram de maneira substancial, ainda que com resultados discutíveis, como já foi lembrado —, a exigência mais ampla de direito à habitação viria a ser expressa de modo consistente e coerente. Os movimentos de moradores ganharam, assim, capacidade para aprender com a experiência e com as interações com outros atores, como o Estado e as brigadas técnicas. Contudo, com alguma frequência tudo isto era traduzido numa propensão para a dependência em relação ao Estado e a outros atores enquanto fornecedores de recursos “de cima para baixo” e, muitas vezes, de modo paternalista. Esta dinâmica contraditória é bem ilustrada pela relação entre os movimentos e as comissões de moradores, por um lado, e o SAAL, por outro.

No seio do próprio Estado, também podiam ser identificadas dinâmicas de transformação, especialmente através de tentativas de incorporação de modos de funcionamento inovadores, orientados para uma maior abertura à participação social. É justo reconhecer que o SAAL simultaneamente suscitou — ainda que dentro de certos limites — uma transformação no interior

do aparelho de Estado e nas relações deste com a sociedade. Os corpos científicos e técnicos que, desde o início, impulsionaram estas transformações, conferindo um conteúdo de mudança política a todas as intervenções técnicas, assumiram o papel crucial de mediadores nesse processo. Ao lutar por uma “dinâmica nova na Administração”, promovendo a sua “interligação com o tecido social envolvente” (Coelho, 1986: 623), o processo SAAL estimulou, na perspectiva do Estado, a configuração deste enquanto agente ativo de emancipação social e de democracia participativa.

A riqueza analítica e a complexidade deste processo revelam-se ainda no modo como foram colocadas importantes questões ideológicas, a respeito do papel e da intervenção dos partidos e organizações políticas, mas também dos setores e serviços do Estado envolvidos. Um dos debates mais acalorados então suscitados incidia na própria metodologia adotada, que contemplava a participação ativa das populações como fornecedoras de recursos materiais (monetários) e de força de trabalho. Para os mentores do programa, esta orientação justificava-se pelas vantagens decorrentes da valorização e do aproveitamento de energias e de recursos de que as populações dispunham¹² e se predispunham a disponibilizar, permitindo assim uma maior celeridade na execução das intervenções planejadas. Já no terreno dos partidos e organizações políticas, contudo, essa opção foi frequentemente criticada, muitas vezes em termos acalorados, com base no argumento de que, sendo a habitação um direito, não fazia qualquer sentido que as populações tivessem que suportar o esforço de o ver efetivamente realizado.¹³ Assim, também no campo ideológico o SAAL estimulou contribuições relevantes para a abertura de novos temas de debate ideológico no seio da esquerda, especialmente a propósito da natureza da situação revolucionária e do poder de Estado, ou do sentido emancipatório das intervenções que propunha.

¹²Para Nuno Portas, “a idéia de que todos os moradores que precisam de auxílio do Estado não podem dar nenhuma espécie de contribuição porque já são explorados era, evidentemente, uma idéia simplista que não se adequava ao problema real do país. (...) Porque o problema era: ou o Estado faria poucas casas e depois as pessoas iam pagando rendas políticas, custeando a casa por via monetária, renda ou amortização, ou se recorria a outras formas, provavelmente interessantes para os moradores, de reduzir o custo do investimento estatal” (Portas, 1986: 641-642).

¹³Perante esta opção metodológica, algumas das formações políticas de esquerda acabavam mesmo por considerar que o SAAL era um evidente sinal da estratégia burguesa em curso, que procurava ganhar tempo na reconstituição do poder que anteriormente ocupava no aparelho de Estado durante a ditadura.

Para os técnicos ou intelectuais específicos que constituíam as equipes multidisciplinares de intervenção, o processo também era considerado como um desafio. Este decorria da aceitação do princípio da democratização da racionalidade técnica e da ampla disponibilização de informação aos cidadãos “comuns”, que assim podiam confrontar uma e outra com as suas expectativas em relação ao direito à habitação e a espaços com qualidade de vida. Como seria de esperar, esse diálogo nem sempre se revelou pacífico, muito menos fácil, mas implicou um intercâmbio de conhecimentos e de experiências que acabou por beneficiar a todos os atores. Neste sentido, um dos arquitetos que entrevistamos afirmou que a sua participação no processo, apesar da curta duração, marcara profundamente toda a sua atividade profissional posterior, obrigando-o a considerar abertamente a tensão entre os aspectos estéticos e os aspectos técnicos da sua atividade e a necessidade de lidar com as funções e os impactos sociais da arquitetura — uma tensão que, atualmente, passa “ao lado” de muitos arquitetos que tendem a adotar um ponto de vista mais “internalista” da sua profissão e do seu papel social.

3.5. A extinção do processo SAAL

A 27 de outubro de 1976, passados cerca de dois anos desde o início oficial do programa, um despacho conjunto do Ministério da Administração Interna e do Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção sugeria a extinção da metodologia do processo SAAL e da sua estrutura orgânica de intervenção. Segundo os ministros que assinaram esse documento, Costa Brás e Eduardo Pereira, “após dois anos de experiência, conclui-se que algumas brigadas do SAAL se desviaram, de forma evidente, do espírito do despacho que as mandava organizar, atuando à margem do FFH e das próprias autarquias locais”, considerando-se assim que as populações mal alojadas não tinham vindo a ser “acompanhadas como era imperioso que o fossem” (Conselho Nacional do SAAL, 1976: 452).

Os fatores que conduziram à extinção do SAAL são, contudo, mais complexos e diferenciados. Pouco depois de tomada essa decisão, assistiu-se a uma contenção do investimento público no setor habitacional, assim se invertendo a tendência observada nos anos anteriores. O fim do SAAL, na perspectiva do Estado, era o resultado da “indefinição governamental” observada desde o seu início e que “não cessou de se acentuar até à ruptura. A resposta dos poderes políticos surgiu apenas onde, quando e na medida da

pressão das populações e das situações de fato consumado com que foram deparando” (Brochado Coelho, 1986: 657).

No campo legislativo, apenas tardiamente surgiram importantes dispositivos que consolidariam os mecanismos de financiamento das operações SAAL e no campo da obtenção de terrenos, sendo muitas vezes ignorados os trabalhos jurídicos elaborados no decurso do processo (Brochado Coelho, 1986: 657). Por outro lado, a máquina administrativa e técnica do Estado revelou-se cada vez menos capaz, e com menos vontade, de dar resposta administrativa às dinâmicas de adesão ao programa e ao crescente número de pedidos de intervenção, quer devido a limitações financeiras, quer pelos bloqueios gerados muitas vezes em escala municipal, por razões de natureza urbanística e de planeamento local. Somada a estes fatores, observou-se uma exigência crescente dos moradores, concomitante com a progressiva institucionalização do SAAL. Nas palavras de Nuno Portas, “as reivindicações do *apport* do Estado passaram a 100% e as pessoas retiraram qualquer possível aplicação de recursos”. Ao mesmo tempo, os moradores tornavam-se também cada vez mais exigentes em relação à arquitetura e ao acabamento das habitações, observando-se ainda muitas situações em que os técnicos acabavam por se impor aos associados que, contudo, à margem da intervenção, continuavam a investir nos alojamentos (Portas, 1986: 643).

Parece ser claro, contudo, que na base do processo de extinção do SAAL se encontram, fundamentalmente, razões conjunturais de natureza política, social e histórica ligadas ao momento que se vivia, mais do que razões inerentes a uma eventual efemeridade intrínseca do programa. A incapacidade do Estado, ainda a iniciar o período de transição da ditadura para a democracia, em acompanhar o ritmo do processo durante um período de “dualidade de impotências”; a ausência de experiências passadas e de uma memória da participação social e política e de intervenção cívica, da confrontação e do diálogo entre diferentes conhecimentos e experiências; e, finalmente, a dinâmica de “normalização” em que foi baseado o período pós-revolucionário, com as suas tentativas de eliminar ou de condenar à irrelevância quaisquer experiências que pudessem aparecer como alternativas à “normalidade” da democracia representativa e parlamentar são alguns dos fatores que contribuíram para o fim do processo. Provavelmente, são estas as principais causas que explicam o fim do SAAL e o fracasso da maturação, consolidação e continuidade de uma das mais importantes experiências de participação popular durante o período revolucionário.

Todavia, julgamos que o SAAL foi, de fato, um movimento/processo com um forte potencial emancipatório e uma experiência singular de democracia participativa, se o considerarmos sob o ponto de vista da configuração de atores nele envolvidos e das relações entre eles. Cada um dos atores coletivos procurou, à sua maneira, articular energias que se esperava viessem a produzir um conjunto de transformações políticas, urbanísticas e “metodológicas” de sentido muito amplo. A compreensão dos movimentos sociais associados ao SAAL exige que se olhe de perto para essa configuração particular e para a dinâmica da interação dos atores intervenientes. O que nos leva, por sua vez, a sugerir um conceito de dinâmica de emancipação social abrangendo não só movimentos sociais ou iniciativas com origem na sociedade civil, como alianças específicas entre movimentos sociais e iniciativas de cidadãos, setores do Estado e intelectuais específicos.

4. A MEMÓRIA DA REVOLUÇÃO E DO SAAL/NORTE: UM RECURSO PARA A REINVENÇÃO DA PARTICIPAÇÃO?

Vários obstáculos se levantam à mobilização da memória da Revolução e do SAAL/Norte como recurso para a reinvenção da participação e para a revitalização de movimentos sociais. Ao longo dos anos, a memória “oficial” da Revolução procurou ativamente apagar 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, ou de extensão da própria noção de política àquelas áreas da vida social geralmente excluídas do campo institucionalmente delimitado da atividade política “legítima”. Apesar do crescimento das desigualdades e da exclusão, e do não cumprimento das promessas de uma sociedade mais justa e com mais igualdade, as intervenções críticas foram cada vez mais dificultadas pela noção, muito difundida, de que o valor supremo da democracia é o consenso. Qualquer posição de crítica às noções “centristas” do “bem público” ou do “realismo político” é invariavelmente denunciada como “fracturante” e, por isso, como uma ameaça à estabilidade e à unidade política da nação. A memória da Revolução é, ela própria, ativamente expurgada de qualquer noção de que a Revolução tenha sido um processo de transformação social e política, atravessado por contradições, protagonizado por um conjunto heterogêneo de atores coletivos, de movimentos sociais e de iniciativas popu-

lares, dando origem a uma profusão de experiências de ação coletiva e de democracia participativa, mas também a tentativas de articulação entre o Estado e as organizações de base, as forças armadas e os movimentos sociais, as organizações e partidos políticos e as iniciativas populares, com o seu cortejo de sucessos e de erros, suas hesitações, seus excessos e seus compromissos. De fato, a Revolução é, com frequência, vista como um “hiato” anômalo em um processo que deveria ter seguido o seu curso “normal”, da derrubada da ditadura à criação das instituições “normais” da democracia parlamentar de tipo ocidental. As sucessivas revisões da Constituição de 1976 — onde ainda se inscreviam as contradições e os projetos políticos alternativos surgidos durante o período revolucionário — foram momentos particularmente significativos no apagar da memória da democracia participativa e do papel dos movimentos sociais na nova ordem democrática. Daqui decorre a indução à conformidade em relação à ordem social prevalecente e à acomodação às desigualdades e injustiças existentes. Como lembra Boaventura de Sousa Santos, a conformidade em relação ao presente parece alimentar-se da conformidade em relação ao passado, um passado cuja celebração é reduzida a um feriado oficial — o 25 de abril — e a uma asséptica “celebração da liberdade e da democracia” que, em nome do consenso, é surda e muda em relação a tudo o que justifique o inconformismo e a crítica: “não podemos repensar a transformação social e a emancipação sem reinventar o passado” (Santos, 1996:7).

Definir as articulações possíveis entre essa reinvenção do passado e a reinvenção da participação, através de uma recuperação ativa e criativa da memória dos movimentos sociais e da vontade de emancipação durante o período revolucionário está longe de ser uma tarefa fácil. À esquerda, as frequentes referências às promessas não cumpridas da Revolução corre, muitas vezes, o risco de se transformar em nostalgia — e, como tal, de perder a energia indispensável à mobilização — de um passado irrecuperável sem poder de “deflagração” no presente. Outro obstáculo é o de como considerar as diferenças entre os contextos de 1974-75 e do presente, de modo a identificar os constrangimentos e as oportunidades que vão emergindo no caminho para um futuro diferente do que foi naturalizado como necessário e inevitável pelo presente neoliberal.

Começemos por uma revisão — necessariamente breve, incompleta e provisória — da diversidade de modos como a memória dos movimentos populares e da democracia participativa foi neutralizada ou eliminada das

narrativas “oficiais” da Revolução. Essas experiências são geralmente minimizadas ou condenadas como uma série de excessos desnecessários e perversos que não teriam trazido qualquer contribuição positiva para a democracia em Portugal. A cronologia “normalizadora” da construção e institucionalização da democracia em Portugal inclui o golpe militar que derrubou a ditadura em 25 de abril de 1974, referências (ambíguas) ao processo de descolonização, às eleições para a Assembleia Constituinte em 1975, à intervenção militar de 25 de novembro de 1975 que pôs fim ao processo revolucionário; e, por fim, à votação da nova Constituição em 1976 e às eleições legislativas, presidenciais e locais, realizadas naquele mesmo ano. Nem mesmo o movimento militar responsável pela derrubada da ditadura escapou a essa “normalização”, através de uma distinção entre aqueles que, aparecendo como precursores do papel “apropriado” das forças armadas, subordinadas ao poder político, limitaram o seu papel à derrubada de uma ditadura ilegítima, entregando em seguida o poder aos civis, e aqueles que, exorbitando esse mandato — que, importa não o esquecer, seria atribuído retrospectivamente —, tiveram uma intervenção ativa no processo de transformação social e política.¹⁴

É significativo, também, que a maior parte das narrativas da restauração da democracia em Portugal tendam a concentrar-se, por um lado, no próprio golpe militar e nos seus antecedentes e preparação, e, por outro, no período que se seguiu à votação da Constituição de 1976. Na melhor das hipóteses — embora com algumas importantes exceções¹⁵ —, todo o período de dois anos que vai do golpe militar à votação da Constituição é reduzido a uma confrontação entre duas dinâmicas políticas opostas, estritamente alinhadas com os dois campos que se opunham durante a guerra fria, estando em jogo, alegadamente, o futuro de Portugal enquanto democracia de

tipo ocidental ou enquanto regime de tipo soviético. O resultado líquido dessas versões da história recente de Portugal foi o apagar de um dos períodos mais vigorosos e criativos da história deste país e, com ele, da memória dos movimentos sociais e da democracia participativa.

A vitalidade e a diversidade de experiências que emergiram durante esse período incluíram novas formas de organização e de participação dos cidadãos no “governo” dos seus locais de trabalho, em empresas industriais, escritórios e campos, movimentos e comissões de moradores, novas experiências no campo da educação, campanhas de solidariedade para com as populações coloniais e com os movimentos anticoloniais e as vítimas de ditaduras e de regimes repressivos, movimentos de mulheres e de minorias, o surgimento e a difusão de novas experiências e de modos alternativos de organizar a vida quotidiana, e as primeiras expressões públicas de preocupações com o ambiente e de mobilização em torno dos problemas ambientais. Nesse momento histórico particular viriam, assim, a concentrar-se com uma densidade invulgar a passagem de um período de quase cinco décadas de repressão e de perseguição das iniciativas dos cidadãos, dos movimentos sociais e das reivindicações de participação política para uma experiência de participação aparentemente sem restrições, que não cabia nas definições circunscritas da democracia parlamentar e representativa.

A experiência aparentemente única e irrepetível da Revolução portuguesa de 1974-75 suscita interrogações compreensíveis e fundadas acerca da possível relevância dessa experiência para a passagem de uma democracia de baixa intensidade para uma democracia de alta intensidade no contexto atual de globalização. Uma das diferenças mais evidentes entre os dois contextos é a ausência de um objetivo estratégico claro para os movimentos sociais e para as iniciativas de participação e as — bem conhecidas — dificuldades de articulação de problemas e de causas específicas com um horizonte mais amplo de transformação social. Em 1974-75, esse horizonte chamava-se socialismo. As lutas em torno de problemas específicos, como a habitação, eram vistas como parte de um processo de mudança mais amplo baseado na igualdade e na justiça social. O projeto de mudança — apesar da heterogeneidade das concepções de socialismo e de participação que então se encontravam na sociedade portuguesa — identificava-se, em grande medida, com a Constituição de 1976, que definia explicitamente como objetivo o socialismo e uma sociedade sem classes, e que inscrevia na ordem constitucional diferentes formas de democracia participativa. Durante a década de 1980, as sucessivas

¹⁴Diferentes versões desta narrativa “normalizada” circulam na sociedade portuguesa, assumindo formas mais explícitas e coerentes nos momentos de comemoração do 25 de abril e do 25 de novembro.

¹⁵Ver Santos, 1990, e as contribuições incluídas nos números da *Revista Crítica de Ciências Sociais*, dedicadas ao tema “1974-1984: Dez Anos de Transformação Social” (15/16/17, 1985, e 18/19/20, 1986). A criação de arquivos ou fundos documentais especificamente relacionados com a história da Revolução é uma condição decisiva para a tarefa de reconstrução da memória do processo. O Centro de Documentação 25 de Abril da Universidade de Coimbra abriga o mais importante fundo documental sobre o período, que serviu de base, especialmente, para reconstituições cronológicas pormenorizadas e comentadas do período revolucionário, assim como um conjunto de materiais pedagógicos destinados às escolas do ensino básico e secundário. Ver, especialmente, Santos *et al.*, 1997.

revisões do texto constitucional levaram a um alinhamento deste com as concepções liberais do Estado e da sociedade, eliminando a referência ao socialismo. O papel central do Estado como ator crucial do processo de transformação seria, assim, progressivamente apagado. Na ausência de um projeto alternativo e comparável de mudança social global, que outras formas de solidariedade será possível imaginar que permitam, ao mesmo tempo, a mobilização local e as ligações translocais de dinâmicas emancipatórias e a dupla obrigação — vertical, entre os cidadãos e o Estado, e horizontal, entre cidadãos e organizações cívicas — sobre a qual terá de assentar a reinvenção radical da democracia (Santos, 1998, 1999)?

A perda do poder de mobilização de termos como “revolução” ou “socialismo” e a sua associação a processos históricos que, com frequência, levaram a resultados opostos às expectativas de emancipação e de democracia radical sugerem que, além das palavras, devemos olhar para os sinais emergentes de modos alternativos, não-teleológicos, de conceber e de promover a transformação social.

Vivemos um período de turbulência, no qual pequenas causas podem gerar efeitos de grande alcance, flutuações amplas nos processos políticos e sociais e na dinâmica da economia, acelerando a instabilidade e incerteza crescentes do sistema-mundo capitalista. O futuro aponta para momentos de bifurcação, em que as escolhas efetivadas através da mobilização social e da intervenção ativa dos cidadãos podem fazer a diferença em termos do futuro em que iremos viver (Wallerstein, 1995). A oportunidade de um futuro emancipatório, um futuro que terá de ser construído através de processos parciais, desiguais e contraditórios e da inscrição de trajetórias irreversíveis no desenvolvimento histórico, pode residir em iniciativas de base e na busca de novas formas de levar o Estado — ou setores do Estado — a constituir alianças emancipatórias e solidárias com iniciativas cívicas e movimentos sociais (Santos, 1999).

Algumas lições do processo SAAL/Norte são relevantes para os objetivos deste estudo de caso. Essas lições foram formuladas por alguns dos atores mais reflexivos que participaram no processo, e elas convergem com as linhas gerais do que foi apresentado ao longo deste capítulo.

Uma das forças do processo SAAL/Norte foi a sua capacidade de mobilização de um conjunto heterogêneo de atores em torno de objetivos específicos e viáveis. “Ter uma casa decente” e o “direito ao lugar” resumem de modo adequado, como vimos, esses objetivos. Eles permitiram a abertura de

espaços de democracia e de respeito pelas diferenças baseadas na classe, no sexo, na etnia, na religião e na filiação partidária. A própria diversidade e heterogeneidade dos movimentos enraizados na luta pelo direito a viver em lugares que os moradores pudessem reconhecer como seus, e a complementar a habitação com um conjunto de equipamentos urbanos que permitissem uma apropriação ativa desses lugares não só como lugares para morar mas como espaços de vida e de construção de solidariedades de base local, foram uma condição do seu sucesso. A ligação ao lugar é uma dimensão crucial do processo. O deslocamento forçado de moradores de um determinado bairro para outros lugares, dispersando-os, em muitos casos, e sem as condições necessárias para forjar solidariedades e um sentido de comunidade que só pode surgir de uma interação face a face prolongada mostrou ser fatal para a maior parte dos movimentos. Recordemos que as lutas contra estas transferências forçadas correspondem a uma das características mais duráveis das lutas populares urbanas, particularmente na cidade do Porto, e esteve ligada, especialmente, a projetos de reforma urbanística e de realojamento de populações no início do século XX. Será fácil, assim, compreender por que continuam existindo grupos de atores comprometidos com a luta pelo “direito ao lugar” que, em muitos casos, se sobrepõe mesmo, ainda que temporariamente, à exigência de melhoria das condições de habitação, e a que um arquiteto se referiu como o resultado mais durável do processo SAAL/Norte. Um aspecto que convém mais uma vez sublinhar é o do papel das mulheres na transferência de um problema convencionalmente definido como privado para a esfera pública. Não causará surpresa, por isso, o fato de as dirigentes mais ativas dos movimentos de moradores no Porto, hoje, serem mulheres, e que as mulheres constituam, também, uma parcela importante dos intelectuais específicos envolvidos no problema em bairros considerados “difíceis”.

Mas há outras dimensões que são relevantes para a revitalização dos movimentos e lutas de moradores. Um problema crucial é a necessidade de alianças entre técnicos ou intelectuais específicos comprometidos com a mudança e a emancipação social e os movimentos de moradores. Durante a operação SAAL/Norte, muitos arquitetos, engenheiros, advogados, assistentes sociais e voluntários foram obrigados a entrar em negociações e em diálogo com movimentos e comissões de moradores e a negociar os sentidos e os modos específicos de realização prática da “habitação decente”. Apesar de também terem ocorrido tentativas assimétricas de imposição de pontos

de vista estéticos e funcionais por parte de alguns arquitetos, muitos dos participantes do processo esforçaram-se por incorporar as visões e as preferências “profanas” na concepção das casas e por maximizar os aspectos encarados pelos moradores como cruciais para a viabilização de padrões de sociabilidade em torno de formas específicas de organização do espaço. Assim os “conhecimentos rivais” de especialistas e de “leigos” viriam a tornar-se, em certos momentos, recursos para o desenvolvimento de novos conceitos de habitação, articulando um leque variado de preferências e de possibilidades estéticas e funcionais. Algumas dessas preocupações foram posteriormente recuperadas para a concepção de habitações sociais para grupos de moradores com características particulares, como as famílias ciganas. Presentemente, contudo, a situação dominante parece ser a de os técnicos serem vistos pelos moradores como aliados do poder, especialmente do poder local, impondo os seus pontos de vista através do recurso às suas credenciais técnicas e aos seus diplomas (“canudos”) contra os dos moradores. Estes tendem a ser desqualificados como incompetentes em matérias definidas como “técnicas”. A necessidade de novas alianças com técnicos dispostos a alinhar com os moradores numa base simétrica é encarada como condição indispensável à contestação da autoridade dos técnicos “oficiais”, trazendo à luz do dia as controvérsias que dividem os próprios técnicos e as dimensões sociais e políticas das intervenções urbanísticas e na habitação. Parece estar ocorrendo, neste campo, o que acontece em outros campos em que o conhecimento técnico ocupa uma posição central na definição e execução de políticas públicas, e que foram evocados na Introdução deste capítulo.

Da experiência do SAAL, especialmente do SAAL/Norte, decorre ainda um elemento que denota potencialidades muito interessantes e promissoras para refletir sobre as possibilidades atuais de fomentar e incrementar formas de democracia participativa. Referimo-nos à dimensão de aprendizado da cidadania e da participação no espaço público, que se constrói de modo gradual e a partir das vivências e aspirações mais diretamente ligadas ao quotidiano dos indivíduos. A pluralidade de atores e a natureza participada do processo, além da exigência e abrangência crescentes na sua evolução, efetivamente permitiram uma ampliação do campo de preocupações dos cidadãos, inicialmente centrado na sua casa e na sua comunidade, e que progressivamente levaram para o espaço público um sentido mais amplo e menos vinculado às experiências mais localizadas dos sujeitos envolvidos. A natureza e o sentido deste processo, construído consistente e gradualmente a partir de

microescalas de vida, pode hoje revelar-se uma estratégia tangível na discussão e participação cívica em torno de múltiplas questões que, de modo mais ou menos direto, afetam o quotidiano de pessoas e coletividades.

Outro aspecto central diz respeito à relação com o Estado, um tema crucial para a compreensão do processo SAAL/Norte. O sucesso e a legitimação deste dependiam de um apoio claro por parte de setores do Estado e de atores a eles ligados ou por eles escolhidos. O colapso final do processo foi consequência direta do afastamento do Estado e da deslegitimação do processo, por parte deste, como desafio à democracia “real” e à normalização do quadro institucional da jovem democracia portuguesa. Até que ponto poderá, hoje ou num futuro próximo, ser reconstruída essa aliança com setores do Estado, em uma base participativa e solidária (Santos, 1999a, b)? Aparentemente, a sua viabilidade dependerá do reconhecimento do que acima chamamos de “dupla heterogeneidade” do Estado, isto é, a capacidade de diferentes setores e níveis da organização do Estado e dos serviços estatais abrirem espaços para experiências alternativas com movimentos ou iniciativas de base. Isso não tem acontecido, até agora, mas algumas oportunidades começam a aparecer, para as quais poderá ser crucial o “alistamento” de técnicos para a promoção de políticas alternativas.

Bibliografia

- Adam, Barbara; Beck, Ulrich; Van Loon, Joost (orgs.) (2000), *The Risk Society and Beyond: Critical Issues for Social Theory*. Londres: Sage.
- Beck, Ulrich (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londres: Sage.
- Beck, Ulrich; Giddens, Anthony; Lash, Scott (1994), *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge: Polity Press.
- Brochado Coelho, Mário (1986), "Um processo organizativo de moradores (SAAL/NORTE — 1974-1976)", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18/19/20, 645-672.
- Castells, Manuel (1976), *Lutas Urbanas e Poder Político*, Col. A Cidade em Questão, 5. Porto: Ed. Afrontamento.
- Coelho, Margarida (1986), "Uma experiência de transformação no setor habitacional do Estado. SAAL — 1974-1976", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18/19/20, 619-634.
- Conselho Nacional do SAAL (1976), *Livro Branco do SAAL. 1974-1976*, Volume I, Edição do Conselho Nacional do SAAL.
- Costa, Alexandre Alves; Siza, Álvaro; Guimarães, Carlos; Moura, Souto; Fernandes, Manuel Correia (1979), "SAAL/NORTE. Balanço de uma experiência", *Cidade/Campo*, 2, Lisboa: Edições Ulmeiro, 16-60.
- Ferreira, António Fonseca (1987), *Por uma Nova Política de Habitação*, Coleção A Cidade em Questão, 7, Porto: Ed. Afrontamento.
- Fischer, Frank (2000), *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Durham, Carolina do Norte: Duke University Press.
- Foucault, Michel (1994a), "La fonction politique de l'intellectuel" in *Dits et Écrits*, Paris: Gallimard, Vol.3: 109-114.
- (1994b), "Entretien avec Michel Foucault" in *Droits et Écrits*, Paris: Gallimard, Vol. 3: 140-160.
- Franklin, Jane (org.) (1998), *The Politics of Risk Society*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1994) *Modernidade e Identidade Pessoal*. Oeiras: Celta.
- Irwin, Alan (1998), *Ciência Cidadã: Um Estudo das Pessoas, Especialização e Desenvolvimento Sustentável*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Lash, Scott; Szerszynski, Bronislaw; Wynne, Brian (orgs.) (1996), *Risk, Environment and Modernity: Towards a New Ecology*. Londres: Sage.
- Lefèbvre, Henri (1972), *O Pensamento Marxista e a Cidade*, Biblioteca do Conhecimento Atual, 8. Lisboa: Editora Ulisseia.
- Matias Ferreira, Vítor (1975), *Movimentos Sociais Urbanos e Intervenção Política*, Coleção A Cidade em Questão, 4. Porto: Ed. Afrontamento.
- Pereira, Gaspar Martins (1995), *Famílias Portuenses na Viragem do Século*. Porto: Ed. Afrontamento.
- Portas, Nuno (1986), "O processo SAAL: Entre o Estado e o Poder Local", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18/19/20, 635-644.
- Rabinow, Paul (1989), *French Modern: Norm and Forms of the Social Environment*. Cambridge: Massachusetts: MIT Press.
- Rodrigues, Maria (1999), *Pelo Direito à Cidade: O Movimento de Moradores no Porto (1974/76)*. Porto: Campo das Letras.
- Santos, Boaventura de Sousa (1990), *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Ed. Afrontamento.
- (1993), "O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português", Boaventura de Sousa Santos (org.), *Portugal: Um Retrato Singular*. Porto: Ed. Afrontamento, 16-56.
- (1996), "A queda do Angelus Novus: para além da equação moderna entre raízes e opções", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 45, 5-34.
- (1998), *A Reinvenção da Democracia*, Lisboa: Gradiva.
- (1999), "A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado", *Oficina do CES*, 134, Coimbra.
- Santos, Boaventura de Sousa; Cruzeiro, Maria Manuela; Coimbra, Maria Natércia (1997), *O Pulsar da Revolução: Cronologia da Revolução de 25 de Abril*. Coimbra/Porto: Centro de Documentação 25 de Abril/Ed. Afrontamento.
- Silliman, Jacl; King, Ynestra (orgs.) (1999), *Dangerous Intersections: Feminism, Population and the Environment*. Londres: Zed Books.
- Teixeira, Manuel (1992), "As estratégias de habitação em Portugal, 1880-1940", *Análise Social*, XXVII (115), 65-89.
- Wallerstein, Immanuel (1995), "Mudança Social? A mudança é eterna. Nada muda, nunca", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 44, 1-24.

Instituições e Atores Políticos

CAPÍTULO 6

Tribunal Constitucional e emancipação social na Colômbia*

Rodrigo Uprimny e Mauricio García-Villegas

Tradução de Manuel del Pino

*Queremos manifestar os nossos agradecimentos aos estudantes da Universidade Nacional Magda Ayala, Paola Jiménez, Úrsula Mendoza, Liliana Rincón e Ernesto Micles pela sua contribuição como pesquisadores do projeto que deu origem a este capítulo. Queremos igualmente agradecer os comentários dos professores Diego López, Rodolfo Arango e Danilo Rojas.

INTRODUÇÃO

Este capítulo pretende avaliar o potencial de emancipação de algumas decisões do Tribunal Constitucional colombiano consideradas progressistas. Nos últimos nove anos, este Tribunal teve um grande papel na vida política colombiana. Além disso, em termos gerais, o Tribunal foi peremptório na proteção dos direitos das pessoas e das minorias, assim como na intenção de controlar os abusos por parte das autoridades e dos poderosos. Posto isto, o trabalho do Tribunal não foi enorme apenas pelo número de sentenças e pela variedade de temas que abordou, mas também, de certa forma, porque surpreendeu a sociedade colombiana devido à sua orientação progressista. Isto explica que o Tribunal tenha ganho um certo apreço e prestígio em setores e grupos sociais que são muito críticos face a outros organismos do Estado, mas que vêem nas decisões do Tribunal uma das poucas possibilidades reais de encontrarem proteção para os seus direitos.

Esta experiência constitucional colombiana é atípica e não parece ter uma forte relação com o contra-hegemônico: por um lado, estes casos nascem numa instituição do Estado liberal capitalista contemporâneo e, por outro lado, operam através do direito, considerado o instrumento mais essencial da dominação em tal modelo de Estado. Como isto foi possível na Colômbia? Não será por acaso um contra-senso falar de emancipação contra-hegemônica a partir do Estado? Estaríamos então na presença de uma espécie de “emancipação hegemônica”? O nosso propósito será o de explicar de que forma e com que limitações estes são interessantes casos de emancipação¹

¹Isto significa que, para começar, e pelo menos no caso colombiano, descartamos a idéia de hegemonia como algo preconstituído, como um dado institucional consolidado e, pelo contrário, adotamos um conceito aberto, maleável e construído de hegemonia (Laclau e Mouffe, 1985; McCann, 1994) não apenas no que diz respeito ao Estado como aparelho de dominação, mas também no que se refere aos movimentos sociais como vítimas dessa dominação.

que adquiriram importância inusitada não só na Colômbia, mas também em outros países semiperiféricos.

A forma como organizamos este capítulo obedece, em boa parte, à metodologia empregada. Consideramos que era impossível avaliar sistematicamente todo o trabalho do Tribunal, mas, de igual forma, julgamos necessário analisar, em termos empíricos, o impacto das suas decisões. Por isso decidimos combinar a reflexão teórica com o estudo de alguns casos que nos pareceram significativos. Inicialmente apresentamos as posições mais relevantes do debate teórico sobre as possibilidades de realizar mudanças através do direito (seção 1). Procuramos colocar em diálogo os argumentos provenientes de tal debate com os casos que temos estudado a partir da jurisprudência constitucional colombiana e, por conseguinte, com a nossa visão da realidade social e institucional (seções 2 e 3). Neste exercício tentamos aproveitar a riqueza analítica da discussão teórica nos países centrais com o objetivo de elaborarmos um quadro conceitual novo, a partir do qual fosse possível entender a relação entre direito e emancipação social em países semiperiféricos e de forma particular na Colômbia, e as possibilidades e limites da justiça constitucional a este respeito (seções 4 e 5).

1. DEBATE TEÓRICO

O estudo da dimensão emancipatória das decisões tomadas por juízes constitucionais na Colômbia é um tema menos particular do que à simples vista possa parecer. A partir de meados da década de 1980 os juízes adquiriram um papel principal em boa parte dos regimes democráticos do mundo, a tal ponto que alguns autores falam de uma tradução da carga de legitimação democrática das instâncias políticas para as judiciais (Santos, 2001a). Os maiores protagonistas foram, por um lado, os juízes penais na luta contra a corrupção política e, por outro, os juízes constitucionais na defesa dos direitos fundamentais. Os Tribunais Constitucionais tiveram especial importância nos países da Europa do Leste e em muitos outros que se encontram em processo de transição para a democracia.² Estes Tribunais têm desempenhado um papel fundamental, muitas vezes em contramão em relação ao previsto pelo sistema político vigente e às vezes até mesmo contra a lógica do mercado capitalista. Isto implica uma *judicialização* dos conflitos políticos, o que, por sua vez, arrasta

consigo uma politização dos conflitos judiciais (Santos, 2001a). Os Tribunais Constitucionais da Hungria³ e da África do Sul⁴ são os exemplos mais conhecidos, mas outros casos igualmente importantes são o Supremo Tribunal da Índia⁵, da Rússia, da Coreia⁶ e da Colômbia, como demonstraremos neste capítulo.

Porém, o caráter contra-hegemônico do protagonismo judicial deve ser analisado com cautela, uma vez que há mais de uma década as principais agências internacionais para o desenvolvimento, que não representam propriamente um símbolo da luta contra-hegemônica, dedicam o essencial dos seus recursos à promoção do poder judicial.⁷ Esta cautela é necessária especialmente no âmbito da justiça consuetudinária, penal e civil, dado serem os âmbitos privilegiados deste fenômeno de globalização judicial. Com efeito, uma boa parte destes recursos internacionais destina-se ao incremento da eficiência daqueles processos judiciais mais requeridos pelo mercado capitalista e, conseqüentemente, pode-se estabelecer uma empatia *prima facie* entre eficiência judicial e interesses hegemônicos. A situação parece ser diferente no que se refere aos juízes constitucionais, em primeiro lugar porque eles não têm sido beneficiários privilegiados dos recursos econômicos mencionados e, em segundo lugar, porque as suas decisões costumam incidir sobre interesses hegemônicos essenciais, como se constatará mais adiante no caso colombiano. É, pois, importante não confundir o sentido destes desenvolvimentos paralelos: por um lado o aumento da eficácia judicial destinada preferencialmente à proteção de interesses capitalistas globalizados⁸ e, por outro, o protagonismo judicial contra a corrupção e as violações dos direitos fun-

³Para o caso húngaro, ver Zizak (1996) e também os relatórios periódicos e análises sobre o Tribunal húngaro na revista *Journal of Constitutional Law in Eastern and Central Europe*, em especial as seguintes atualizações em: 1993, vol. II, 1; 1994, vol. III, 3-4; 1995, vol. IV, 3. Ver também *The Hungary Report*, 102 (9 de abril de 1995), 104 (22 de abril de 1995), 106 (7 de maio de 1995).
⁴Sobre o caso da África do Sul ver Klug, Heinz (1996); Burnham, Margaret A. (1997) "Cultivating a Seedling Charter: South Africa's Court Grows its Constitution", in *3 Michigan Journal of Race and Law*, 29.

⁵Sobre o Supremo Tribunal da Índia, ver: Stripati, Vijayashri (1998); Crossman, Brenda e Ratna Kapur (1997).

⁶A este respeito, ver Yang, Kung (1998).

⁷Este fenômeno está relacionado com o denominado "the rule of law project" promovido pelas agências internacionais para o desenvolvimento sob o pressuposto de que certas reformas legais são indispensáveis para o desenvolvimento econômico dos países. Assim, foram investidos vários bilhões de dólares em projetos legais, no âmbito judicial. As principais instituições financeiras incluem o Banco Mundial, a Agência Internacional dos Estados Unidos da América para o Desenvolvimento (USAID) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (sobre montantes investidos, ver Santos, 2001b).

⁸Existe um fenômeno de cooptação da justiça civil pelos interesses comerciais e empresariais que já foi bem estudado. Ver Santos *et al.* 1996, e Rodríguez, 2001.

²A este respeito, ver entre a extensa bibliografia, Teitel, 1997; Malloy ed. 1977; Nino, 1989, 1992; Linz e Stepan, 1996.

damentais. Trata-se de lógicas diferentes e inclusive contrárias em termos gerais, embora em certas circunstâncias possam fortalecer-se reciprocamente.⁹

Feita esta advertência, voltemos ao problema teórico. Em que medida as decisões judiciais podem engendrar mudanças sociais significativas? Será a luta jurídica perante os tribunais uma estratégia profícua para os movimentos sociais e para a esquerda política? Será o direito uma ferramenta eficaz para a emancipação social? Foram estas as questões que orientaram o debate sobre juízes e mudança social que teve lugar na década de 1980 nos Estados Unidos da América. Na década anterior, boa parte da luta política tinha sido encaminhada para a conquista de reformas jurídicas ou de decisões judiciais que pudessem constituir um obstáculo à discriminação. Esta estratégia ficou conhecida como o *Civil Rights Movement*. Uma década depois, os académicos tiveram de proceder à avaliação desta experiência (*civil rights experience*). De um lado estavam aqueles autores que, partindo da sociologia do direito, defendiam a ideia de que através das decisões judiciais podiam ser obtidas mudanças sociais significativas (Rosenberg, 1991:21-30). Contra esta orientação, os Estudos Críticos do Direito adotaram um posicionamento cético face às lutas jurídicas. Na opinião dos críticos, a luta pelos direitos civis não tinha produzido os resultados esperados.¹⁰

⁹Assim, por exemplo, em um país como a Colômbia, a maior eficiência dos juízes penais a partir do fortalecimento do Ministério Público Geral (*Attorney General*) parece ter servido, no mínimo em certos casos, para diminuir o fenómeno da impunidade, o que sem dúvida não favorece apenas os interesses hegemónicos, mas também a proteção dos direitos fundamentais. Vide a este respeito Uprimny, 2001.

¹⁰Porém, nem todos pensavam o mesmo; duas posições podem ser diferenciadas: uma radical e outra moderada. Os mais radicais defenderam a ideia de que a estratégia jurídica era uma ilusão (Tushnet, 1984; Balbus, 1977): por um lado debilitava a luta política contra-hegemónica porque desviava a atenção para o processo jurídico de reforma e, por outro, a sua eficácia coletiva acabava por ser mínima, dado o carácter individualista dos direitos. Os críticos moderados, pelo contrário, consideraram que, não obstante uma tendência à dominação, o direito pelo menos em alguns casos, podia favorecer os movimentos sociais. Robert Gordon, por exemplo, sustentava que “as categorias, princípios e retórica do direito e da argumentação jurídica oferecem verdadeiros recursos para a obtenção de algumas vantagens no que se refere à mudança social” (1998a). Em sua opinião, a promulgação de leis nem sempre tem beneficiado exclusivamente os capitalistas; também, embora em menor medida, beneficiou os trabalhadores, as mulheres, os pobres etc.; os marginalizados podem eventualmente reverter o fim da retórica jurídica em benefício próprio (1998: 646). Este é, pois, um assunto aberto à investigação que não pode ser decidido de antemão com uma generalização teórica. Em harmonia com esta opinião, os novos críticos dos anos 90 acreditam que as reformas legais de tipo social e contra a discriminação podem resultar em um mecanismo útil da luta política. Esta posição é geralmente sustentada por defensores de minorias (Minow, 1987; Crenshaw, 1988) e pelos denominados Estudos de Consciência Jurídica (Ewick e Silbey, 1998; McCann, 1985; 1994). Na sua opinião a incidência social das decisões jurídicas progressistas é um fenómeno complexo que tem sido visto de maneira simplista. Segundo estes novos autores, as decisões judiciais progressistas não podem ser catalogadas de antemão nem como mera manipulação ideológica nem como simples prova de uma mudança social (McCann, 1994).

Nos Estados semiperiféricos o debate direito/mudança social coloca-se em termos menos instrumentais que nos países centrais, isto é, menos ligados à lógica que relaciona propósitos jurídicos, meios e resultados. Isso pode ser explicado de diversas formas: a primeira tem origem no fato de que, na periferia, a distinção clássica entre Estado e sociedade civil¹¹ — tanto como outras distinções daqui derivadas: direito/sociedade, público/privado, direito/política — costuma ser ainda mais problemática do que nos países centrais e, conseqüentemente, a autonomia do discurso jurídico em relação a outros discursos sociais e institucionais costuma ser mais precária. O direito, e particularmente o direito público, tem menor autonomia relativa em relação ao sistema político. O jurídico adquire, em boa parte, a dinâmica do político, de tal forma que existe uma espécie de isomorfismo entre discursos políticos — que correspondem menos à representação de interesses sociais que a meros debates ideológicos — e normas jurídicas que obedecem menos às necessidades técnicas de regulamentação social que a necessidades políticas de legitimação institucional. A segunda razão é mais específica e está ligada à anterior; consiste em que nestes países o direito estatal é um instrumento de incidência social mais precário do que costuma ser nos países centrais. Dois fatos evidenciam tal precariedade; por um lado a marcada diferença existente entre o direito escrito (*law-in-books*) e o direito aplicado (*law-in-action*); uma boa parte do direito escrito fracassa em termos instrumentais ou é criado com o objetivo de cumprir propósitos diferentes daqueles para os quais foi concebido. O segundo fato refere-se ao pluralismo jurídico, isto é, o da existência de múltiplas fontes oficiais e não oficiais de regulamentação, as quais, com frequência, relacionam-se em complexas interpenetrações.

A Colômbia segue esta tendência geral dos países semiperiféricos, isto é, a redução da autonomia do sistema jurídico não apenas no que diz respeito ao sistema político, conseqüência derivada da instrumentalização política do direito, como também ao sistema social, conseqüência da ineficácia jurídica e do pluralismo jurídico. Porém esta tendência encontra-se mais acentuada na Colômbia. A falta de raízes sociais da política que caracteriza a totalidade

¹¹Nos países centrais — explica Santos, 1998 — a autonomia do Estado resultou de necessidades e interesses originados no espaço da produção. Na Europa, a industrialização tinha precedido o regime político parlamentar, e este obedeceu aos interesses gerais de expansão do capitalismo. Na semiperiferia do sistema mundial, pelo contrário, a formação do espaço da cidadania precedeu a organização social e de forma específica a organização da produção, e manteve sempre uma grande autonomia em relação àquele espaço de poder (Santos, 1998: 154).

do subcontinente há que acrescentar três elementos agravantes intimamente relacionados: 1) o relativo fracasso das tentativas governamentais de aprofundamento da democracia social, tanto pela via da reforma agrária (Findley, 1972: 923; Gros, 1988; Pinto, 1971), quanto pela via dos direitos sociais; 2) a desvalorização do sistema democrático como consequência da sua militarização através do estado de exceção e do seu caráter político fortemente excludente e clientelista; e 3) a estreita relação que existe na Colômbia entre o desarraigamento do discurso político e a violência através da história política nacional (Pécaut, 1978, 1997; Deas, 1995).

Três esclarecimentos adicionais atenuam um pouco esta imagem, talvez excessivamente politizada, do direito colombiano em favor do Estado: em primeiro lugar, a “hiperjurisprudência” da vida institucional colombiana obedece não apenas a uma estratégia institucional de legitimação mas também a uma tradição civilista que vem desde a independência e que tornou possível um certo controle do poder executivo através de decisões judiciais e do sistema eleitoral. A criação do Tribunal Constitucional colombiano, por exemplo, não teria sido possível se não tivesse havido uma longa e antiga tradição de aceitação do controle de constitucionalidade das leis que existem no país. Em segundo lugar, e relacionado com o anterior, a utilização do direito com fins de legitimação institucional na Colômbia é efetiva na medida em que pelo menos é possível atingir um grau mínimo de eficácia instrumental (Edelman, 1971; Bourdieu, 1986: 14). Não se deve esquecer que uma estratégia habitual de legitimação política consiste em fazer do direito o que este diz querer fazer, isto é, em conseguir que o direito seja eficaz. Finalmente, e é isto o mais pertinente para o tema do nosso capítulo, é preciso ter em conta que, embora a produção do direito com fins de legitimação tenha sido uma estratégia mais ou menos fecunda de dominação social, é também uma arma de dois gumes, na medida em que eventualmente os símbolos de mudança social e proteção dos direitos que ela representa podem vir a ser propriedade de movimentos sociais, de indivíduos ou até de instituições do Estado e, de maneira particular, de juízes que levam a sério o Direito e utilizam-no como um instrumento de resistência ou emancipação contra o poder hegemônico. Neste caso, a força interna ou jurídica do Estado pode ser um elemento útil para articular práticas sociais emancipatórias ou no mínimo um instrumento de resistência ao poder hegemônico. O Tribunal Constitucional movimenta-se então nessa zona fronteira entre a debilidade institucional e as práticas sociais emancipatórias.

2. AS RAZÕES DO ATIVISMO PROGRESSISTA DO TRIBUNAL

O ativismo progressista do Tribunal Constitucional colombiano suscita em princípio a seguinte interrogação: tendo em conta que os escassos estudos comparados sobre instituições judiciais ressaltam que os tribunais e o Direito tendem a ser conservadores e a servir de reflexo e de proteção dos interesses dominantes existentes¹², que elementos poderão então explicar a tendência progressista e de vanguarda do Tribunal Constitucional colombiano? A resposta não é fácil, mas existem alguns elementos que poderiam explicar essa evolução.

O Tribunal Constitucional foi criado pela nova Constituição, aprovada pela Assembléia Constituinte de 1991. Porém, a Colômbia já tinha uma longa tradição de controle judicial de constitucionalidade, pois já em 1910 tinha sido atribuída ao Supremo Tribunal de Justiça a possibilidade de declarar, com poder geral, a inconstitucionalidade de uma lei. Por conseguinte, quando o Tribunal Constitucional começou a funcionar, em 1992, a cultura jurídica e política colombiana já estava muito familiarizada com a *judicial review*, a ponto de não parecer estranho a quase ninguém que esse tribunal tivesse o poder de anular leis aprovadas no Parlamento.¹³ O Tribunal podia, pois, começar a atuar vigorosamente, sem temer que o Executivo ou as forças políticas decidissem fechá-lo, contrariamente ao que havia acontecido em outros países, onde a primeira tarefa do tribunal constitucional teve de ser a conquista da legitimidade para a sua função.

Em segundo lugar, o próprio desenho processual faz com que na Colômbia o acesso à justiça constitucional seja muito fácil e barato. Assim, desde 1910, existe a ação pública, em virtude da qual qualquer cidadão pode so-

¹²Aqui incide não só o papel estrutural do direito como também os mecanismos de seleção dos juízes, que apenas favorecem a chegada até os mais altos postos da administração da justiça daquelas pessoas que partilham as visões das forças políticas e sociais dominantes. Ver Herbert Jacob *et al.*, 1996: 8 e 390. Em um estudo comparado de cinco países desenvolvidos (EUA, Alemanha, Japão, Inglaterra e França), estes autores destacam que “embora os detalhes da escolha dos juízes variem significativamente, o resultado é similar: os homens e mulheres selecionados para a carreira judicial quase sempre emitem opiniões seguras, ponderadas e cautelosas”. É verdade que isto pode estar mudando, dado que os juízes, nestes últimos anos, pelos mais variados motivos, adquiriram destaque crescente em quase todos os países, tanto desenvolvidos como do Terceiro Mundo (Santos *et al.*, 1995).

¹³Para uma apresentação da evolução jurídica do controle constitucional na Colômbia, ver Luz Zoraida Rozo Barragán (1997).

licitar que se declare a inconstitucionalidade de uma lei qualquer, sem precisar de advogado ou de qualquer outro formalismo. A Constituição de 1991 também criou a ação de tutela, pela qual qualquer pessoa pode, sem nenhum requisito especial, solicitar a qualquer juiz a proteção direta dos seus direitos fundamentais. Daí que seja relativamente fácil para os cidadãos converterem uma reclamação em uma discussão jurídica que deve ser constitucionalmente decidida, e em um tempo bastante curto, pela justiça constitucional. E, como já o demonstraram estudos judiciais comparados, disto decorrem também maiores possibilidades de acesso aos tribunais e maior influência política dos mesmos (Jacob *et al.*, 1996: 396 e ss.).

Em terceiro lugar, o desenho processual da justiça constitucional confere igualmente um enorme poder jurídico ao Tribunal. Na prática, graças à faculdade de revogar, por razões constitucionais, as decisões de outros juízes, o Tribunal acaba por se impor como um supertribunal. E isto também facilita sua atuação, uma vez que, como a sociologia comparada mostrou, tende a haver maior peso judicial de topo nos países onde um único tribunal concentra a maior parte das atribuições e é supremo, como nos Estados Unidos da América, do que naqueles países, como a França, onde esse poder se encontra distribuído por distintos tribunais e jurisdições (Jacob *et al.*, 1996).

Além desses elementos jurídico-institucionais, existem dois fatores político-estruturais que estimularam o ativismo do Tribunal: a crise de representação e a debilidade dos movimentos sociais e dos partidos da oposição.

O desencanto dos colombianos com a 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 *et al.*, 1995), mas no caso colombiano a debilidade dos mecanismos de representação política é mais profunda, o que possibilitou um maior destaque do Tribunal. Em muitas ocasiões, o que acontece não é que esse Tribunal confronte os outros poderes, mas sim que passe a ocupar o vazio que estes deixam; e essa intervenção torna-se legítima perante amplos setores da cidadania que consideram que pelo menos existe um poder que atua de forma progressista e ágil.

Por outro lado, a Colômbia tem uma tradição histórica de movimentos sociais débeis em comparação com outros países periféricos ou latino-americanos.¹⁴ Além disso, nos últimos anos a violência tem aumentado conside-

¹⁴Acerca dessa debilidade, ver Uprimny (1996).

ravelmente os custos e os riscos de ação, dado terem sido assassinados muitos líderes e ativistas. Estes dois fatores — debilidade histórica e riscos crescentes — tendem a fortalecer o peso judicial, e especialmente o do Tribunal Constitucional. Com efeito, se o acesso à justiça constitucional for barato e fácil, e os juízes constitucionais tenderem à adoção de medidas progressistas, é natural que muitos grupos sociais se sintam tentados a preferir o emprego das argúcias jurídicas, em vez de recorrer à mobilização social e política que na Colômbia apresenta enormes riscos e custos.

É isto o que poderia explicar o ativismo do Tribunal; mas porque assume esse Tribunal um comportamento progressista, quando teria podido desenvolver um ativismo de outra natureza?¹⁵ É para responder a esta interrogação que adquirem muita relevância as próprias características do processo de transição constitucional.

A Constituição de 1991 não é fruto do triunfo de uma revolução, mas aparece, sim, dentro de um contexto histórico muito complexo, como tentativa de estabelecer um pacto de ampliação democrática, a fim de enfrentar a violência e a corrupção política. Nestas circunstâncias, na Assembléia Constituinte tiveram uma participação muito importante forças políticas e sociais tradicionalmente excluídas da política eleitoral colombiana, como são os representantes de alguns grupos guerrilheiros desmobilizados, dos indígenas e das minorias religiosas.¹⁶ A composição da Assembléia foi, pois, muito pluralista para os padrões eleitorais colombianos. Conseqüentemente, o diagnóstico subjacente de muitos representantes foi o de que a falta de participação e a debilidade na proteção dos direitos humanos eram os fatores básicos da crise colombiana. Isto explica algumas das orientações ideológicas da Carta de 1991: a ampliação dos mecanismos de participação, a imposição ao Estado de deveres de justiça social e igualdade juntamente com a incorporação de uma extensa carta de direitos e de novos mecanismos judiciais para a sua proteção. A Constituição de 1991 não é, por conseguinte, seguindo a ter-

¹⁵Esta questão pressupõe obviamente não identificar ativismo e progressismo dos juízes, dado poder existir um ativismo conservador, como foi o caso do Supremo Tribunal dos Estados Unidos da América no começo do século XX. Ou melhor "até há bem pouco tempo, as instâncias de ativismo judicial melhor conhecidas eram politicamente conservadoras, se não mesmo reacionárias" (Santos, 2001a).

¹⁶Para dados sobre o processo constituinte, ver Buenahora (1992). Para conhecer uma visão otimista do processo e das possibilidades democráticas da Assembléia Constituinte, por um representante de parte de grupos alternativos, ver Fals Borda (1991).

minologia de Teitel, “*backward looking*” mas sim “*forward looking*” (1997: 214) porque, mais do que tentar codificar as relações de poder existentes, esse documento jurídico tende a projetar um modelo de sociedade a construir.

É tudo isto o que explica a generosidade desta Constituição em matéria de direitos, não limitando-se apenas a recolher os direitos civis e políticos, mas conferindo uma grande força normativa aos direitos sociais e aos denominados direitos coletivos ou de terceira geração. Isto vem favorecer um certo ativismo judicial em favor dos direitos da pessoa que, muito embora não fosse impossível antes, tinha menor poder normativo no precedente ordenamento constitucional.

Uma intervenção ativista do Tribunal para desenvolver os componentes progressistas da Constituição não teria sido necessária se as próprias forças políticas tivessem empreendido essa tarefa. Porém o que aconteceu foi que muitos dos atores sociais e políticos que dominaram a Assembléia Constituinte de 1991 perderam força nos anos posteriores, de forma considerável e rápida. As forças que dominaram o Parlamento e o panorama eleitoral a partir de 1992, embora não sendo claramente inimigas da Constituição de 1991, que desfrutava do apoio crescente dos cidadãos, não se sentiam, porém, comprometidas com seu desenvolvimento.

Por outro lado, verificou-se também uma forte tensão entre o conteúdo social da Constituição e as estratégias de desenvolvimento que os governos colombianos puseram em marcha desde 1990. Assim, enquanto a Constituição em certa medida exigia mais Estado e uma intervenção redistributiva das autoridades, os governos punham em funcionamento planos de desenvolvimento que tendiam a diminuir a presença social do Estado e a favorecer os mecanismos de mercado na atribuição dos recursos. Talvez o âmbito mais dramático — mas não o único — dessa tensão tenha sido o do direito do trabalho: enquanto a Carta de 1991 constitucionalizava importantes garantias trabalhistas e sindicais, e conferia força jurídica interna aos Convênios da OIT, o governo Gaviria (1990-1994) impulsionava uma reforma trabalhista que dava uma machadada na estabilidade no emprego.

Pouco a pouco foi sendo criada uma tensão crescente entre a Constituição normativa (o texto, os valores e os direitos proclamados na Carta) e a Constituição real (a relação entre as forças políticas) (Gómez, 1995). O enfraquecimento na Assembléia das forças políticas que tinham redigido a Constituição e as estratégias neoliberais de desenvolvimento promovidas pelo governo fizeram com que uma das poucas instituições capazes de desenvolver

o conteúdo da Carta de 1991 fosse o Tribunal Constitucional. E este, após as primeiras sentenças, decidiu assumir com vigor essa função. Portanto, nestes anos decorridos, o Tribunal tendeu vagarosamente à auto-representação como executor dos valores de liberdade e justiça social encarnados na Constituição, o que lhe permitiu ganhar uma importante legitimidade em certos setores da sociedade. Mas sempre se move no fio da navalha, já que esse progressismo também explica as críticas ferozes de outros setores, em geral ligados a grupos empresariais ou ao governo, que atacam a jurisprudência do Tribunal por considerá-lo populista e ingênuo. Além disso, estes atores têm tentado, até agora sem sucesso, numerosas reformas para acabar com o Tribunal, ou, no mínimo, limitar consideravelmente a sua competência. Assim, em certas ocasiões, enquanto alguns setores da Assembléia da República tentavam reformas constitucionais para limitar o poder do Tribunal, o mesmo era objeto de apoio público por parte de representantes e líderes de alguns movimentos sociais. A nossa hipótese para explicar o ativismo progressista do Tribunal poderia, pois, ser sintetizada desta forma: os projetos da justiça constitucional colombiana e a cultura jurídica tornam possível institucionalmente um importante ativismo do Tribunal. A crise de representação e a debilidade dos movimentos sociais favorecem o recurso a mecanismos jurídicos por parte de certos atores sociais. O texto aprovado em 1991 também estimula uma visão progressista pelo Tribunal, o qual, devido ao vazio gerado pelo enfraquecimento das forças constituintes, tende a ver-se como o poder ao qual compete executar os valores contidos na Constituição. Esse progressismo do Tribunal é, por sua vez, possível devido à debilidade das forças que estão contra ele e das tentativas de contra-reforma constitucional.

É indubitável que tudo isto poderia não ter acontecido. A Constituição de 1991 e a sua longa carta de direitos poderiam ter tido uma eficácia puramente retórica e legitimadora da ordem dominante, como tinha ocorrido nos anos 70 quando da aprovação dos pactos de direitos humanos que nunca foram aplicados pelos juízes colombianos. Mas alguns magistrados do Tribunal decidiram aproveitar o contexto político que temos descrito e dar um impulso ao conteúdo emancipador da Carta. E conseguiram fazê-lo, no mínimo em nível jurídico, embora, como temos visto, com muito esforço e dificuldade. E, mais que isto, durante todo este processo, houve momentos que retrospectivamente mostram que as coisas poderiam ter sido diferentes. Alguns fatos puramente conjunturais e casuais exerceram influência decisiva. Por exemplo, algumas decisões progressistas e polêmicas do Tribunal foram decididas por uma estreita margem de 5 contra 4. Uma alteração mínima na composição do Tribunal

evidentemente teria feito triunfar as teses opostas. Ora, é sabido que alguns magistrados considerados progressistas ganharam a sua eleição na Câmara do Senado por uma margem muito pequena frente a outros candidatos de orientação política e jurídica conservadora. Teria bastado que um desses magistrados progressistas não fosse eleito para que algumas linhas de jurisprudência do Tribunal não tivessem chegado a existir. Da mesma forma, em outros momentos, algumas tentativas de supressão de competências muito importantes do Tribunal quase triunfaram. Porém, até agora, o Tribunal tem conseguido preservar a sua competência e um ativismo progressista. E é dessa forma que pouco a pouco produz-se uma espécie de aliança contra-hegemônica tácita entre o Tribunal Constitucional — ou pelo menos entre alguns magistrados — e certos setores sociais excluídos ou atropelados para desenvolver os valores emancipatórios consagrados na Carta de 1991 (Cepeda, 1998: 76).

3. CASOS

Poderia então o anterior contexto colombiano explicar esse certo ativismo progressista do Tribunal? Mas qual foi o impacto efetivo dessa jurisprudência? Para avaliarmos este ponto, decidimos analisar quatro casos cuja importância intrínseca não se deve apenas à transcendência das decisões do Tribunal e dos movimentos sociais envolvidos, mas também à própria diversidade dos casos, o que poderia permitir uma reflexão comparada e contextual sobre o potencial emancipatório da justiça constitucional.¹⁷

3.1. O movimento indígena

Nenhum outro movimento social na Colômbia durante os últimos trinta anos tem paralelo com o dos indígenas, pela combatividade, força e conquistas¹⁸ (Gros, 1993: 11). Além do mais, entre os movimentos indígenas da América Latina o

¹⁷A pesquisa empírica destes casos abrangeu um período de oito meses. Dela participaram quatro pesquisadores assistentes e foram realizadas aproximadamente 25 entrevistas pormenorizadas, algumas das quais em zonas afastadas do país, como foi o caso dos indígenas da Serra Nevada de Santa Marta.

¹⁸O movimento indígena na Colômbia foi especialmente forte a partir de 1971, após a Terceira Assembléia do Conselho Regional do Cauca (CRIC). Para uma história destas mobilizações, ver Findji, 1992: 112 e ss.

colombiano é, de longe, o que mais benefícios jurídicos e políticos conseguiu (Gros, 1994: 118). Isto é mais surpreendente ainda se tivermos em conta que a população indígena colombiana é muito reduzida quando comparada com a percentagem de indígenas em outros países latino-americanos como a Bolívia, o México ou o Equador, e que, além disso, é uma população muito dispersa pelo país e culturalmente muito heterogênea (Rappaport, 2000: 8). Como, então, explicarmos essa força e essas conquistas? Talvez se devam justamente ao fato de ser muito baixa a percentagem de população indígena na Colômbia e ao fato de as concessões feitas pelo governo não representarem um preço inaceitável face à legitimidade política conseguida. É isto que explica que no seio das elites dominantes não haja oposição ao processo de reconhecimento e proteção das culturas indígenas iniciado com a Constituição de 1991.¹⁹

A especificidade da situação colombiana encontra-se no último dos elementos apontados, isto é, na vontade política do Estado, manifestada inicialmente pelo apoio do governo à causa indígena na Assembléia Nacional Colombiana e posteriormente nas decisões do Tribunal Constitucional em idêntico sentido. A este respeito, o Tribunal tomou importantes decisões. Entre outras destacamos as seguintes: o Tribunal vem protegendo o direito à autonomia cultural do povo U'Wa contra as pretensões da empresa multinacional Oxi e do governo colombiano de explorar petróleo em locais considerados pelo povo U'Wa parte do seu território, com fundamento na concepção deste povo segundo a qual a terra, e com ela o subsolo e o petróleo, é sagrada. O Tribunal tem limitado o direito à liberdade de expressão religiosa de alguns indígenas Aruaques convertidos a seitas protestantes que pretendiam fazer proselitismo religioso dentro do território indígena, contrariamente ao disposto pelas autoridades tradicionais. O Tribunal tem respeitado a decisão por parte das autoridades tradicionais do povo de impor castigos físicos como pena pela prática de delitos, contra o disposto pelo código penal colombiano.

¹⁹Esta, porém, não é uma explicação frequente. A atitude receptiva do Estado costuma ser explicada, pelo contrário, através de propósitos mais obscuros como a necessidade de afirmar a sua intervenção nos territórios indígenas (Gros, 1993: 13) ou o desejo de cooptar e desarmar os líderes indígenas (Rappaport, 2000: 5). Não obstante, sem ignorarmos estes propósitos, julgamos que face a eles prevalece a necessidade de uma legitimação institucional através do processo constituinte; a elite política dominante parece ter encontrado no reconhecimento indígena dividendo simbólicos de legitimação maiores que os riscos derivados da relativa inclusão contratual dos indígenas (Gros, 1977).

Os elementos mais característicos e fecundos das lutas recentes dos indígenas estão ligados às decisões do Tribunal Constitucional. Estes elementos são: ênfase nos direitos culturais sobre as considerações econômicas; aliança entre os denominados “intelectuais indígenas”²⁰ e o Tribunal Constitucional propiciada justamente por essa ênfase (Rappaport, 2000: 31) e internacionalização da luta política indígena. Em termos gerais, os líderes indígenas entrevistados estiveram de acordo na hora de afirmar que as conquistas obtidas durante este último período “não teriam acontecido sem contar com o apoio do Tribunal Constitucional”, que nenhuma outra instituição do Estado tem sido tão favorável ao movimento indígena (LZ: 24; RB: 2²¹), que boa parte das decisões jurisprudenciais sobre indígenas têm sido recebidas pelas comunidades como “triumfos políticos” (EA: 26), que com frequência o Tribunal tem sido mais generoso do que o esperado (RB: 4), ou que, no mínimo, “tem cumprido o previsto na Constituição de 1991” (RB: 3)²², que as suas decisões servem para que os indígenas “tomem consciência dos seus direitos” (RB: 3), para unir os povos indígenas (C: 7), para tornar “mais visíveis as suas lutas” (LZ: 23) etc. Porém, o fortalecimento da luta jurídica não deixa de suscitar controvérsia no interior do movimento indígena. Duas tendências ficam em confronto: de um lado apresentam-se aqueles líderes que, assumindo uma atitude pragmática, consideram que os interesses do movimento são mais favorecidos quando se adota uma estratégia de negociação com o governo, sem que isso implique ceder em matéria fundamental.²³ Outros, pelo contrário, a partir de uma posição que poderíamos denominar integrista, desconfiam de qualquer concessão que emane das instituições e nesse sentido utilizam o direito apenas como mais um instrumento

²⁰Considerando entre eles aqueles líderes bilíngües, que fizeram estudos nas universidades dos grandes centros urbanos e que desempenham tarefas nos dois âmbitos, indígena e branco. Estes intelectuais participam nas eleições para os cargos políticos, utilizam as ações judiciais e opinam através dos meios de comunicação de massa.

²¹As iniciais e os números remetem aqui e adiante para entrevistas com líderes populares que estão no relatório original de investigação.

²²Para os líderes indígenas, porém, isto não constitui um mérito especial, mas simplesmente que o Tribunal limita-se a cumprir uma tarefa que lhe foi encomendada (GM: 4; C: 7; FT: 16). Em sua opinião, os indígenas não estão sendo presenteados: o Tribunal não fez mais do que reconhecer um direito que outras instituições não reconhecem.

²³Estes são, em geral, indígenas que, graças ao sistema de descentralização que impera desde 1986, foram eleitos presidentes de Câmaras ou vereadores em municípios situados em territórios indígenas.

de pressão, sem que isso implique uma aceitação do direito do Estado.²⁴ Esta tensão, que nunca se apresenta como uma ruptura definitiva, tem criado dificuldades de comunicação entre líderes tradicionais²⁵, dificuldades de representação²⁶, dificuldades de estratégia e dificuldades de comportamento político.²⁷

3.2. O movimento sindical

O movimento sindical na Colômbia tem uma longa história de lutas que se iniciam nas primeiras décadas do século XX (Urrutia, 1976). De maneira similar ao que acontece com o movimento indígena, a partir dos anos 60, a estratégia política dos sindicatos na Colômbia era essencialmente ideológica, de confronto e muito influenciada por uma concepção marxista da luta de classes. A Constituição de 1991 foi promulgada em um momento de crise dos movimentos sociais e, em geral, da esquerda, momento esse que coincide com o aparecimento de novas lutas sociais geralmente orientadas para o reconhecimento das minorias. O movimento sindical teve dificuldades para se adaptar a este novo tipo de luta política — mais centrada no reconhecimento do que na economia (Fraser, 1998) — devido não só à natureza essencialmente econômica dos seus interesses, como também ao peso que a tradição de luta operária continua a ter entre os sindicalistas colombianos. Porém as decisões do Tribunal em matéria de igualdade têm facilitado como nenhum outro fato a adaptação às novas necessidades po-

²⁴Estes são líderes defensores da tradição, em geral assessorados politicamente por intelectuais e antropólogos brancos, muitos dos quais pregam um certo fundamentalismo indígena.

²⁵Alguns líderes intransigentes sustentam, por exemplo, que a problemática indígena se alicerça na impossibilidade de comunicação entre duas visões do mundo, entre dois conhecimentos que não podem entender-se entre si. Segundo esta posição, a idéia constitucional de uma nação multicultural é uma contradição *per se* e, conseqüentemente, os indígenas devem lutar, sim, mas por uma nação soberana (CH: 11). Os realistas, por sua vez, entendem que os princípios culturais não devem constituir um obstáculo para a obtenção, na arena política, de benefícios procedentes do Estado e pelos meios que o próprio Estado defende, como, por exemplo, o Direito.

²⁶Os denominados “intelectuais indígenas” passam a maior parte do tempo em Bogotá ou nos grandes centros urbanos e apenas comunicam-se de vez em quando com as suas autoridades tradicionais, as quais, geralmente, pouco entendem da estratégia política na qual aqueles acreditam.

²⁷Quase todos os líderes indígenas entrevistados reconhecem que um dos maiores problemas da estratégia jurídica consiste em que os indígenas eleitos para os cargos públicos adotam os mesmos vícios da classe política tradicional: clientelismo, corrupção, demagogia etc.

líticas.²⁸ Antes da Constituição de 1991, a estratégia legal dos sindicatos ficava reduzida à defesa dos seus direitos através da negociação de acordos coletivos de trabalho. No processo de deterioração crescente da legislação trabalhista devido às políticas neoliberais de contratação e demissão, esta estratégia ficou limitada à sua mínima expressão, e foi a defesa jurídica que ganhou força neste contexto, fundamentalmente através do uso da tutela. Esta nova estratégia difunde uma nova cultura de negociação entre os sindicatos; uma cultura mais pragmática e menos centrada em princípios ideológicos imutáveis.²⁹

Esta mudança de perspectiva na ação política dos sindicatos foi facilitada pela ampliação do conceito jurídico que resulta das decisões do Tribunal Constitucional nas quais são protegidos os direitos dos trabalhadores a partir dos próprios princípios constitucionais e não da lei trabalhista. Com efeito, o Tribunal, através da ação de tutela, desaprovou certas práticas discriminatórias contra os trabalhadores sindicalizados, práticas que, não obstante, não violavam qualquer norma do código trabalhista. Assim, por exemplo, o Tribunal ordenou a reintegração de trabalhadores sindicalizados que tinham sido despedidos, cumprindo-se todos os requisitos legais, mas violando-se o princípio de igualdade pelo fato de terem sido despedidos apenas aqueles trabalhadores sindicalizados.³⁰ Em um caso paralelo, o Tribunal ordenou a readmissão de 209 trabalhadores sindicalizados da Empresas Varias de Medellín com base em um conceito da Organização Internacional do Trabalho (Decisão T-568 de 1999).³¹

A luta jurídica dos operários perante o Tribunal Constitucional é geralmente considerada pelos líderes sindicais como um fator de esperança, nunca sentida

²⁸Na opinião de Eduardo Garzón, líder sindical e cabeça visível do movimento político Frente Unido (EG: 4), o Tribunal modificou a cultura política dos sindicatos através da ação de tutela.

²⁹Segundo os sindicalistas da Empresas Varias de Medellín, a partir de 1993 o dirigente sindical tradicional, cuja única estratégia eficaz era o confronto político ("É preciso estar fora, na rua, participando das manifestações... quem fala com o patrão é um delator"), ficou enfraquecido e no seu lugar começou a surgir um líder mais pragmático e mais negociador (EEVV: 10).

³⁰Trata-se da decisão T-436 de 2.000 pela qual se inverte uma decisão da empresa Codensa de rescindir o contrato de mais de 2.000 trabalhadores. Do ponto de vista legal (*statutory law*), não havia possibilidade de defender estes trabalhadores despedidos, porque já tinham sido pagas as indenizações e não tinham foro sindical.

³¹Nesta decisão ordena-se a readmissão e a indenização dos trabalhadores despedidos. Estes tinham acudido à ação de tutela como último e quase desesperado recurso, depois de terem esgotado todas as outras possibilidades da estratégia política. O êxito da tutela representou um grande triunfo para os trabalhadores da Empresas Varias, até o ponto dos líderes do sindicato terem convertido-se em assessores de sindicatos situados em diferentes cidades do país para interpor ações de tutela similares.

anteriormente, no meio de uma situação de contínua deterioração dos direitos dos trabalhadores.³² A crise econômica, a política estatal de redução de pessoal e a situação de violência e insegurança que caracterizam a defesa dos direitos dos trabalhadores³³ afetaram gravemente a estratégia política dos sindicatos e na mesma medida propiciaram decisões do Tribunal Constitucional que foram compreendidas como um salva-vida (AV: 2) ou como um remédio de emergência (AV: 4). A imagem que os líderes operários têm do Tribunal é, pois, a de uma instância jurídica única que vem impedir, com relativo sucesso, a deterioração das condições de trabalho dos últimos anos.³⁴ Ao mesmo tempo, os líderes são conscientes de que o Tribunal não pode impor mudanças estruturais; pode, sim, travar parcialmente as investidas do Estado contra os seus direitos. Considera-se então que o Tribunal é um símbolo do qual devem apropriar-se os sindicatos para articular uma luta defensiva e eficaz (EG: 1; AV: 4). Ainda mais, os líderes operários concordam que a importância deste símbolo é circunstancial; isto é, deve-se à situação de falta de defesa em que se encontram hoje os sindicatos e que, por isso mesmo, a médio e longo prazos, será a luta política, e não a jurídica perante o Tribunal, que será fundamental e decisiva para os direitos dos trabalhadores (AV: 4).

3.3. Os direitos dos homossexuais

Foi a partir da Constituição de 1991 que começou a ser visível a presença dos homossexuais em defesa dos seus direitos.³⁵ Paralelamente, a partir des-

³²"O Tribunal é um oásis no meio do deserto", diz Luis Eduardo Garzón (EG: 4).

³³Segundo informações proporcionadas por Luis Eduardo Garzón e Luis Alfonso Velázquez, nos últimos dez anos foram assassinados 2.500 dirigentes operários em todo o país. A violência tem afetado todas as práticas direcionadas para a mobilização social ou política da população; a este respeito, ver Pécaut, 1997.

³⁴Marcel Silva — professor de direito do trabalho e assessor de sindicatos — sustenta o seguinte: "Quando não há possibilidades para o direito de associação, quando somos perseguidos, quando nos maltratam, quando assassinam os nossos dirigentes, os pronunciamentos do Tribunal são a única coisa que neste panorama tão sombrio nos reanima" (MS: 5). Alguns sindicalistas radicais interpretam isto como uma estratégia de "morde e assopra". Nesta mesma linha, outros consideram que se trata de algo assim como "outorgar concessões a um moribundo", em referência ao direito de associação (MS: 5).

³⁵Sobre estes fatos e mudanças, ver Guzmán Duque (2000). Os artigos de imprensa refletem também essa maior visibilidade social e política da homossexualidade. Ver, por exemplo, os artigos de *El Tiempo* de 13 de novembro de 1994, p. 7B, intitulado "Os gays de Bogotá saem à luz", ou de *El Espectador*, de 28 de junho de 1999, "Comunidade Gay dá a Cara", ou ver na revista *Semana*, de abril de 1996, o artigo sobre lesbianismo.

sa data, e em especial depois de várias sentenças do Tribunal Constitucional, o tratamento jurídico da homossexualidade variou de forma substancial. Assim aconteceu, por exemplo, em diversos regimes de trabalho, como os dos educadores e os das Forças Públicas, que previam que uma pessoa pudesse ser vetada pelo fato de manifestar condutas homossexuais. O Tribunal tem atacado a discriminação sofrida pelos homossexuais em todos esses âmbitos. Embora tenham sido criticados certos aspectos da jurisprudência do Tribunal, considerados tímidos e insuficientes³⁶, em geral estas decisões são consideradas muito avançadas não apenas por muitos membros dos grupos *gay* na Colômbia, mas também por estudiosos de outros países (Morgan 1999: 265). Qual o impacto que pode ter tido a jurisprudência do Tribunal para esse maior reconhecimento social e jurídico dos homossexuais, e vice-versa?

As entrevistas de vários ativistas *gays* sugerem que alguns deles viram na orientação globalmente progressista do Tribunal uma possibilidade jurídica e política, e decidiram então apresentar ações judiciais a fim de que o Tribunal se pronunciasse sobre os direitos dos homossexuais. O impacto destas vitórias judiciais parece ter transcendido o campo jurídico, na medida em que fortaleceu a própria identidade e o respeito próprio dos homossexuais, uma vez que a linguagem das sentenças e o próprio fato de esses assuntos serem abertamente abordados pelo supremo Tribunal Constitucional contribuíram para que o tema deixasse de ser tabu. A doutrina elaborada pelo Tribunal tem permitido também que, graças a uma grande criatividade jurídica, os grupos homossexuais avancem na conquista dos seus direitos, inclusive naqueles campos onde não conseguiram triunfar diretamente perante a justiça constitucional. Assim, o Tribunal admitiu que a lei limitasse a união marital aos casais heterossexuais, mas indicava que a Constituição não proibia as uniões homossexuais. Perante isto, com essa doutrina constitucional, um grupo jurídico elaborou um contrato de matrimônio para casais homossexuais que se celebra perante um notário. E a verdade é que já se celebraram os primeiros “matrimônios” entre homossexuais na Colômbia, fato este que parecia impensável antes das decisões emanadas do Tribunal.³⁷ Finalmente, a doutrina elaborada pelo Tribunal e a maior “visibilidade” do movimento *gay* fizeram com que alguns setores da Assembléia da República tenham apre-

³⁶Ver, a este respeito, Motta (1998) e Guzmán (2000).

³⁷Cf., por exemplo, *El Tiempo*, 13 de dezembro de 1998.

sentado, ainda recentemente, um projeto para reconhecer plenamente os direitos dos homossexuais e bissexuais.³⁸

O uso criativo dos recursos jurídicos por parte de ativistas homossexuais e as decisões progressistas do Tribunal melhoraram, assim, a situação jurídica destas pessoas e facilitaram uma maior aceitação social, de maneira que alguns deles chegaram a converter-se inclusive em uma minoria politicamente ativa. Porém, apesar de todos os avanços, a discriminação contra os homossexuais na Colômbia está longe de ter acabado. Em certos aspectos, tornou-se mais sutil. E isto relaciona-se com o fato de a população tender a aceitar os homossexuais, em tese, mas manifestar dificuldade em conviver com eles. E é para combater essa discriminação que as ações constitucionais parecem ter menor eficácia. Por outro lado, e o que é ainda mais grave, na Colômbia continuam a subsistir formas atrozes de violência contra os homossexuais que, sobretudo nas camadas sociais mais baixas, são assassinados nas chamadas operações de “limpeza social”. Finalmente, apesar de estarem mais visíveis e desenvolverem uma certa participação na política, torna-se difícil admitir que na Colômbia exista um movimento homossexual sólido que defenda os seus direitos. No máximo o que existe são grupos, com interesses diversos, que se reúnem conjuntamente para promover algumas marchas ou ações judiciais.

3.4. O Tribunal e os devedores hipotecários (UPAC)

A partir de 1997, a Colômbia entrou em uma aguda recessão econômica que, juntamente com certas decisões de política econômica, colocava em uma situação muito complicada cerca de 800 mil pessoas que tinham feito dívidas de hipotecas para aquisição de moradias pelo sistema UPAC (unidade de poder aquisitivo constante). Dois anos mais tarde, comentava-se que 200 mil famílias correriam o risco de perder as casas.³⁹

Estes devedores eram especialmente pessoas da classe média, que geralmente não participavam de protestos sociais. Porém a situação chegou a tal gravidade, que os devedores começaram a criar associações de defesa para

³⁸Ver o projeto n° 97/99 apresentado pela senadora Margarita Londoño, *Gaceta del Congreso*, 305, de 10 de setembro de 1999.

³⁹Acosta, (2000: 19 e 160). Ver também *El Espectador* de 29 de abril de 1997 e de 1° de junho de 1999. Para análises econômicas da apontada crise financeira destes devedores, ver Juan Carlos Echeverry *et al.* (1999) e Jorge Castellanos e Felipe Suárez (1999).

lutar contra as instituições financeiras, organizaram algumas marchas pacíficas⁴⁰ e formularam pedidos ao governo e à Assembléia Nacional para que modificassem esse sistema de financiamento e perdoassem os devedores. Alguns devedores também delinearão formas de “desobediência civil” e recusaram-se a continuar a pagar as prestações e a devolver as habitações às instituições financeiras.

Muito rapidamente e, segundo alguns, devido à escassa receptividade do governo e da Assembléia, os devedores e as suas associações recorreram também à estratégia judicial, e interpuseram ações perante o Tribunal Constitucional contra as normas que regulavam o sistema UPAC. Entre 1998 e 1999 o Tribunal proferiu várias sentenças sobre o sistema UPAC que, em geral, tendiam a proteger os devedores. A UPAC ficou vinculada à inflação, foi proibida a capitalização de juros e foi ordenada uma liquidação dos créditos hipotecários para aliviar, assim, a situação dos devedores. Além disso, o Tribunal ordenou que no prazo de sete meses fosse elaborada nova legislação que regulasse o financiamento para a compra da casa própria.

A atenção dos *mass media* e da opinião pública sobre essas decisões foi considerável. Além disso, o Tribunal ficou no centro do furacão, porque, embora os devedores e alguns movimentos sociais apoiassem suas decisões, os grupos empresariais, alguns setores do governo e numerosos analistas atacaram duramente o Tribunal Constitucional, criticando-o por exceder suas funções e desconhecer o funcionamento de uma economia de mercado, pelo que propuseram que o Tribunal não pudesse pronunciar-se acerca da constitucionalidade da legislação econômica.⁴¹

Nesse contexto, a Assembléia Nacional discutiu e aprovou, no final de 1999, uma nova lei de financiamento de habitação, que incorporava, entre

⁴⁰Por exemplo, em fevereiro de 1999, 1.500 fizeram em Cáli uma manifestação chamada a “via-sacra dos devedores de habitação” que reuniu aproximadamente duas mil pessoas. Ver *El Espectador* de 18 de fevereiro de 1999. Em dezembro de 1998, houve também uma “marcha das caçarolas” dos devedores para exprimir que por causa do pagamento das dívidas hipotecárias praticamente estavam deixando de comer (ANUPAC).

⁴¹É um tribunal politizado, que “causa enormes prejuízos econômicos ao país” pelo que há que limitar esse “superpoder que hoje têm os magistrados e que ameaça o curso normal da economia nacional”, assinalou o presidente da Associação Bancária Colombiana (ver *El Espectador* de 6 de junho de 1999). O Tribunal excedeu-se nas suas funções, “as audiências no Tribunal estão substituindo a Assembléia” e os seus acórdãos são um obstáculo para o desenvolvimento econômico, objetou Salomón Kalmanovitz, co-director do Banco da República (*El Espectador* de 24 de março de 2000).

outras coisas, perdão aos devedores no valor de dois bilhões de pesos (cerca de 1,2 bilhão de dólares). É evidente que sem os acórdãos do Tribunal Constitucional, muito provavelmente não teria havido uma modificação imediata do sistema UPAC, apesar da crise social que estava desencadeando.⁴²

As organizações de devedores hipotecários nasceram como reação a uma crise de pagamento e procuraram sobretudo soluções para não perder as suas habitações. Embora estes devedores tenham ocasionalmente feito mobilizações de rua e outras formas de ação política, foi a estratégia judicial, e, especialmente, a interposição de recursos perante o Tribunal o que acabou por ser dominante e definir o perfil do movimento como uma espécie de desobediência civil relativa, judicializada e apoiada em argumentos constitucionais. A transformação dessas queixas individuais em debates constitucionais perante o Tribunal permitiu que essas associações usufruíssem de um relativo sucesso e por isso viessem a crescer muito rapidamente.

A avaliação do potencial emancipador deste movimento de devedores e da jurisprudência do Tribunal não é tarefa fácil. Não há qualquer dúvida de que foram as sentenças do Tribunal que permitiram um certo alívio financeiro a um importante número de devedores e que, talvez em consequência disso, não perdessem suas casas. É igualmente certo que os devedores viram aumentadas as possibilidades de se defender face a eventuais ações de despejo. Finalmente, o litígio constitucional permitiu uma maior articulação entre os devedores e as suas associações em uma espécie de movimento social de desobediência civil, de classe média, contra o setor financeiro e a política estatal de habitação. O movimento não foi, é óbvio, criado pela justiça constitucional; porém esta propiciou o seu dinamismo quando não só conferiu visibilidade política aos devedores e às suas associações como modificou o sentido das suas intervenções; já não se tratava de queixas de devedores isolados, mas sim de uma tomada de posição coletiva, com o aval do Tribunal, que pôs em questão a política estatal de habitação e o comportamento das entidades financeiras.

Mas a estratégia mostrou também os seus riscos e limites. Assim, não fica claro que as decisões do Tribunal venham a traduzir-se num maior acesso futuro à habitação por parte dos setores pobres, uma vez que não só algumas medidas poderiam agravar ainda mais o setor da construção civil como também o Tribunal teria protegido, com custos fiscais importantes, sobretudo

⁴²Ver *Gaceta del Congreso* de 24 de dezembro de 1999, Ano VIII, 603, pp. 5 e ss., e 26 e ss.

devedores da classe média. O peso excessivo da estratégia jurídica também tem limitado o potencial destas associações de devedores, algumas das quais ter-se-iam convertido em simples centros de recepção de queixas específicas acerca das dificuldades de liquidação dos créditos.

4. POTENCIAL EMANCIPATÓRIO DA JUSTIÇA CONSTITUCIONAL

Na segunda parte deste capítulo mostramos o surpreendente ativismo progressista do Tribunal Constitucional, assim como as causas que o propiciaram. Posteriormente apresentamos quatro estudos de casos nos quais se aprecia a forma como diferentes atores sociais, após terem sido beneficiários de decisões do Tribunal, têm conseguido articular práticas sociais emancipatórias.

Nesta seção final abordaremos o estudo da relação entre decisões judiciais progressistas e práticas sociais emancipatórias.

4.1. A eficácia das decisões progressistas do Tribunal

Na Colômbia os governos sempre tiveram uma forte propensão em utilizar o Direito constitucional como uma arma de legitimação governamental. As dificuldades de manobra política transformaram o Direito em um discurso imprescindível para responder à busca de segurança e justiça social por parte dos cidadãos. Porém, com a promulgação da Constituição de 1991 esta estratégia política tornou-se ambivalente, uma vez que, se por um lado foram atingidos, pelo menos em parte, os propósitos de legitimação institucional, por outro também foram desencadeadas expectativas sociais inimagináveis de grupos e movimentos sociais que incorporaram a luta judicial pelos direitos como parte essencial da sua luta política. É, pois, importante diferenciarmos estas duas facetas do direito progressista.

Em primeiro lugar, o Direito pode ser usado para reativar a esperança coletiva. A esperança em uma sociedade melhor tem, como a maioria dos valores coletivos fundamentais, várias facetas: uma delas está relacionada com a aceitação do e confiança no presente, a outra com a possibilidade de obter uma mudança futura a partir da ação. A primeira funciona como um remédio contra a rebeldia, a segunda como um remédio contra o conformismo. As constituições progressistas são, por um lado, uma concessão do aparelho

estatal em benefício das pessoas e, nesse sentido, traduzem-se num remédio contra a rebeldia e, por outro, também significam uma possibilidade de efetiva melhoria dos direitos cidadãos, tal como as normas o manifestam, e assim são uma promoção de mudanças e um remédio contra o conformismo. Uma estratégia governamental possível consiste em escalonar no tempo estes dois efeitos: elaboram-se com o intuito de se obterem benefícios políticos da aceitação popular, de maneira imediata, para depois lutar por uma intervenção e aplicação dos textos promulgados compatível com as possibilidades econômicas, políticas e sociais que cercam a execução da norma. Na Colômbia, os governos têm jogado com a diacronia destes dois efeitos, um dos quais é obtido de forma imediata enquanto o outro é postergado.

Porém esta não é a única possibilidade, e aqui aparece a segunda faceta do Direito progressista. A estratégia de produção do Direito com fins de legitimação institucional poder ter um uso contrário ao pretendido, isto é, pode traduzir-se mais em um remédio contra o conformismo do que em um remédio contra a rebeldia. A eficácia desta estratégia origina-se na rejeição profunda que os cidadãos mostram a todo o enunciado que afete os mais importantes *topoi* ou lugares comuns da convivência social, como a justiça ou a igualdade. O abuso é menos tolerado quando, além de ser conhecido, é mencionado; por isso, um poder político que pode manipular em seu favor uma situação na qual a injustiça é vista e sentida vê reduzida a sua margem de manobra quando, além de ser vista e sentida, a injustiça é dita. O que aconteceu com a criação do Tribunal Constitucional na Colômbia foi que, por um lado, o discurso sobre os direitos plasmado na Constituição tem sido especialmente progressista e generoso e, por outro, a difusão social desse discurso tem tornado possível que grupos e movimentos sociais tenham se apropriado dele. Esta apropriação tem sido de tal maneira que, ao contrário do que acontecia anteriormente, quando os direitos eram apenas mera letra, durante a última década a mobilização social derivada de algumas decisões do Tribunal tem sido notável, como mostram os casos analisados anteriormente neste capítulo, nos quais o Direito judicial progressista tem servido mais para articular práticas anticonformistas do que para apaziguar a rebeldia.

De acordo com isto, o poder emancipatório de certas decisões do Tribunal está em que elas contêm uma mensagem política na qual se concretiza a idéia de esperança depositada nos textos constitucionais, de tal forma que os atores encontram nessa mensagem um pretexto para a ação política. Em outros

termos, o Tribunal é importante para as práticas políticas na medida em que, por um lado, facilita a consciência política emancipatória de alguns grupos sociais excluídos e, por outro, proporciona estratégias possíveis de ação legal e política para remediar a situação dos afetados.⁴³ As decisões do Tribunal têm uma dimensão constitutiva importante na medida em que criam, ajudam a criar ou fortalecem a identidade do sujeito político. Isto é especialmente claro quando se trata dos chamados novos movimentos sociais (*new social movements*), que reivindicam reconhecimentos de gênero, culturas ou opiniões. O Tribunal tem contribuído para forjar a identidade política desses atores, e por essa mesma via forjar sua própria identidade.

Em síntese, o Tribunal Constitucional pode incidir de maneira favorável na realidade social e política dos movimentos sociais. Como já dissemos, essa incidência provém não só da capacidade que o Tribunal tem de ordenar de maneira coercitiva certos comportamentos favoráveis à proteção dos direitos das pessoas, como também, e freqüentemente de maneira prioritária, da sua capacidade para inculcar na mente dos membros dos movimentos sociais e das pessoas em geral um espírito de inconformismo que se baseia na afirmação autorizada de que a injustiça existe e de que deve ser remediada. É evidente que, com freqüência, também este último efeito simbólico é atingido graças àquele efeito instrumental. Cada caso mostra uma combinação específica entre eficácia instrumental e efeitos simbólicos das decisões do Tribunal. Assim, por exemplo, enquanto nos sindicatos e no movimento dos UPAC parece ter predominado o primeiro tipo de eficácia, no caso dos *gays* e dos indígenas é o segundo tipo que parece ter sido mais importante.

4.2. O ativismo judicial com potencial emancipatório

A relação entre decisões judiciais progressistas e práticas sociais emancipatórias é um fenômeno complexo; não se trata de uma relação causal direta (menos ainda em um país como a Colômbia, onde, como já vimos, a eficácia instrumental do Direito é tão precária). A incidência social das decisões judiciais não parece ser nem suficiente por si mesma para produzir mudanças sociais diretas e efetivas, nem tampouco irrelevante quando se trata de avaliar certas

⁴³Esta apreciação geral não difere de boa parte das análises feitas sobre este tema nos países centrais (McCann, 1994; Sheingold, 1974). Porém a maneira como dito efeito simbólico opera e suas implicações específicas são bem diferentes no contexto que estamos analisando.

mudanças sociais. É o momento de abordarmos a análise deste complexo fenômeno: que tipo de relação ou de encadeamento existe entre Direito progressista e emancipação social? Não sendo uma relação de simples causalidade, devemos estudar as condições ou os fatores que permitem que o primeiro elemento desta relação, isto é, a decisão judicial, incida sobre o segundo, isto é, a emancipação social. Em nossa opinião estes elementos são: 1) o tipo de decisão judicial, 2) o tipo de contexto social em que a decisão é tomada, 3) o tipo de ator social que recebe a decisão, 4) o tipo de estratégia predominante na luta política do ator social e 5) o tipo de meio internacional no qual se desenvolvem as práticas emancipatórias.

4.2.1. O Tribunal: tipos de decisão

A análise dos casos colombianos, assim como as discussões teóricas comparadas (Chemerinsky, 1998) permitem concluir que o impacto de uma decisão judicial depende em parte da natureza da ordem preceituada pelo juiz. Por isso, é óbvio que uma decisão que anula um delito é praticamente auto-executável, dado que, uma vez considerada pelo juiz constitucional, a conduta deixa de ser punível e, em princípio, nenhuma pessoa poderia ser condenada por tal motivo. Por sua vez, se um indivíduo for preso por tal causa, a pessoa em geral pode comparecer perante o juiz, ou até perante o tribunal constitucional, que ordenaria a sua libertação. Esse tipo de decisão tem, pois, um efeito imediato. Diferentemente, quando um juiz ordena a outras autoridades que tenham determinados comportamentos ativos — como construir um hospital ou melhorar as condições de algumas cadeias —, é muito possível que encontre maior resistência, dado que as autoridades encarregadas de cumprir esses mandatos podem pôr obstáculos à sua realização através de meios muito diversos, no caso de não compartilharem os critérios do Tribunal. Podem alegar restrições orçamentárias, dificuldades administrativas, problemas operacionais etc., e assim postergar, durante longo tempo, o cumprimento da ordem judicial, sem que o juiz possa claramente forçar o cumprimento, pois as outras autoridades não incorrem abertamente em desacato.

Uma variável importante que incide na eficácia das decisões judiciais é, pois, o tipo de decisões adotadas pelos juízes. Em tal contexto, e seguindo em parte a terminologia proposta pelo juiz federal Wayne, dos Estados Unidos da América (1997: 302 e ss.), podemos distinguir duas formas de ativismo

judicial progressista. Por um lado, um juiz pode reconhecer direitos, que são contestados pelas forças políticas, por considerarem que esses valores não derivam claramente do ordenamento jurídico. Este ativismo, que Wayne denomina jurisprudencial (*Jurisprudential activism*), consiste, pois em declarar judicialmente certos valores ou conferir determinados direitos a certos grupos sociais, pelo que propomos denominá-lo ativismo valorativo ou ideológico. As decisões do Tribunal Constitucional que despenalizaram a eutanásia e o consumo de drogas têm esse caráter. Em outros casos, pode acontecer que ninguém conteste a existência de um direito, mas a decisão que um juiz tome para enfrentar uma violação desse direito pode ser criticada como ativista por aqueles que consideram que as soluções ou remédios judiciais decretados invadem competências de outros órgãos do Estado. Trata-se, pois, de um ativismo “remedial”, segundo a denominação proposta por Wayne, e que aqui acolhemos. No caso colombiano, um exemplo típico deste ativismo foram aquelas sentenças pelas quais o Tribunal ordenou melhorar as condições desumanas das cadeias. Com efeito, poucas pessoas negam que os presos tenham direito a condições mínimas de dignidade, mas questionam que seja o Tribunal, e não o governo, que ordene às autoridades a realização de determinadas obras de infra-estrutura para atingir esse objetivo.⁴⁴

Mas não podemos ficar por aqui. Talvez seja útil definirmos melhor essa diferenciação. Assim, em matéria de remédios judiciais, é em geral mais fácil para um juiz fazer cumprir uma proibição do que um mandato, já que no primeiro caso é mais difícil para as outras autoridades desculparem uma violação da ordem judicial. Por isso, é interessante distinguir entre remédios positivos (mandatos) e remédios negativos (proibições). De igual forma, em matéria de ativismo ideológico, às vezes os juízes constitucionais agem contra as maiorias para “criar” um direito que nunca tinha sido reconhecido judicialmente, enquanto, em outros casos, a sua ação tende a “preservar” uma

⁴⁴É certo que, em muitas ocasiões, uma sentença pode ter ambos os atributos, uma vez que pode reconhecer um direito contestado e formular ordens audazes para que sejam remediadas as violações àquele. Algumas sentenças do Tribunal Constitucional em matéria de saúde tiveram esse caráter, porque o tribunal não apenas reconheceu, indo mais além das regulações legais, que uma pessoa tinha direito a um tratamento médico (ativismo ideológico) como também ordenou às autoridades condutas precisas para que a pessoa fosse atendida (ativismo “remedial”). Porém a distinção entre esses dois tipos de ativismo, que se vincula à clássica diferenciação entre direitos (*rights*) e ordens de proteção (*remedies*), é relevante, já que o seu impacto e as resistências que suscitam são distintos.

garantia que já existia no ordenamento, mas que as forças políticas desejam eliminar. Por isso, talvez seja conveniente diferenciar entre um ativismo ideológico “inovador” e um outro “preservador”. Colocadas assim as coisas, o quadro seguinte resume e exemplifica os tipos de decisões que pode tomar um tribunal progressista.

Formas de ativismo progressista			
Ativismo ideológico		Ativismo “remedial”	
Ativismo inovador	Ativismo preservador	Remédios positivos	Negativos ou proibições
Despenalização do consumo de drogas	Proteção da estabilidade do trabalho contra a flexibilização dos contratos de trabalho	Melhoria das condições das cadeias	Interromper o enchimento da represa de Urrá

Esta análise do tipo de decisões é, portanto, útil para avaliar o potencial impacto emancipatório de uma decisão. Assim, em geral, pode-se supor que são mais fáceis de executar as ordens “remediais” negativas (proibições), enquanto pode suscitar enorme controvérsia e oposição um ativismo ideológico inovador que, além do mais, venha acompanhado de mandatos. Isto explica o fato de que, nos casos estudados, boa parte do impulso emancipatório dado pelo Tribunal estivesse baseado em decisões “remediais” que continham proibições.

4.2.2. O contexto da decisão: os custos políticos

As decisões progressistas geralmente acarretam elevados custos políticos para o Tribunal. Estes custos são difíceis de avaliar em um contexto de fragmentação institucional, social e política como o que hoje vive a Colômbia. É por isso que geralmente tais custos devem ser medidos em cada caso, na sua relação particular com alguma instituição ou com alguma parcela da opinião pública. A especificidade da Colômbia, mais uma vez, estaria na enorme fragmentação das forças políticas, tanto de oposição quanto de apoio ao funcionamento do

Tribunal, o que faz com que este opere de forma relativamente independente do sistema político. Nestas circunstâncias o Tribunal decide com a tranqüilidade que decorre do fato de, por um lado, sentir-se apoiado pela opinião pública, e, por outro, saber que até o momento presente a oposição nunca conseguiu articular uma estratégia política que pudesse pôr em causa a sua estabilidade institucional; mas, ao mesmo tempo, com a incerteza e a intranqüilidade que advêm do fato de, em um país à beira da guerra civil e no meio de uma crise de legitimidade que afeta todo o Estado, o Tribunal poder ser a primeira vítima de uma reforma institucional conservadora. Em síntese, além de estar sujeito aos perigos específicos que resultam de decisões concretas contra atores sociais e institucionais específicos, o Tribunal encontra-se submetido a um perigo geral, que opera como pano de fundo do cenário em que o Tribunal atua, perigo este muito difícil de avaliar e que consiste na possibilidade mais ou menos latente de que as forças políticas unam-se para derrubá-lo através de uma reforma constitucional. Este perigo geral adquire conotações similares, embora menos dramáticas e mais freqüentes em outros contextos, quando se verifica a eleição de novos magistrados — como aconteceu no final do ano 2000 — que coloca o perigo de uma neutralização do Tribunal através da nomeação de juízes conservadores.

Bem, que relação existe entre esta análise de custos políticos e a incidência social das decisões progressistas? O impacto social das decisões do Tribunal parece ser maior em contextos sociais e políticos nos quais existe consenso sobre os valores ou princípios defendidos pelos atores sociais e pelo Tribunal. Estes contextos são chamados de “consensuais” para diferenciá-los daqueles outros em que predomina a diferença de visões, e que denominamos “dissensuais”. De qualquer modo, é difícil que um caso corresponda exatamente a um destes casos; trata-se de tipos ideais e, por isso mesmo, os casos reais situam-se em um espectro intermediário de possibilidades. Assim, por exemplo, o caso dos indígenas, pelo menos durante os primeiros cinco anos de funcionamento do Tribunal, é um bom exemplo de contexto consensual. A partir da Assembléia Nacional Constituinte existe uma opinião favorável acerca da causa indígena. Esta opinião tem mudado um pouco durante os últimos anos devido aos confrontos com o governo. Algo similar acontece com o movimento dos UPACs, que parece gozar de um importante apoio popular. Os sindicatos e os gays, pelo contrário, parecem operar em um contexto político menos favorá-

vel, no qual o apoio à causa é relativo e igualmente enfrenta oposição importante.

4.2.3. *Os receptores da decisão: visão da estratégia jurídica*

A condição emancipatória da decisão judicial também está ligada à recepção que esta venha a ter entre os atores sociais. Antes de mais nada, torna-se necessário assinalar que há uma enorme variedade de atores sociais. Talvez o mais importante seja o grau ou o tipo de coesão interna entre os beneficiários da decisão. Segundo este ponto de vista, diferenciamos três tipos. Em primeiro lugar estão aqueles atores mais dispersos, que em geral agem em busca de um interesse individual e que só se vêem ligados a uma prática coletiva na medida em que isso favoreça sua própria estratégia individual. Um exemplo deste tipo de ator encontra-se no caso do movimento dos afetados pela UPAC. Este é um movimento muito forte que toma a decisão do Tribunal como o seu estandarte principal, mas que, ao mesmo tempo, pode ser desarticulado facilmente caso a implementação da decisão do Tribunal apresente dificuldades. O segundo tipo refere-se a atores fortemente unidos por vínculos comunitários em que o interesse geral é claramente prioritário. Os indígenas são sem dúvida um bom exemplo deste tipo de ator social. Eles criaram, talvez, o movimento mais consolidado e menos afetado pela conjuntura política. A sua força reside no fato de que a razão de ser da sua oposição está na defesa de valores comunitários, cuja proteção jurídica está fundamentada na decisão do Tribunal. Decisão que é, pois, um elemento secundário, embora importante, para a força do movimento. Finalmente, temos aqueles atores ligados a um movimento social cuja coesão interna depende de interesses políticos compartilhados. É este o movimento social clássico (Touraine, 1988). O caso dos sindicatos que lutam pela defesa de interesses a partir das decisões do Tribunal ilustra bem este tipo de ator social. A sua coesão interna não depende exclusivamente das decisões do Tribunal, embora estas possam reanimar e proporcionar novas energias para a luta política.

4.2.4. *O peso relativo da estratégia jurídica*

Bem, que incidência tem a decisão do Tribunal na estratégia de luta contra-hegemônica dos atores sociais? Duas possibilidades apresentam um interesse relevante. A primeira delas surge quando a decisão judicial explica,

pelo menos em boa parte, não apenas as lutas emancipatórias dos atores sociais como também a sua própria existência, a sua combatividade e conquistas. É este o caso, por exemplo, dos devedores do sistema UPAC que encontraram na decisão do Tribunal o fator de coesão e de luta mais importante. Algo de similar, embora em menor medida, pode dizer-se do movimento *gay*. A segunda possibilidade apresenta-se naqueles casos em que a estratégia jurídica — embora no passado não tenha sido percebida como um elemento essencial, ou nem sequer como um elemento importante da luta política, em um momento determinado, que geralmente coincide com o momento de crise da estratégia política ou com uma situação de perigo de desintegração — adquire uma importância inusitada que tem origem, pelo menos em boa parte, na decisão do Tribunal. É esta a situação própria dos sindicatos estudados neste capítulo, assim como a das organizações não-governamentais e, talvez em menor grau, a dos indígenas. Na primeira situação falamos de uma estratégia jurídica constitutiva e na segunda de uma estratégia jurídica conjuntural.

4.2.5. A dimensão internacional

Pela influência crescente da globalização, é indubitável que a dimensão internacional, e em especial a existência de uma certa globalização jurídica, é relevante para examinarmos o potencial impacto progressista das decisões judiciais. Bem ilustrativo disto é o exemplo do caso Pinochet, pois é indubitável que o Supremo Tribunal de Justiça do Chile não teria podido suspender a imunidade do ex-ditador se previamente este não tivesse sido detido na Inglaterra devido ao pedido de extradição feito pelo juiz espanhol Garzón. Estas decisões, que exprimem a existência de um certo espaço judicial internacionalizado contra a impunidade, fortaleceram internamente os juízes chilenos que puderam tomar determinações que pareciam impossíveis alguns meses antes.

No mesmo sentido, em alguns dos casos estudados, a dimensão internacional favoreceu certas orientações do Tribunal Constitucional. É o caso daquelas decisões trabalhistas nas quais o Tribunal apoiou-se nas resoluções da OIT para amparar internamente os direitos dos sindicatos. É que, como assinala Santos, “o potencial democrático da justiça dependerá cada vez mais do aparecimento de formas de justiça internacional mais ade-

quadas para encarar o dano sistemático produzido pelos conflitos estruturais no nível em que for produzido — no nível global” (2001: 203). Isto não significa, óbvio, que esse espaço judicial ou semijudicial globalizado que está sendo formado opere sempre em favor do potencial emancipador dos tribunais constitucionais. Ocasionalmente pode constituir um obstáculo tremendo, já que um acordo de integração econômica pode anular muitas decisões judiciais progressistas. Contudo, é indubitável que a existência ou não de apoios jurídicos ou políticos internacionais é uma variável significativa para explicar o impacto das decisões de um tribunal constitucional.

O Tribunal Constitucional colombiano, como todos os tribunais constitucionais, opera sob uma tensão permanente entre a necessidade de proteger os direitos constitucionais e a necessidade de manter as condições econômicas e institucionais existentes. Não obstante, esta tensão pareceria ser especialmente intensa na Colômbia devido às seguintes razões: 1) a existência de um texto constitucional não só muito progressista mas também muito enfático, muito normativo em matéria de proteção judicial dos direitos fundamentais; 2) uma independência política originada na debilidade dos mecanismos de democracia representativa — fenômeno agravado na Colômbia como consequência da violência —, o qual encerra tanto a ausência de oposição política organizada contra as decisões do Tribunal como a existência de apoio político organizado a favor das mesmas. O Tribunal parece um ator político tanto mais importante quanto mais desligado estiver do sistema político tradicional; 3) o direito na Colômbia costuma misturar práticas institucionais autoritárias e democráticas que dificultam o funcionamento de um Tribunal Constitucional. Com efeito, a Colômbia ainda vive problemas de construção do Estado — no estilo de Hobbes (Estado Leviatã) —, o que explica certos componentes muito autoritários das atuais reformas, como a justiça sem rosto, por meio da qual o Estado pretende obter, quase a todo o custo, o monopólio da coação, o que ilustra a tendência para estabelecer permanentes exceções às garantias constitucionais. Mas, por outro lado, no nosso país também está sendo articulado um projeto de construção de cidadania a partir da Constituição de 1991, projeto que é próprio dos Estados constitucionais mais sólidos. Estas lógicas em conflito — Estado de exceção e projeto de cidadania — têm uma incidência direta no funcionamento do Tribunal e explicam tanto sua força quanto sua debilidade.

Nestas circunstâncias, o Tribunal deve tratar de conciliar, por um lado, a retórica comunitária e de solidariedade que alimenta a esperança cidadã e, por outro, as práticas institucionais que permitem a conservação de um Estado efetivo no meio da guerra, da precariedade econômica e da globalização neoliberal.

5. CONCLUSÕES

Uma maior efetividade emancipatória das decisões progressistas do Tribunal é conseguida quando se combinam os seguintes fatores: decisões judiciais “remediais”, preferentemente de não fazer (proibições), recebidas em contextos ou auditórios consensuais, apropriadas politicamente por movimentos quer dispersos, quer comunitários, os quais adotam a estratégia jurídica como parte constitutiva da sua luta política e da sua identidade como movimento e contam com vínculos internacionais de apoio. Este postulado, julgamos nós, contém a combinação ideal de fatores ou condições sob as quais o ativismo judicial progressista tem maior possibilidade de conquistar práticas emancipatórias. Não se trata, pois, de uma proposição inelutável, mas sim de uma tendência. Nem se requer que a combinação de fatores apresente-se de maneira completa para que necessariamente se possam lograr práticas emancipatórias, nem o fato de isso acontecer garantiria necessariamente a emancipação. Sendo esta uma explicação que apenas põe a descoberto tendências, a investigação empírica será sempre indispensável para corroborar a veracidade das tendências em casos concretos. Porém isto não significa que se trate de uma simples hipótese de trabalho; trata-se de um postulado que pode ser contestado e falseado, mas isso deve ser feito mediante investigação empírica, como se fez para apoiar tal postulado.

Uma segunda advertência é a seguinte: na investigação que sustenta este capítulo temos partido de casos que de maneira hipotética consideramos emancipatórios. Portanto, é com base na investigação empírica levada a cabo que concluímos que nesses casos das decisões progressistas do Tribunal tinham surgido efetivamente práticas emancipatórias. Porém é evidente que nem toda a decisão progressista produz emancipação social. Um complemento interessante desta investigação, que esperamos realizar num futuro

próximo, consiste em ampliar o número de casos estudados, de forma a incluir decisões progressistas que não tenham originado práticas emancipatórias. Isto não só daria maior certeza como também maior cobertura às nossas explicações.

Feitos estes esclarecimentos, é agora o momento de extrairmos algumas conclusões. Ao revermos as práticas emancipatórias aqui estudadas constatamos que os fatores nem sempre se cumprem e em alguns casos cumprem-se mais do que em outros. Vejamos, pois, aqueles elementos que faltam ou que são insuficientes em cada caso. No movimento indígena parece faltar a estratégia constitutiva; no movimento *gay* o elemento consensual é insuficiente; no movimento UPAC a internacionalização é inexistente; no caso dos sindicatos parecem faltar no mínimo três fatores: o auditório não parece ser consensual, o movimento não é nem disperso nem comunitário e a estratégia tampouco é constitutiva. Surpreende, de qualquer modo, o afastamento que se verifica no movimento sindical com respeito à noção que temos exposto de ativismo potencialmente emancipatório. Onde fica então a explicação do caráter emancipatório das práticas sindicais ligadas às decisões do Tribunal?

Talvez a diferença mais notável entre o caso sindical e os restantes possa ser entendida a partir da diferença que se estabelece hoje em dia entre novos e velhos movimentos sociais. Enquanto os movimentos sociais velhos ou clássicos caracterizavam-se pelo fato de apoiarem reivindicações políticas geralmente vinculadas a interesses de classe (Giddens, 1984; Touraine, 1997), os novos movimentos sociais possuem um catálogo de reivindicações mais amplo, geralmente vinculado a temas culturais e de reconhecimento social e político (Santos, 1998: 312; Frazer, 1998). Estes últimos tiveram um auge extraordinário a partir de meados da década de 1980; fazem parte de uma nova cultura dos direitos globalizada e, em geral, são liderados por grupos minoritários que reivindicam o seu reconhecimento social e político. As características da luta política destes movimentos estão em sintonia com os fatores ideais que temos definido e, de maneira especial, em sintonia com a luta emancipatória nos casos aqui estudados. Há pelo menos três elementos que são comuns tanto aos novos movimentos sociais como, claro está, aos casos. Em primeiro lugar, trata-se de grupos ou movimentos novos para os quais a estratégia jurídica é um elemento essencial não apenas da sua luta emancipatória mas também da sua sobre-

vivência e da sua identidade como grupo ou movimento político. Em segundo lugar, o anteriormente exposto mantém estrita relação com o fato de estes movimentos serem relativamente dispersos e estarem em período de consolidação. Finalmente, estes movimentos ou grupos sociais em geral apresentam reivindicações ligadas ao reconhecimento de direitos, as quais, em boa medida, podem ser satisfeitas mediante decisões de não fazer. Os fatores restantes — a internacionalização e o auditório consensual —, que parecem ser um apoio importante dos novos movimentos sociais, têm menor importância nos nossos casos, o que leva a pensar que a sua contribuição para as práticas emancipatórias é relativamente reduzido.

Bem, que se passa com o movimento sindical e especialmente com o sindicato da Empresas Varias de Medellín que parece tão afastado dos fatores ideais apontados? Que significa o fato de não serem cumpridos neste caso a maior parte dos fatores? Como já foi indicado, a teoria crítica do Direito tem sustentado que a estratégia jurídica pode ter efeitos contraproducentes na estratégia global de movimentos sociais clássicos. Isto deve-se ao fato de que nestes casos a estratégia política, e não a jurídica, é inerente à identidade do movimento e conseqüentemente a luta através do direito adquire sentido apenas na medida em que ela tenha razão de ser dentro de uma estratégia política mais essencial e global. Muito tem sido escrito, especialmente de uma perspectiva marxista (Tushnet, 1984), sobre os perigos que derivam de concentrar a luta política em uma estratégia jurídica. Como salientamos na parte teórica deste capítulo, a luta política através do direito é acusada de obscurecer o verdadeiro rumo da luta política e por essa via de “des-ideologizar” o movimento social e de desagregar os seus membros. O risco de que a luta política banalize, despolitize e desagregue as lutas políticas dos movimentos sociais e, por isso mesmo, seja incapaz de transformar essas lutas em mudanças estruturais, é sem dúvida elevado, tal como indica Santos (2001b: 196, 201). Destas premissas os críticos do Direito deduziram que a estratégia jurídica deve ser sempre eludida em benefício de outras ações. Porém esta crítica não exclui o fato de que seja possível atingir práticas emancipatórias através do Direito; o que ela sustenta é que essas práticas não perduram, e inclusive podem ser contraproducentes a longo prazo. Mas esta última afirmação tem sido fortemente rebatida por boa parte da sociologia jurídica contemporânea, e o nosso estudo parece confirmar, em contextos semiperiféricos, a validade desta opinião contrária à da posição crítica.

Em qualquer dos casos, o caráter emancipatório derivado da estratégia jurídica empreendida pelos sindicatos e, em especial, pelo sindicato da Empresas Varias de Medellín parece indubitável. De novo a pergunta é: se isto é assim, por que nossa análise de fatores parece tão afastada das condições que deram origem a tais práticas? Relembremos as condições específicas nas quais se enquadra a luta do sindicato da Empresas Varias de Medellín. Na opinião dos trabalhadores entrevistados, a decisão de readmissão dos sindicalistas expulsos chegou em um momento de crise do sindicato e de falta de esperança por parte dos afetados. A ação de tutela foi interposta em meio a um ceticismo quase generalizado e como último recurso. A decisão favorável do Tribunal alterou completamente o panorama a ponto da luta política adquirir dimensão nacional através do assessoramento a outros sindicatos em situações similares. Nestas condições, não parece exagerado dizer que para o sindicato das “Empresas Varias de Medellín” a estratégia jurídica fez reviver sua força política e, conseqüentemente, adquiriu, nos últimos dois anos, um papel fundamental no contexto da luta política do movimento. O enfraquecimento da luta sindical tradicional e as enormes expectativas criadas pela ação da tutela explicam tal situação, sem dúvida excepcional para um sindicato, na qual a estratégia jurídica adquire uma importância primordial, de tal maneira que até parece ser quase uma estratégia de tipo constitutivo, pelo menos para o período analisado. Sendo assim, o peso relativo e a importância da estratégia jurídica do sindicato da Empresas Varias de Medellín assemelha-se ao que acontece com os movimentos sociais dispersos ou comunitários. Isto não exclui uma advertência que evoca algo do pensamento crítico e que está relacionada com os maiores riscos da estratégia jurídica na luta a longo prazo dos movimentos sociais clássicos.

Algo parecido acontece no caso indígena. Neste, também a estratégia jurídica era, em princípio, conjuntural. Não obstante, mostramos como as lutas indígenas perante o Tribunal produziram importantes práticas emancipatórias para o movimento. E deve-se a que também aqui a estratégia jurídica durante a última década passou a ser um elemento essencial da luta política, de tal maneira que as estratégias clássicas de confronto político passaram para segundo plano. Aqui também é válida uma idêntica advertência sobre os riscos de que a referida estratégia desnaturalize ou simplesmente debilite a coesão comunitária do movimento.

Em síntese, tanto os movimentos sociais clássicos quanto os novos movimentos sociais podem alcançar emancipação social através da estratégia jurídi-

ca propiciada pelo ativismo progressista do Tribunal. No caso dos movimentos clássicos parece, claro está, necessário que se encontrem em uma situação de dificuldade considerável para poderem avançar nas suas lutas tradicionais. Por outro lado, os riscos desta estratégia são evidentemente mais elevados quando se trata destes últimos movimentos.

A este respeito, é importante ter em conta que o Tribunal também assume riscos com estes propósitos emancipatórios. A fragmentação social e institucional que vive a Colômbia traduz-se em um fenômeno de prevalência progressiva dos contextos "dissensuais" sobre os consensuais. Nestas circunstâncias há dois riscos para o Tribunal Constitucional: em primeiro lugar, o incremento do perigo de que os inimigos do Tribunal consigam consolidar uma estratégia de eliminação ou de atenuação do controle constitucional, como já o tentaram fazer no passado; em segundo lugar, o outro perigo é que o Tribunal, em prol da sua própria proteção, adote uma atitude jurisprudencial conservadora. Estes dois riscos afetam o potencial emancipador do Tribunal.

Porém nem os riscos nem as possibilidades emancipatórias podem ser avaliados como necessidades inatacáveis. Ambos os elementos devem ser contrastados e avaliados nas condições concretas em que se apresentam. O caso colombiano e a discussão teórica mostram, pois, que é necessário abandonar posições extremas para responder à pergunta sobre se é possível ou não lograr transformações emancipatórias por esta via judicial; o contexto e certas decisões criativas dos atores envolvidos têm um peso decisivo, portanto convém elaborar estudos comparativos que permitam uma melhor compreensão contextual das possibilidades e dos limites destas estratégias.

O nosso estudo confirma, assim, uma idéia simples mas importante. Em determinados contextos, o Direito em geral e a justiça constitucional em particular podem vir a tornar-se instrumentos de emancipação social. Mas não é por isso que o direito perde a sua vertente de dominação social: as potencialidades emancipatórias da justiça constitucional são, pois, limitadas, e o predomínio das estratégias judiciais apresenta riscos para o dinamismo e a criatividade dos movimentos sociais. Em todo o caso, estes riscos devem ser contrastados com o potencial progressista da justiça constitucional, que tentamos descrever e sistematizar na seção anterior. Duas conseqüências derivam desta conclusão. Uma acadêmica: a conveniência de desenvolver estudos comparados que permitam uma melhor compreensão contextual das

possibilidades e dos limites destas estratégias judiciais. E outra política: a justiça constitucional pode chegar a ser importante para o progresso democrático, sempre e quando for entendida como um componente de lutas sociais mais amplas. A realização das promessas emancipatórias de muitas constituições é um assunto demasiado sério para deixá-lo unicamente nas mãos de juízes constitucionais.

Bibliografía

- Acosta, Amylkar (2000), *El viacrucis del UPAC. Los inquilinos de la ira*. Bogotá: IDEAS.
- Balbus, Isaac (1977), "Commodity Form and Legal Form: An Essay on the 'Relative Autonomy' of the Law", *Law and Society Review*, 11, 571-588.
- Bourdieu, Pierre (1986), "La force du Droit, elements pour une sociologie du champ juridique", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 64, Paris, 3-16.
- Buenahora, Jaime (1992), *El Proceso Constituyente*, Bogotá: Tercer Mundo.
- Castellanos, Jorge; Suárez, Felipe (1999), "Financiación de vivienda: retos y soluciones", *Debates de Coyuntura Económica*. Bogotá, Fedesarrollo, 49, 7-18.
- Cepeda, Manuel José (1998), *Democracy, State and Society in the 1991 Constitution: The Role of the Constitutional Court in Eduardo Posada Carbó*. Colombia: The politics of reforming the State.
- Chmerinsky, Erwin (1998), "Can Courts Make a Difference?", Neal Devins and Davison M. Douglas (orgs.), *Redefining Equality*. Oxford: Oxford University Press, 191-204.
- Crenshaw, Kimberle (1988), "Race, reform and Retrenchment: Transformation and Legitimation in Antidiscrimination Law", *Harvard Law Review*, 101, 1332-1387.
- Crossman, Brenda; Kapur, Ratna (1997) "Secularism's Last Sigh?: The Hindu Right, the Courts, and India's Struggle for Democracy", *Harvard International Law Journal*, 113, 113-170.
- Deas, Malcom, (1995) "Canjes violentos: Reflexiones sobre la violencia política en Colombia", Deas e G. Daza, *Dos Ensayos Especulativos sobre la Violencia en Colombia*, Bogotá: Fonade, 1-86.
- Echeverry, Juan Carlos et al (1999), UPAC: evolución y crisis de un modelo de desarrollo. Bogotá: (mimeo.), Planeación Nacional.
- Edelman, Murray (1971), *Politics as Symbolic Action: Mass Arousal and Quiescence*, Chicago: Markham.
- Ewick, Patricia and Silbey (1998), *The Common Place of Law; Stories from Every day Life*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fals Borda, Orlando (1991), "La accidentada marcha hacia la democracia participativa en Colombia", *Análisis Político*, 14, 46-58.
- Findji, Maria Teresa (1992), "From Resistance to Social Movement: The Indigenous Authorities Movement in Colombia", Arturo Escobar e Sonia Alvarez (orgs.), *The making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy*. Boulder (Colorado): Westview Press, 113-133.
- Findley, Roger (1972), "Ten Years of Land Reform in Colombia", *Wisconsin Law Review*, 3, 880-923.
- Fraser, Nancy (1998), "Social Justice and the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation", Grethe B Paterson (org.), *The Tanner Lectures On Human Values*. Vol. 19. Utah: University of Utah Press, 3-67.
- Giddens, Anthony (1984), *The Constitution of Society*. Berkeley: University of California Press.
- Gómez, Juan Gabriel (1995), "Fueros y desafueros. Justicia y contrarreforma en Colombia", *Análisis Político*, 25, 71-79.
- Gordon, Robert (1998), "New Developments in Legal Theory", David Kaiyrys (org.), *The Politics of Law. A Progressive Critique*. Nova York: Basic Books, 281-293.
- (1998a), "Some Critical Theories on Law and Their Critics", David Kaiyrys (org.) *The Politics of Law. A Progressive Critique*. Nova York: Basic Books. 641-661.
- Gros, Christian (1988), "Reforma agraria y Proceso de paz en Colombia", *Revista Mexicana de Sociología*, 50(1), janeiro-março, 287-302.
- (1993), "Derechos Indígenas y Nueva Constitución", *Análisis Político*, 19, maio-agosto, 8-24.
- (1997), "Antropología en la Modernidad", *Indigenismo y Etnicidad: el desafío neoliberal*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología (ICAN), 15-59.
- (1994), "Colombia indígena. Identidad cultural y cambio social", *Análisis Político*, 22, maio-agosto, 118-120.
- Guzmán Duque, Federico (2000), *Apropiaciones: homosexuales y derecho en Colombia*. Bogotá: tese de licenciatura, Departamento de Antropología de la Universidad de los Andes.
- Jacob, Herbert et al (1996), *Courts, Law and Politics in Comparative Perspective*. New Haven: Yale University Press.
- Klug, Heinz (1996), *Constitutionalism, Democratization and Constitution-Making for a New South Africa*. Madison: University of Wisconsin Law School.
- Laclau, E.; Mouffe, Chantal (1985), *Hegemony and Socialist Strategy: Toward a Radical Democratic Politics*. Londres: Verso.
- Linz, Juan; Stepan, Alfred (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation; Southern Europe, South America, Post-Communist Europe*. Baltimore-Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Malloy, James (org.) (1977), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- McCann, Michael (1985), "Resistance, Reconstruction, and Romance in Legal Scholarship", *Law & Society Review*, 26(4), 733-749.
- McCann, Michael W. (1994), *Rights at Work, Pay Equity Reform and Politics of Legal Mobilization*. Chicago: University of Chicago Press.
- Minow, Martha (1987), "Interpreting Rights: An Essay for Robert Cover", *Yale Law Journal*, 96, 1860-1915.
- Morgan, Martha (1999), "Taking Machismo to Court: The Gender Jurisprudence of the Colombian Constitutional Court", *Interamerican Law Review*, 30(2), 255-342.
- Motta, Cristina (1998), "La Corte Constitucional y los derechos de los homosexuales", *Observatorio de Justicia Constitucional*. Bogotá: Siglo del Hombre, Universidad de los Andes, 290-299.
- Nino, Carlos S. (1989), "Transition to Democracy, Corporatism and Constitutional Reform in Latin America", *University of Miami Law Review*, 44(1), 129.
- (1992), "The Debate Over Constitutional Reform in Latin America", *Fordham International Law Journal*, 16(3), 635.
- Pécaut, Daniel (1978), *Orden y Violencia en Colombia 1930-1954*. Bogotá: Siglo XXI.
- (1997), "Presente, pasado y futuro de la Violencia", *Análisis Político*, 30, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 3-36.
- Pinto, Anibal (1971), *Tres Ensayos sobre Chile y América Latina*. Buenos Aires: Solar.
- Rappaport, Joanne (2000) "Redrawing The Nation: Indigenous Intellectuals and Ethnic Pluralism in Colombia". Bogotá (mimeo.).
- Rodríguez, Cesar (2001), "La justicia civil y de familia", Boaventura de Sousa Santos e Mauricio García Villegas (orgs.), *El Caleidoscopio de las Justicias en Colombia*. Bogotá: Uniandes, 547-614.
- Rosenberg, Gerald N. (1991), *The Hollow Hope*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Rozo, Luz Zoraida (1997), "Origen y evolución del régimen de control constitucional en Colombia", *Derecho del Estado*, 3, 45-62.
- Santos, Boaventura de Sousa (1995), "Los tribunales en las sociedades contemporáneas", *Pensamiento Jurídico*, 4. Bogotá, Facultad de Derecho, Universidad Nacional, 5-38.
- (1998), *De la Mano de Alicia; lo social y lo político en la post-modernidad*. Bogotá: Siglo del Hombre, Uniandes.
- (2001a), "Los paisajes de la justicia en las sociedades contemporáneas", Boaventura de Sousa Santos e Mauricio García Villegas (orgs.), *El Caleidoscopio de las Justicias en Colombia*. Bogotá: Uniandes, 85-150.
- (2001b), "Derecho y democracia: la reforma global de la justicia", Boaventura de Sousa Santos e Mauricio García Villegas (orgs.), *El Caleidoscopio de las Justicias en Colombia*. Bogotá: Uniandes, 151-207.

- Santos, Boaventura de Sousa; Marques, Maria Manuel Leitão; Pedroso, João; Lopes, Pedro (1996), *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas. O Caso Português*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa; García Villegas, Mauricio (2001), *El Caleidoscopio de las Justicias en Colombia*. Bogotá: Uniandes.
- Scheingold, S. (1974), *The Politics of Rights, Lawyers, Public Policy, and Political Change*. New Haven: Yale University Press.
- Sripati, Vijayashri (1998), "Toward Fifty Years of Constitutionalism and Fundamental Rights in India: Looking Back to See Ahead", *American University International Review*, 14(413), 415-495.
- Teitel, (1997), "Transitional Jurisprudence, The Role of Law in Political Transformation", *Yale Law Journal*, 106, 2009-2080.
- Touraine, Alain (1988), *La Parole et le Sang*. Paris: Odile Jacob.
- (1977), *The Self Production of Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tushnet, Mark (1984), "An Essay on Rights", *Texas Law Review*, 62(4), 1.363-1.402.
- Uprimny, Rodrigo (1996), "Violencia y acción colectiva: una comparación entre Bolivia y Colombia", AAVV, *Gobernabilidad, constitución y democracia en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional, 213-227.
- (2001), "Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia", Boaventura de Sousa Santos e Mauricio García Villegas (orgs.), *El Caleidoscopio de las Justicias en Colombia*. Bogotá: Uniandes, 261-315.
- Urrutia Montoya, Miguel (1976), *Historia del sindicalismo en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Wayne, William (1997), "The two faces of judicial activism", David O'Brien (org.), *Judges on Judging. Views from the bench*. Nova Jersey: Chatham House Publishers.
- Yang, Kung (1998), "The Constitutional Court in the Context of Democratization: the Case of South Korea", *Verfassung und Recht in Ubersee*, 31, 160-170.
- Zirzak, Spencer (1996), "Hungary's Remarkable, Radical, Constitutional Court", *Journal of Constitutional Law in Eastern and Central Europe*, 3(1), 1-56.

CAPÍTULO 7

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

Isabel Guerra

INTRODUÇÃO

As cidades emergem com importância crescente na evolução das formas de organização territorial e nos mecanismos de polarização do crescimento econômico. Nas turbulências da mundialização, a vantagem comparativa das nações é, em grande parte, comandada pelo poder das suas redes metropolitanas. Estaleiro de prosperidade econômica, a cidade reflete também as questões mais agudas e contemporâneas da atividade humana e dos fatos sociais na consciência crescente de que modernização econômica e coesão social são duas faces da mesma moeda. A questão social tornou-se hoje territorial, concentrada em setores fragilizados dos grandes conjuntos metropolitanos.

A complexidade e importância das cidades têm reequacionado as novas formas de "governo urbano". Conscientes do papel de primeiro plano que a cidade desempenha, e desempenhará, como terreno privilegiado de ajustes da ação pública, as administrações exploram novas regras do jogo às quais poderão ajustar-se os diversos protagonistas do espaço social urbano. Esta procura advém simultaneamente do relativo fracasso das políticas de desenvolvimento e organização (mais escritas do que implementadas) e da profunda percepção de que os fundamentais recursos de ação sobre o espaço estão na mão de atores privados, múltiplos.

1. O PLANEJAMENTO E A GESTÃO URBANA ENTENDIDOS COMO "JOGO ESTRATÉGICO DE ATORES"

1.1. *O mal-estar das políticas territoriais*

Hoje é preciso reconhecer a crise e o mal profundo das políticas territoriais e dos fundamentos e finalidades da ação pública na organização dos espa-

ços: pouco operantes, sujeitas a críticas constantes pelos vários atores cada vez mais exigentes e de cada vez de mais difícil consenso. Da mesma forma, são crescentemente desacreditados os recursos de autoridade e os valores e quadros de referência de que são depositários os técnicos de urbanismo. Tais perturbações e descrenças incitam à busca das causas dessas críticas às políticas territoriais e à experimentação de novas formas de governo urbano.

Esta falta de coincidência entre as formas de pensar e de fazer e as necessidades concretas dos processos de planejamento reside, em grande parte, na inadequação dos quadros de referência e dos valores do modelo anterior. De fato, o início do segundo milênio procura ultrapassar as dicotomias tradicionais, fruto da nossa incapacidade de entender a complexidade crescente das dinâmicas sociais: o local e o global, o econômico e o social, o objetivo e o subjetivo etc. A emergência do desenvolvimento “local” arrasta consigo o global exatamente pela integração territorial das várias instâncias e dimensões do desenvolvimento. Essa globalidade induz particularmente o problema da participação dos atores econômicos e sociais, isto é, das “forças vivas”. O conceito de globalidade questiona as dicotomias tradicionais em nome da territorialização (o endógeno e o exógeno; os agentes locais e os agentes centrais do Estado etc.) e induz levar em consideração a complementaridade de todos os parâmetros do desenvolvimento na organização territorial.

Por isso, um novo contexto mais ampliado, sistêmico e integrado constitui hoje o terreno das políticas públicas — desenvolvimento local, luta contra a segregação e a exclusão, promoção de identidade, garantia de patrimônios de identidade etc. As autoridades locais ampliam o seu campo de ação e desenvolvem novas iniciativas nas áreas de urbanismo, organização urbana, políticas sociais, cultura, ação econômica etc. Este aumento das responsabilidades locais é resultado quer de transferências institucionais de competências, quer ainda da difusão de novas práticas acionadas pelos novos problemas, procedimentos por vezes experimentais de início, mas progressivamente estabilizados.

Estas experiências têm em comum alguns procedimentos de parceria e de negociação que caracterizam o início do processo: discussão inicial do desenho do projeto, acordo sobre o programa de ação e um calendário de realizações, co-financiamento pelos destinatários etc. As políticas contratuais colocam em contato o Estado, as coletividades locais e a “sociedade civil” sem relações tutelares (embora não necessariamente igualitárias) previstas ou

não pela lei. Entra em cena uma pluralidade de atores, de configuração e legitimidade social diversa — públicos e privados; centrais, regionais, locais; econômicos, sociais, culturais etc. — e as “negociações” adquirem nova visibilidade e legitimidade.

Vivemos em sociedades de transição, de negócio e de negociação nas quais é difícil imaginar que seja possível agir sem considerar os outros e sem cooperar com eles. As posições sociais e institucionais são cada vez mais tênues, a sua definição e legitimidade devem ser reafirmadas constantemente. Os destinatários de uma ação recusam-se a ficar passivos. As ações envolvem muitos atores de natureza diferente e a construção das cooperações ocupa um lugar importante, freqüentemente obrigando a uma confusa “geometria variável” da ação.

Não se trata apenas de um processo de territorialização de políticas públicas; trata-se, sobretudo, da redefinição das formas de fazer. Se o qualificativo de “territorial” implica a capacidade de uma política de enquadrar as reivindicações de pertença, implica também gerir — horizontal e transversalmente — os recursos e mobilizar relações horizontais entre diferentes pólos de atores. A capacidade de coordenação administrativa é um primeiro critério de legitimidade do “poder local” e a “política da cidade” (e muitas ações públicas contratualizadas) suscitam deste ponto de vista inúmeras dificuldades e muitas esperanças.

1.2. Crise de legitimidade e novas formas de governo

A descentralização, a crise econômica e a exigência crescente de transparência e eficácia obrigaram as coletividades territoriais a procurarem uma multiplicidade de parceiros (quer do setor público quer do setor privado) para o financiamento e gestão dos seus empreendimentos, o que modifica radicalmente as formas de fazer as políticas públicas. Não se pode mais falar de um centro que teria o monopólio da iniciativa na definição das políticas e de uma periferia que não faz mais do que negociar as capacidades de aplicação. Os contextos de decisão colocam face a face uma multiplicidade de atores (administrações, coletividades locais, bancos e instituições de crédito, empresas de serviços urbanos etc.) e caracterizam-se por um grande policentrismo.

Assim, os territórios locais, como expressão maior da organização coletiva, afirmam-se, cada vez mais, como um terreno privilegiado de inova-

ções institucionais, mudanças que se cumprem com o beneplácito dos poderes públicos e fazem emergir um novo rosto de um Estado em plena mutação. Para agir nestes novos contextos, novos utensílios de análise foram forjados e emergem novos conceitos como governo urbano, regimes, redes políticas, sistemas de ação concretos etc. Como podem estas noções renovar o pensamento sobre as políticas públicas e ultrapassar a análise das relações entre o Estado e as coletividades territoriais em termos de dependência e autonomia? Em que medida são úteis para tornar claras novas formas de produção de ação coletiva? Em que medida deixam claras novas formas de viver em conjunto e de negociação da mudança social em um sistema de ação concreto?

1.3. A construção da ação coletiva

De alguma forma é possível afirmar que a inovação deste início do século é a interação e cooperação programadas visando atingir objetivos concertados. De fato, as políticas públicas são entendidas como “sistemas de cooperação” em matéria de ação pública. A participação dos atores econômicos e sociais nas políticas de desenvolvimento local advém de uma certa concepção de território como sujeito que apela à participação dos atores e ao reconhecimento de que cada território engendra uma vida coletiva. Esta definição transforma o território em um ecossistema no qual coexistem em rede todos os que participam do desenvolvimento, mesmo que ainda não estejam definidos os meios e as modalidades de conectar as diferentes redes e, mais particularmente, as que permitem associar os atores econômicos e sociais.

No contexto destas dinâmicas, o objeto de uma sociologia interacionista é o de elucidar as formas de construção da ação coletiva, tornar claros os papéis dos diferentes atores e muito particularmente do agente público. Dito de outra forma, essa perspectiva sociológica pretende entender como se processam os conflitos e os consensos em termos das relações de poder que atravessam uma sociedade ou uma situação concreta. De acordo com o campo pragmático de onde nascem todas estas interrogações, esta sociologia interacionista parte do pressuposto de que “a significação social” do viver em conjunto só é reconhecível através da análise dos processos concretos e isso exige um profundo envolvimento dos pesquisadores.

1.4. O planejamento e gestão urbana como “jogo estratégico de atores”

O “jogo estratégico local” decorre, assim, de uma complexa dinâmica de ações de organização do território, na qual as relações de força e os conflitos de interesse guiam os comportamentos. Torna-se fundamental identificar os sistemas de relações complexas que se desenvolvem entre atores individuais, instituições e/ou esferas de atividade diferentes, bem como os seus interesses, imagens mútuas e níveis de adesão aos objetivos propostos. Como diz François Eymard-Duvernay (1999), embora a racionalidade não seja suficiente para entender a complexidade das interações entre atores, o ponto de partida da análise do jogo estratégico de atores é o reconhecimento da sua heterogeneidade, da heterogeneidade dos seus projetos e a existência de interesses contraditórios.

A importância e o interesse da análise das dinâmicas de associação entre atores residem no fato de estes não estarem submetidos a normas coletivas preestabelecidas. Como é que os atores chegam a acordo em uma situação? Que dispositivos permitem uma certa “harmonia” nas trocas? Como são estabelecidos os sistemas de contrapartida? Esta variedade e heterogeneidade de atores e projetos faz aumentar os fluxos e interações, multiplicando as necessidades de negociação e de busca de compromissos. Estas interações têm uma dinâmica própria que torna cada vez mais inadequados os esquemas lineares e perenes orientando o olhar e as práticas de urbanismo para a importância dos processos e instituições de planejamento e gestão urbanística.

Análises recentes mostram que a descentralização e a contratualização tornaram mais complexas as regras do jogo, colocando os atores públicos em situação de cooperação obrigatória e de concorrência inevitável. A capacidade financeira, o potencial de conhecimentos e a capacidade técnica tornam-se as variáveis fundamentais do poder de iniciativa contratual. No entanto, e frequentemente, este jogo estratégico veicula uma abordagem do urbanismo como uma mercadoria sujeita a negociação permanente, reduzindo ou escamoteando a responsabilidade política. As “negociações” nem sempre têm regras claras, nem estão definidas as competências dos agentes públicos e privados às quais estão associados os recursos de autoridade reconhecida e de legitimidade diferenciada. A acreditar em algumas visões do urbanismo, este não seria mais do que um ato estratégico de negociação fluido, desintegrado e pontual, fruto de compromissos entre diferentes influências. As autoridades públicas não possuiriam traços distintivos dos outros

agentes. Mas, como afirma Watcher (1989), o urbanismo não pode ser definido como uma técnica, é ainda menos um procedimento de conciliação regulando os consensos e os conflitos dos protagonistas da organização do território.

De fato, opõe-se uma democracia gerencial, a uma democracia política, que faria a diferença entre uma concepção de um Estado intermediário dos interesses de alguns e um Estado que garantisse a igualdade entre todos.

1.5. Os pressupostos das formas de análise dos "sistemas de ação concretos"

Os pressupostos destas novas formas de gestão do urbano recriam e estruturam conceitos advindos de diferentes correntes teóricas, assentando-os em um quadro de referência que recupera a articulação entre, pelo menos, a sociologia urbana, a sociologia das organizações e a sociologia política. Os principais pressupostos podem ser sintetizados nos seguintes postulados:

1. O sujeito (individual ou coletivo) deve ser pensado como um ator capaz de cálculo e de escolha em um contexto de "racionalidade limitada" quer pelos constrangimentos do sistema quer pelo desconhecimento dos contextos de ação e/ou das conseqüências da sua ação, um ator capaz de ações estratégicas e, portanto, portador de racionalidades, o que não significa lucidez ou consciência, tal como cálculo não conduz ao utilitarismo e instrumentalização pura. Não se espera a "desalienação" da força de trabalho para dar sentido às ações coletivas; estas emergem nas dinâmicas sociais pela prática quotidiana;
2. Entendem-se as estruturas como produzidas em um contexto de ação coletiva e coletivamente sustentadas pelos atores, recusando-se uma concepção em que as "estruturas" que organizam os sistemas e os "modos de ação coletiva" sejam encaradas como "dados naturais" que aparecem espontaneamente e cuja existência iria por si só como um resultado automático de uma dinâmica qualquer. Mas também não se entendem essas estruturas como fruto da soma linear das decisões individuais. As "estruturas", sempre provisórias e contingentes, são fruto das condições encontradas pelos atores graças a recursos e capacidades específicas e historicamente datadas.

3. Nesse sentido, concebe-se que a mudança é possível através de uma ação concertada de atores em função de objetivos coletivamente definidos, e nesse contexto poder-se-á defender que são os atores atuais que orientam os "sistemas de ação concretos".
4. Acrescente-se, no entanto, que atravessa este olhar sobre as dinâmicas sociais um entendimento das relações sociais como relações de poder, isto é, relações de troca desigual que comportam sempre uma base de negociação potencial. Nesse sentido, toda "negociação" é realizada em uma base de interações desiguais, entre dominados e dominantes, pese, embora, que o "domínio" de alguns atores sobre os outros pode advir de vários tipos de fontes; econômicas, culturais, simbólicas etc. Mesmo se esta premissa se prestou a mal-entendidos, ela traz consigo elementos paradoxais. É, por um lado, a politização da vida quotidiana, e é, por outro lado, a banalização e uma normalização da noção de poder que é considerado como uma dimensão irreduzível, e perfeitamente "normal", de todas as relações sociais, sejam conflituosas ou cooperativas. Este entendimento das relações sociais permite incluir a análise dos conflitos e evita as armadilhas de uma visão demasiado consensual das estruturas da ação coletiva. A instabilidade e incompatibilidade dos comportamentos é considerada como normal e é acentuado o caráter contraditório e complexo do comportamento dos atores que desafiam uma lógica linear de análise. Assim, os contextos da ação são entendidos como um conjunto de relações interdependentes, mutuamente condicionadas, e chama-se a atenção para a sociologia das organizações e das decisões, já que a gestão das dinâmicas sociais exige competências que é necessário criar.
5. Entende-se as dinâmicas sociais como dinâmicas interdependentes mas não necessariamente coincidentes entre ator e sistema. Sendo o contexto da ação um "sistema de ação concreto", recorre-se à noção de interdependência entre o ator e o sistema, que se baseia no postulado da existência, em todos os contextos de ação, de um mínimo de ordem e de interdependência por trás da aparente desordem das estratégias dos atores individuais e coletivos. No entanto, o "descompasso articulado" entre sistema e ator está na origem de muitos efeitos não previstos (perversos ou não).¹

¹Para o desenvolvimento destes postulados, ver Guerra, 1991.

Pressupõe-se que compete ao pesquisador elucidar os limites, as fronteiras e os mecanismos de controle e de desordem desse sistema e, ao interventor, socializar as regras do jogo social (do jogo de atores). Ambos partem de uma abordagem interacionista do poder para mostrar que a formação de acordos entre as pessoas, instituições e interesses passa pela construção de representações sociais comuns a um projeto de “desenvolvimento local”.

Nem todos têm a mesma leitura destas novas formas de ação pública, traduzidas por: uma visão pragmática dos programas, resultado do confronto dos interesses dos atores em uma construção comum de regras do jogo, compromissos recíprocos e referências partilhadas; capacidade de criação da ação coletiva, através da interação prática e do sucesso — ou do fracasso — das ações realizadas em conjunto; política pública que se transforma também em um meio de aprendizagem das formas de ação coletiva quer para os poderes públicos quer para outros atores; obrigação à concertação e/ou à contratualização, o que torna mais complexas as montagens político-administrativas e os financiamentos (necessidade de protocolos de avaliação que permitem monitorar os dispositivos de intervenção etc.) em função do número de atores contratualizados e do número de ações.

Se do ponto de vista organizacional o “governo urbano” decorre do paradigma do “jogo estratégico de atores” e das formas de acordo social, do ponto de vista teórico tem como enquadramento “o paradigma do desenvolvimento local” nas suas novas reformulações de “desenvolvimento local/global”. As ambivalências decorrem do ainda pouco rigor e conteúdo destes novos conceitos, construídos mais para a defesa de uma opção política do que para a fundamentação científica de um paradigma.

Assim, os paradoxos de um governo urbano partilhado e contratual contêm em si interrogações ainda por responder: qual o grau de abertura da negociação aos diferentes atores económicos, políticos e sociais e, portanto, à diversidade dos poderes e dos estatutos? Que especificidade para o ator público? Qual a legitimidade desse conglomerado de atores, chamados a participarem, mas não eleitos e de contornos frágeis e mutáveis? Não haverá, por trás deste jogo de aparência participativa, a manutenção de lógicas tradicionais de burocracias, clientelismo e um certo retorno do Estado, agora ainda mais ampliado através de novas alianças? Como estão representados os interesses dos excluídos que, por definição, não têm representação?

2. GESTÃO PARTILHADA DOS TERRITÓRIOS LOCAIS

Desde os anos 80 afirma-se existir uma crise crescente de gestão urbana que deriva em grande parte da multiplicidade e fragmentação dos interesses e do crescente papel dos grupos imobiliários na gestão do espaço construído. Essa crise toma diversas formas, mas o declínio da legitimidade dos eleitos municipais, a complexidade das expectativas e, sobretudo, o aumento das reivindicações dos grupos sociais cada vez mais heterogêneos e cada vez mais agressivos gera tensões políticas e financeiras crescentes entre despesas que aumentam, e recursos que diminuem, devido à retirada progressiva do Estado central da intervenção local (Gabriel e Hoffman-Martinot, 1999).

Para muitos, uma anomia crescente das populações locais, traduzida frequentemente na baixa taxa de participação eleitoral, sobretudo no nível autárquico, é sinal preocupante de uma separação entre o poder político e as preocupações quotidianas dos cidadãos. As reivindicações são vistas como “manifestações selvagens”, manipuladas por alguns com base em interesses de vários tipos.

A passagem da interrogação dos anos 50 — “Quem governa?” — para a dos anos 70 — “Será possível governar a cidade?” — deu, hoje, lugar a um sucessivo aprofundamento das novas formas contratualizadas de decidir sobre a cidade, fazendo emergir novas problemáticas políticas, por vezes contraditórias. Entre elas, emerge a exigência de maior transparência e rapidez nas decisões, a busca da redistribuição de responsabilidades entre eleitos e eleitores, novas formas de gestão e de fornecimento de serviços, uma distribuição mais justa e eficaz dos recursos etc., que exigem das instâncias públicas novas formas de fazer e de dar publicidade à sua ação, procurando novas legitimidades, em grande parte, alicerçadas no grau de democracia interna das suas decisões.

2.1. Anomia ou aumento de reivindicação?

Em Portugal, assiste-se a uma grande diversidade de formas de participação no “governo da cidade” de diferentes impactos, visibilidades e campos de ação. A “moda das parcerias” atravessa quase todos os setores de intervenção: do económico ao social, ao cultural etc. São, no nível social, as Comissões Locais de Acompanhamento do Rendimento Mínimo Garantido, as Comissões de Proteção de Menores, os Conselhos Locais de Educação, as Redes Sociais, as Redes de Cultura e Desporto etc. São ainda, no nível económico, as associações empresariais diversas, as associações de desemprega-

dos, as associações de comerciantes, as associações de agricultores e de pescadores, as associações de jovens empresários etc.

Apesar desta proliferação de formas de organização de interesses, continuam as interrogações centrais, tanto sobre o reforço de interesses corporativos e concomitante decréscimo das des-solidariedades coletivas, quanto sobre o desinteresse crescente de largas parcelas da população. Algumas informações sobre a evolução das votações eleitorais ou sobre as formas de associativismo têm demonstrado que as formas de participação dos cidadãos mudaram nas últimas décadas, mas o interesse pela coisa pública está longe de diminuir. Às formas tradicionais de influência dos políticos, tais como o voto e a vinculação a organizações de massa, juntaram-se formas menos institucionalizadas de comportamento político, como as atividades no seio de iniciativas de cidadãos, a participação em manifestações ou a assinatura de petições. Isso tem dado margem a diferentes interpretações. Em todo o caso, as pesquisas têm demonstrado a compatibilidade entre as velhas e as novas formas de manifestação política (Gabriel *et al.*, 1999).

Em Portugal, e considerando o universo das maiores cidades, a participação eleitoral — quer autárquica, quer legislativa — tem sofrido um decréscimo desde as primeiras eleições após 1974. Mas o grau de declínio da participação eleitoral tem, de algum modo, estabilizado e não é diferente nos municípios mais urbanizados ou mais rurais. Os decréscimos verificados parecem poder ser mais facilmente explicados pelas diferentes conjunturas político-eleitorais do que pelo declínio das formas de participação eleitoral.

Considerando outras formas de participação política, a pesquisa sobre as Atitudes Sociais dos Portugueses dirigida por Manuel Villaverde Cabral *et al.* (2000), já concluíra — a partir de pesquisas realizadas na década de 1990 (1994 e 1997) — que a abstenção eleitoral estava diretamente relacionada com a recusa e/ou incapacidade de se posicionar ideologicamente, e que a existência de cerca de 27% de abstencionistas não permitia deduzir alienação política.

Estas outras formas de participação têm reforçado a idéia de que a população portuguesa está longe de ser anômica e, neste campo, tem particular relevância a participação no associativismo local, embora apenas cerca de 20% dos portugueses entrevistados revelem pertencer a um organismo associativo. Apesar de uma imagem pública de reconhecimento de elevados níveis de associativismo, as formas de participação associativa da população portuguesa são inferiores às médias europeias e resta aprofundar as razões desse fato, para muitos compensado pelas redes de relações informais.

De qualquer forma, as informações da última pesquisa sobre as atitudes sociais dos portugueses (1999) tende a demonstrar uma diminuição do associativismo no meio rural, mas também uma maior participação em órgãos dirigentes dos habitantes dessas zonas.

Percentagem de entrevistados que pertencem a associações, por tipo de associações e tipo de zona, 1999²

	URBANA	SUBURBANA	RURAL
COLETIVIDADES LOCAIS	16,1	17	13,8
CLUBES DESPORTIVOS	19,2	15,5	13,2
SINDICATOS	13,5	9,7	6,6
AS. PROFISSIONAIS, ECON.	7,9	7,4	3,1
PARTIDOS	3,4	3,7	5,7
FUNÇÕES DIRIGENTES	14,5	18,9	26,6

Fonte: Inquérito às Atitudes Sociais dos Portugueses, 1999.

Parece, assim, que não surgiu nenhum modelo específico de participação na política urbana, e que as “velhas” formas de participação cidadã continuam a ter algum sentido para a maioria dos portugueses. Mas, se o desinteresse político não parece generalizado, isso não significa que não haja problemas. Parece evidente que, no quotidiano, só uma minoria está comprometida na participação, e nada nos assegura que o grupo mobilizado seja representativo de interesses mais amplos.

Esta pulverização do associativismo³ vem acompanhada de uma grande pulverização de interesses e de formas de defesa e reivindicação, que carac-

²Agradecemos à equipe de pesquisa dirigida pelo Prof. Manuel Villaverde Cabral a amável cessão desta informação não publicada.

³Note-se que Portugal tem níveis de associativismo formal bem menores do que as médias europeias. A participação revela-se nitidamente mais importante nos países da Europa do norte do que nos países do sul. É na Dinamarca que a participação é mais forte, com uma taxa de 59%, e na Grécia é mais fraca, com uma taxa de 13%. Em Portugal, 18% das pessoas em idade de trabalhar pertencem a um clube ou uma associação. Esta diferença tem sido interpretada como uma especificidade nas formas de organização social local, onde se reflete que a ausência da participação institucionalizada é acompanhada de uma maior informalidade nas formas de participação. Assim, a participação em associações e grupos não terá o mesmo sentido sociológico nos vários países (Loison, 2000).

terizam, em grande parte, as formas de organização social dos países “semi-periféricos” (Santos, 1985). Frequentemente, os autores sublinham as dificuldades dos dirigentes políticos em governar devido à fragmentação do sistema político-administrativo e à complexidade crescente das redes de atores. Como diz Novarina, é essa fragmentação que faz procurar novos conceitos: “O conceito de governo urbano permite reconhecer a fragmentação, a incoerência e sugere acentuar as formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública” (Novarina, 1997: 215).

2.2. Planeamento estratégico: métodos, resultados e interrogações

É neste contexto que as novas formas de participação na cidade emergem potencialmente como formas de aumento da democracia participativa. De fato, assiste-se hoje ao acionamento de formas de estruturação da diversidade dos interesses através de processos concretos de planeamento partilhado, no nível dos municípios e das regiões, o que se tem consubstanciado na noção de “planeamento estratégico” e que tem como principal desafio não apenas ser processual e partilhado, mas pretender manter formas de gestão e de monitorização em parceria que garantam o rigor da sua execução e também o seu ajuste em períodos razoavelmente longos.⁴

Este capítulo reflete fundamentalmente sobre as formas de decisão ligadas ao planeamento e gestão urbana quotidiana e é baseado em uma experiência prática de acompanhamento de processos de planeamento em vários níveis na década de 1990. As referências são as atuais estruturas de participação nestes níveis de decisão: desde as comissões de moradores às associações para o desenvolvimento local, passando pelas coletividades de cultura e lazer, associações ambientalistas, associações empresariais e sociais etc. As pesquisas de referência são, de entre muitos outros trabalhos de acompanhamento das formas de planeamento municipal e regional, as seguintes: *Formas de gestão e organização de bairros sociais*, Observatório de Habitação, CET/Câmara Municipal de Lisboa, 1994; *Modos de vida e expectativas da população de Pinhal Novo*, CET/Câmara Municipal de Palmela 1997; *Análise prospectiva da Baixa Pombalina*, CET/Câmara Municipal de Lisboa, 1997; *Plano estratégico da península de Setúbal*, CET/Associação de Municípios da Península

⁴Não esquecer que parte significativa destes planos baseia-se em programas que são financiados pelos Quadros Comunitários de Apoio, com duração de seis anos.

de Setúbal, 1999/2000; *Recomendações para o Plano Estratégico para o Emprego na Península de Setúbal*, 2000/2001.

No entanto, esta reflexão baseia-se fundamentalmente nos seguintes estudos que se debruçaram sobre a mesma região de Lisboa, Oeste e Vale do Tejo: *Dinâmicas sociais e urbanísticas da região de Lisboa e vale do Tejo: trabalho preparatório à elaboração do PNDES da região*, CET/Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo, 1997/1999 e a participação no *Plano estratégico da região de Lisboa, Oeste e vale do Tejo*, 1998/99, CET/Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo, muito especialmente nas formas de elaboração do plano e na preparação da sua implementação na região do Oeste.

No caso citado⁵, e para duas sub-regiões, realizaram-se trabalhos que recorreram a metodologias diferentes: um estudo preparatório do plano estratégico para a região que recorreu à metodologia de Michel Godet, renovada pela introdução de algumas inovações pela equipe de pesquisa do CET; o trabalho de elaboração do plano estratégico, cerca de dois anos depois, que recorreu a metodologias ditas mais tradicionais, como o SWOT, e a criação de grupos de trabalho para as dimensões que foram consideradas estratégicas para o Plano.

2.2.1. A estratégia de Atores de M. Godet

O contexto deste trabalho de investigação iniciou-se através de uma encomenda da CCRLVT ao Centro de Estudos Territoriais (CET) para preparação do lançamento do plano estratégico utilizando o método proposto por M. Godet, apoiado pelo *software* de informática Mactor, que permitiria a identificação dos atores-chave, das suas alianças e conflitos, bem como do grau de mobilização e de conflito dos objetivos estratégicos para a mudança da região.⁶

De forma sintética, os objetivos do Mactor são os seguintes: identificar e caracterizar os vários atores-chave, identificar os principais conflitos e alianças, contribuir para entender as dinâmicas sociais e melhorar a participação dos atores, compreender e avaliar as relações de poder, definir estratégias para o processo de planeamento considerando as dinâmicas sociais. Em ambas as regiões

⁵A região de Lisboa é formada por quatro sub-regiões e os dois estudos não foram exatamente coincidentes, pois apenas coincidiram na área metropolitana de Lisboa (distrito de Lisboa e Setúbal) e sub-região do Oeste.

⁶Ver os vários relatórios desta pesquisa, realizada entre 1998 e 1999, no CET e na CCRLVT.

(área metropolitana de Lisboa e Oeste), foram entrevistados individualmente muitos atores, entre eles a Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo, junta metropolitana, municípios escolhidos em função de algumas variáveis, serviços de vários ministérios, do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, do Ambiente, dos Transportes, do Desenvolvimento Regional, Instituto Nacional da Habitação, da Educação, imobiliárias, associações empresariais, sindicais, ecologistas, sociais e culturais locais etc.

Com base nestas entrevistas, eram identificados os objetivos de cada ator face à região e a posição-conjunto de adesão ou conflito articulado com cada um dos objetivos considerados estratégicos para a região. Simultaneamente, identificavam-se as “solidariedades” e conflitos dos vários atores face aos objetivos propostos. Estes resultados permitiam ao organismo regional definir uma estratégia de lançamento da discussão e operacionalização do plano estratégico.⁷

2.2.2. O processo de planeamento para o plano estratégico da região de Lisboa, Oeste e Vale do Tejo⁸

O contexto deste trabalho, realizado após o trabalho anterior, foi a realização do Plano Estratégico para a Região de Lisboa Oeste e Vale do Tejo⁹, para um horizonte de 2000/2006. A direção da CCRLVT estruturou uma equipe de trabalho, com peritos de várias formações, e estruturados de forma diferente, que acompanharam a realização do Plano Estratégico para a Região de Lisboa e Vale do Tejo. O objetivo pretendido era realizar os vários planos sub-regionais com a participação e contratualização dos atores. Esses planos deveriam orientar a estruturação do III Quadro Comunitário de apoio e gerar estruturas de monitorização desse mesmo quadro e para o horizonte definido.¹⁰ A estrutura que permitiu a elaboração do Plano estratégico (cerca de um ano) poderá ser representada da seguinte forma:

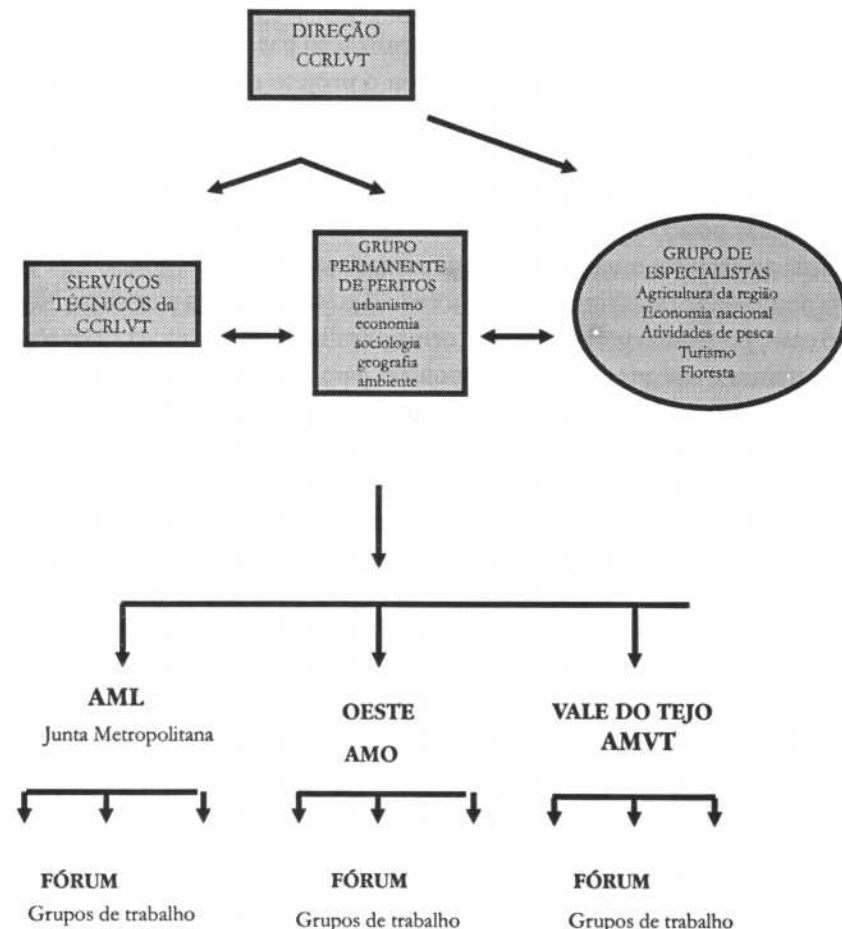
⁷É preciso reconhecer que a mudança de direção da CCRLVT, entre este estudo e o lançamento do Plano, fez com que o estudo não fosse assumido de forma clara e pública, pelo menos em nível dos decisores políticos.

⁸Apenas se apresentam os traços centrais da estrutura orgânica, pois o processo de organização foi complexo, bem como os vários resultados obtidos que constam de relatórios existentes na CCRLVT e nas associações de municípios locais.

⁹Pode ver-se uma síntese deste trabalho em CCRLVT, 1999, Plano Estratégico da região de Lisboa, Oeste e Vale do Tejo — 2000-2010, O Horizonte da Excelência.

¹⁰No momento, não estavam muito claramente definidas as competências de gestão dos vários fundos.

ESTRUTURA DE ACOMPANHAMENTO DA ELABORAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO DA REGIÃO DE LISBOA



A estrutura orgânica em nível sub-regional era coordenada paritariamente entre a CCRLVT e a Associação de Municípios local (no caso, três associações de municípios), constituindo-se um Fórum com representação dos “atores locais” (associações empresariais, sindicais, culturais, ecológicas, religiosas etc.). Depois de realizado o diagnóstico, foram constituídos os grupos de trabalho para a elaboração das propostas de programas e projetos bem como identificação e programação dos projetos considerados “estruturantes”.¹¹ Em março de 2001 organizam-se as estruturas locais de monitorização dos projetos cuja definição permite a descentralização para os níveis locais ou regionais. A equipe de peritos que preparou o projeto elabora neste momento de forma integrada a matriz de avaliação externa.

Estamos perante duas metodologias diferentes, com alcances também diferentes. No primeiro caso, pretendia-se somente a identificação dos atores-chave e das suas posições face aos interesses que seriam mobilizados pelo plano, de forma a estruturar uma estratégia que permitisse a sua concretização sem impasses do ponto de vista da sinergia dos atores e dos interesses em presença. No segundo caso, pretendia-se elaborar, de forma partilhada, um plano com os respetivos programas e assegurar energia disponível para a sua gestão futura.

Considerando uma dimensão comparativa dos dois métodos, ambos apresentam vantagens e inconvenientes. O que o Mactor ganha em rigor perde em mobilização e animação dos atores. A metodologia da estratégia de atores de M. Godet obriga a uma maior sistematização de pensamento e de coleta da informação e os *outputs* — identificação das variáveis conflito/consenso e mobilizadoras/não mobilizadoras emergem com maior clareza.

A principal possibilidade da metodologia de planeamento participada através de grupos de discussão e de trabalho é a da socialização da informação e a conseqüente implicação dos atores. Também é um fato que, não havendo controle dos atores que participam¹² (e sobretudo, face aos que não participam¹³), poderá haver um risco de supervalorização das expectativas e dos interesses de determinados grupos sobre outros.

¹¹Este modelo de organização não funcionou na área metropolitana de Lisboa por decisão da Junta Metropolitana. A lógica de funcionamento dos grupos de trabalho também não foi exatamente a mesma na sub-região Oeste e na sub-região do Vale do Tejo.

¹²São convidadas a participar instituições consideradas “representativas” dos vários interesses locais, e estas enviam, como mandatários, elementos da sua confiança.

¹³A grande questão que se coloca é que determinados grupos e interesses estão excluídos da participação, até porque os processos de exclusão implicam a própria participação política. Frequentemente, os grupos de menores recursos estão representados por mediação das associações de solidariedade social.

Quadro comparativo de dois métodos de planeamento

ESTRATÉGIA DOS ATORES de Godet	PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO da CCRLVT
<p>Conteúdo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maior precisão na definição das questões em conflito e consensuais, mas maior limitação do número de atores participantes • As alianças são mais claras e os conflitos são mais facilmente expressos • Há tempo para uma escuta individual que permite informações que numa discussão coletiva não podem (*) emergir. 	<p>Conteúdo</p> <ul style="list-style-type: none"> • As questões são discutidas de forma mais dinâmica e conflituosa, mas é difícil distinguir as questões consideradas essenciais das menores • O número e tipo de atores é limitado por constrangimentos institucionais e funcionais • Os conflitos (pessoais, políticos ou de interesses) por vezes sobressaem sobre as questões de conteúdo e perturbam o andamento das reuniões e a tomada de decisões
<p>Método</p> <ul style="list-style-type: none"> • Menor implicação • Os atores são mais centrais, e a sua escolha é controlada • A informação é dominada pela instituição no comando 	<p>Método</p> <ul style="list-style-type: none"> • Os atores estão mais implicados, permite uma relação de maior duração no tempo e que possibilita o estabelecimento de relações pessoais e de confiança. Definem-se ao longo do tempo as estruturas de gestão potenciais • A implicação depende, em grande parte, do potencial benefício que cada um espera do processo • Os atores de menor impacto ou organização (que frequentemente têm interesses sociais e de coesão social) apresentam discursos “demasiado locais” ou têm dificuldade em verbalizar os seus interesses • Socialização da informação

Podemos, no entanto, questionar não apenas a representatividade dos atores e o sentido dessa participação, mas também a sua eficácia prática e os interesses que estão representados. Infelizmente, são muito poucas as pesquisas capazes de responder a esse questionamento, bem como à análise das formas pelas quais os acordos são processados e administradas as divergências.¹⁴ É preciso reconhecer ainda que nem todos os atores estão representados, e quando estão, nem todos têm o mesmo poder ou são legitimados pelas autoridades com o mesmo vigor ou, ainda, gozam da mesma legitimidade. As várias formas de intervenção e crítica são reconhecidas e valorizadas diferentemente e a exigência de comportamentos “politicamente corretos” é condição *sine qua non* para a presença nestas arenas de “participação”.

Considerando estas experiências de participação, poderíamos construir uma tipologia empírica de formas de ação coletiva, presentes nas diversas formas de organização de base: a) “ação reivindicativa”; b) “ação crítica”; c) “ação de gestão partilhada local e/ou global e de concertação”; d) “ação pedagógica e/ou inovadora”.

Pretende-se, com esta tipologia, aprofundar as formas de construção da ação coletiva, a definição dos papéis dos diferentes atores e muito particularmente do agente público, e a identificação dos conflitos e consensos em termos das relações de poder que atravessam uma sociedade ou uma situação concreta.

Ação reivindicativa

Este tipo de ação, que poderemos chamar reivindicativa, coloca a ênfase na defesa da satisfação de necessidades imediatas consideradas fundamentais, ou na oposição a ações consideradas claramente lesivas dos interesses locais. São geralmente acionadas por associações de caráter bem “local” que estão polarizadas por dimensões de objetivos muito delimitados, embora estes possam perdurar no tempo ou emergir em função de situações específicas. A relação com o poder destas formas associativas é geralmente problemática, pois este sente-se ameaçado ou, pelo menos, fortemente questionado por estas reivindicações e pela forma como são feitas. As suas

¹⁴Acrescente-se um elemento fundamental, que a maioria dos financiamentos comunitários está orientada para as dimensões econômicas e do emprego e têm pouco impacto nas “questões sociais”, pelo que os atores que representam estes interesses são facilmente desmobilizados por considerar que não sendo estão contempladas as suas necessidades.

manifestações são por vezes agressivas, e embora não sejam apenas características dos grupos mais populares, estão muito presentes em certas associações de moradores de bairros populares. Podem emergir em bairros de classe média, através de grupos que se sentem prejudicados pelas ações da administração.

É o caso de uma associação de moradores com um processo de construção de habitações sociais interrompido, que abandona os trabalhos de planeamento estratégico quando se dá conta de que não existem verbas para habitação no planeamento em curso. Considerando que esse é o seu objetivo central, e que a necessidade de habitação é básica, a não consideração desse seu objetivo principal faz com que desvalorize todo o processo de planeamento estratégico municipal. Os argumentos de que os financiamentos para a habitação não são de competência dos municípios não têm qualquer peso, pois a lógica das necessidades sobrepõe-se largamente à compreensão dos meandros burocráticos da administração.

Ação crítica

Este tipo de ação procura não apenas resolver problemas imediatos, mas, sobretudo, provocar a tomada de consciência da população sobre os seus direitos e identidades locais e criar oportunidades de ensaiar novas formas de gerir e organizar o território. São geralmente constituídas por coletivos associativos que sobrevivem às reivindicações mais imediatas e que, por sua vez, estão organizadas no nível mais global (embora nem sempre), havendo mesmo grupos locais de longa duração.

A mobilização pretende ser “conscientizante” e original nas formas de luta, procurando respostas a partir do questionamento (global) de um modelo de desenvolvimento e da proposição de modelos alternativos. É um tipo de reivindicação muito temida pelos poderes constituídos até pelas suas raízes extralocais e, freqüentemente, internacionais. A maioria dessas associações locais consideram-se um contrapoder para corrigir imperfeições, supostas ou reais, da democracia representativa e promover a democracia participativa. Mas é difícil negar o papel insubstituível que estas formas de organização têm ao assumir funções de intermediação na produção de solidariedades nos espaços onde se desenvolvem processos de desestruturação social ou de ataque a um desenvolvimento sustentado.

Neste tipo de associações, o dispositivo relacional freqüentemente é caracterizado pelo seu grau de instabilidade, ou então de negociação permanente em função dos problemas que exigem atenção. No entanto, a gestão de competências e de conhecimentos, recurso muito importante nestas redes, não é garantida por organizações profissionais estáveis e hierarquias administrativas, estando sempre sofrendo mudança. A imponderabilidade do seu aparecimento ou desaparecimento da cena pública acaba por fragilizar o seu papel.

A maioria das associações ecologistas é um exemplo paradigmático deste tipo de ação. A espetacularidade (e freqüentemente originalidade) das suas manifestações não produz uma participação efetiva e pragmática em múltiplas situações, muitas vezes com um conhecimento minucioso das situações em questão.

Ação de gestão participante local e/ou global e de concertação

É um tipo de ação que pretende “participar” ativamente da gestão quotidiana da cidade defendendo os seus próprios interesses, freqüentemente corporativos, o que considera legítimo. A ação é freqüentemente conduzida por figuras de grande legitimidade pública e pretende agregar o máximo de representados sob o signo da associação, pois o número em grande parte representa a força e a legitimidade política. Os meios de luta são formais e “politicamente corretos”: reunião, colaboração na execução de algumas ações, negociação etc. A relação com os poderes constituídos é formal, institucional e cordial, mas estas formas de participação são freqüentemente pontuais (quando da realização de um plano, o início de uma ação etc.). Este tipo de ação é mesmo encorajado pelos poderes públicos e freqüentemente dá origem a estruturas mais formais de gestão dos territórios: associações de desenvolvimento local, fóruns econômicos e sociais etc.

O campo de ação pode ser mais local — como em determinadas instituições particulares de solidariedade social, cooperativas de habitação, associações de moradores — ou mais globais, como em associações de empresários, de industriais de determinados ramos etc. O exemplo paradigmático nas situações de planeamento estratégico que temos acompanhado é o caso das associações de empresários, sobretudo da indústria (quer na península de Setúbal, quer no

Oeste).¹⁵ Estas associações têm a seu favor várias vantagens: em primeiro lugar, grande parte dos financiamentos são dirigidos a elas, detêm um forte conhecimento do tecido empresarial e das suas necessidades que se colocam numa ótica muito diversificada e ampla; freqüentemente têm uma perspectiva de médio prazo; têm algum *staff* técnico de apoio, e os seus presidentes geralmente são personagens com carisma local. Estas características fazem deles fortes parceiros, com um amplo leque de propostas que vão da educação/formação, à qualidade urbana e às várias dimensões da atividade econômica. Nesse sentido, com sua participação elas legitimam fortemente os processos de planeamento e lucram com a canalização de grandes recursos financeiros e o apoio a muitas das propostas.

Ação pedagógica e/ou inovadora

Este tipo de ação pretende inovar pela criação e diversificação das atividades econômicas e sociais que propõe, bem como pela implicação de todos os associados em uma ação, tendo como referência o desenvolvimento local na sua dimensão alternativa aos modelos de desenvolvimento fordistas. A sua ação pedagógica não é orientada apenas para o exterior, mas sobretudo para os próprios associados. Estas formas de associação têm sido protagonistas de uma reflexão muito interessante, não tanto sobre a modernização do sistema do Estado, mas sobre uma “reparação do tecido social” e, sobretudo, sobre o lugar do associativismo nas redes institucionais, a articulação entre as lógicas associativas (solidariedade, altruísmo etc.), as lógicas do Estado (interesse geral) e as lógicas mercantis (eficácia, rentabilidade).

A sua ação está fortemente marcada pelos interesses de exclusão que pretendem representar, assumindo-se como porta-vozes de populações sem direitos de cidadania e de participação. A ação pretende ser concretizada pelos elementos que com ela satisfazem as suas necessidades individuais e que por ela são mobilizados e, embora atualmente pretendam ter uma dimensão menos local, freqüentemente têm dificuldades em ultrapassar as dimensões locais. A sua

¹⁵É difícil generalizar, dada a localização das experiências da autora na região de Lisboa, mas as associações de comerciantes representam sobretudo os pequenos e médios comerciantes “ameaçados” pelas novas grandes superfícies, o que faz com que assumam posições de defesa e, portanto, um papel menos importante no contexto de negociação. Inversamente, as associações representantes dos interesses imobiliários têm um papel muito ativo mas polarizado pelos seus interesses específicos e recorrendo a fortes pressões fora do contexto diretamente de negociação do planeamento.

relação com a administração é paradoxal: é apoiada, ignorada ou hostilizada conforme as ações em causa sejam, ou não, convenientes ao poder constituído.

Algumas associações de desenvolvimento local, grupos culturais ou patrimoniais locais identificam-se com estas formas de ação. Na discussão intervêm com elementos de reflexão que deslocam os problemas e questionam pressupostos considerados garantidos. No Oeste, a Associação de Jovens Agricultores freqüentemente apresentou elementos sobre o modo de vida rural, e as necessidades dos mais novos nesses meios sociais, chamando a atenção, de forma pertinente e pedagógica, sobre o que está mudado e ainda não é evidente para muitos, mas o caráter intimista e cultural de muitas das suas propostas bem originais não tem impacto na racionalidade tecnocrática vigente.

De forma geral, e portanto necessariamente incorreta, no quadro seguinte poderemos refletir sobre a diversidade das formas de mobilização e o impacto político dos diferentes tipos de associativismo em nível urbano, neste momento em Portugal. Aí, é possível verificar que nem sempre a mobilização é sinal de maior impacto nas propostas de planejamento e gestão urbanística.

Força política e mobilização dos vários tipos de associativismo face às formas de gestão da cidade

Força Política Mobilização	Força Política	
	Forte	Fraca
Forte	<ul style="list-style-type: none"> • Municípios e associações de municípios • Associações empresariais da indústria e Serviços terciários Avançados • Associações imobiliárias • Grupos ecologistas e outros ligados ao ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Associações culturais, desportivas e de caráter social
Fraca	<ul style="list-style-type: none"> • Associações de comércio • Universidades e escolas superiores públicas • Organismos regionais e municipais dos partidos políticos • Igreja e associações religiosas 	<ul style="list-style-type: none"> • Organismos regionais da administração • Comissões e associações de moradores • Sindicatos

De qualquer forma, os métodos de participação nos processos de planejamento e de gestão urbana em Portugal ainda são incipientes e utilizados de forma marginal, não tendo ainda ocasião de provar a sua real capacidade de ação. Ao contrário de muitos países europeus, o país não dispõe de órgãos locais ou regionais formalmente constituídos para o acompanhamento e a avaliação do planejamento municipal, regional ou nacional. O lugar dos atores, económicos e sociais, ainda é modesto, por vezes apenas formal, aparecendo na fase de estudo e de diagnóstico como consultores, mais que como decisores. A maioria dos atores chamados a participar pertencem à área económica, sendo claramente desvalorizadas as associações da área cultural, social ou desportiva.

Aliás, a seleção dos interlocutores válidos ainda está em aberto, relacionada com a pouca clareza de objetivos destas formas de participação. É freqüentemente difícil encontrar interlocutores que representem interesses gerais, e não particulares. O respeito pelo princípio da globalidade deveria levar à presença de alguns grupos que, embora menos estruturados, não são menos representativos das necessidades dos territórios.

Os processos de decisão não são realizados de forma partilhada, embora partilhem, por vezes, algumas tarefas concretas, em campos que lhes dizem respeito, na fase de execução. Não há, no entanto, definições claras de funções e responsabilidades, nem os potenciais compromissos são formulados em termos claros e rigorosos com sanções em caso de não execução, sendo a contratualização incipiente. As formas jurídicas de suporte ao planejamento são frágeis, apesar do quadro legal já o permitir através de associação de desenvolvimento local, sociedades mistas etc.

3. OS PARADOXOS E AS POSSIBILIDADES DA INTERVENÇÃO SOCIAL

Em Portugal, o “deixa andar” tradicional das formas de fazer a cidade que se traduziu pela “lei do mais forte” (necessariamente os interesses imobiliários, mas não só) e que teve como efeito uma enorme desqualificação da estrutura urbana, um profundo desprezo pelos espaços públicos e uma segregação socio-urbanística cada vez mais acentuada, é hoje confrontado por novos desafios que não permitem a continuação de uma situação tão desastrosa, sob pena de a cidade ficar invivível.

Todos temos a noção de que, associada à descentralização e à transformação das conjunturas e das necessidades locais — às quais o urbanismo

deveria responder —, está hoje presente a necessidade urgente de uma gestão reparadora e localizada dos riscos sociais e uma prevenção social que exige a renovação dos raciocínios e das práticas das políticas urbanas públicas. Esta mutação dos problemas contribuiu para modificar fortemente as relações de trabalho entre os atores públicos e privados e está produzindo mudanças no funcionamento institucional. Se por enquanto os efeitos propriamente urbanísticos deste tipo de ação coletiva não são totalmente convincentes, o impacto sobre as práticas administrativas e as relações políticas e sociais é profundo e certamente durável.

Nesta lógica, um número crescente de problemas coloca-se de forma paradoxal, quer devido à evolução dos nossos modos de pensar, quer devido a um pragmatismo moderno que se introduziu nas formas de fazer e que questiona os paradigmas tradicionais da ciência social e as competências do urbanismo. Assim, é pertinente o questionamento sobre as potencialidades emancipatórias das novas formas de governo urbano: formas de participação ou de integração? Democracia de gestão ou democracia de projeto coletivo ancorado na construção de formas de ação coletiva?

O sistema de valores que servia de fundamento à ação pública e permitia organizá-la de forma relativamente simples é hoje questionado, ou pelo menos é objeto de intensos debates e incertezas. Os valores do Estado republicano ou do Estado-Providência estão em questão, ou pelo menos se questiona a sua legitimidade e eficácia, e as instituições públicas raramente conseguem uma adesão forte e ampla. Na medida em que os atores dominantes não são suficientes para estruturar a ação, ela depende cada vez mais de uma miríade de outros atores, esforçando-se a administração para reinventar valores consensuais capazes de fundamentar a ação.

3.1. *Emancipação versus integração*

Nestas novas formas de ação coletiva a que o “novo planejamento” apela, um dos paradoxos vem da dívida sobre se estas novas formas de participação da “sociedade civil” na ação pública são formas de integração ou de emancipação. Interrogamo-nos sobre se o comprometimento — que tem sempre contrapartidas — dos atores na administração da coisa pública significa um aumento da democracia representativa ou novas alianças entre os mais poderosos.

A maioria dos autores considera que as dimensões de emancipação e de controle social — sem que este último esteja diretamente associado a uma

dominação de classe — estão conjuntamente ativas na vida associativa. Mesmo desconhecendo as formas concretas como se processa¹⁶ hoje este jogo de negociação, transversal a toda a sociedade, parece ser esta tensão entre emancipação e controle social que gera as atuais formas de regulamentação. Pode colocar-se a hipótese segundo a qual estas duas dimensões não se opõem, ao contrário, são amplamente complementares. A participação, pelos seus efeitos mobilizadores, mas também integradores, e portanto reguladores, pode contribuir fortemente para o exercício do próprio controle social. Pode-se mesmo pensar que as expectativas dos poderes políticos face às associações carecem precisamente de uma tal atitude para fazer da participação um vetor importante da integração sociopolítica (Palard, 1997).

Entender este paradoxo implica ter uma outra concepção do poder. Tradicionalmente, o poder é abordado de muitas formas, os juristas definem-no pelas normas e instituições, certos sociólogos insistem no papel da arbitragem entre os interesses econômicos e sociais e, mais recentemente, os cientistas políticos — Pierre Muller e Bruno Jobert — acentuam os mecanismos de produção da hegemonia. A maioria destes autores desenvolve uma abordagem do poder em termos de controle social. Mas hoje um conjunto de autores diz ser de correntes de pensamento diferentes, como a teoria da justificação (Luc Boltanski, Laurent Thévenot), a sociologia das organizações (Erhard Friedberg) ou a teoria do regimes urbanos (Clarence N. Stone), propondo uma abordagem interacionista do poder.

Estes autores recusam a idéia segundo a qual existiriam no seio da sociedade posições ou papéis definidos de uma vez por todas, porque, emanando de estatutos diferentes na inserção na estrutura econômica e social, ou de uma desigualdade na distribuição das riquezas e do capital cultural, há dinâmicas de mudança que implicam diversos tipos de posições no tempo e no espaço. Este postulado permite reintroduzir no modelo de análise da sociedade o sujeito, que Luc Boltanski define como “uma pessoa em ato” — em situação — e que, embora submetida a constrangimentos, é capaz de decidir de forma autônoma. Estes constrangimentos não derivam de determinações internas ao sujeito, mas das situações de interação. Se há reestruturação de

¹⁶Era importante aprofundar as seguintes questões: quem são os atores? Como se processa a negociação social? Como se estabelecem os compromissos? E como se controla a sua efetiva concretização? Desde o Conselho de Concertação Social aos acordos para o planejamento territorial parece haver necessidade de aprofundar as “interações estratégicas” entre atores que, lembre-se, não representam interesses individuais, mas coletivos.

grupos, isso decorre das situações de interação e das redes de relações constituídas em tais ocasiões, para obter recursos e mobilizar ganhos.

Obviamente, esta “geometria variável” de grupos e de interesses não elimina as dimensões indispensáveis da análise das relações de poder estruturantes da organização social, apenas não a fixa em variáveis eternas como a “classe social” ou o *status* social, admite outras clivagens sociais, especialmente as que aqui interessam e que relacionam com a posse e usufruto dos escassos bens urbanos.

O que o paradoxo emancipação/integração coloca em discussão é uma concepção hegeliana do “estar em conjunto” admitindo que esses grupos podem construir consenso a partir de uma partilha de experiências comuns. Nesse sentido, o poder necessita ser analisado em termos de controle social ou dominação, mas também em termos relacionais, fundamentado na capacidade de interpretar as situações, construir objetivos, obter o assentimento dos outros atores e mobilizar os recursos necessários à concretização de projetos.

No contexto do planejamento, o poder pode ser entendido como uma construção social que depende da capacidade de certos atores estruturarem em seu benefício as relações de troca. Mas a construção do plano exige a unidade do grupo, e sua coesão interna, sendo produto de um interesse objetivo partilhado, faz com que a força do acordo seja tanto maior quanto maior for o grau de consenso obtido. Se o poder pode ser analisado como uma construção social de dimensões interativas em uma situação concreta de decisões de planejamento, capaz de gerar redes face a objetivos comumente aceitos, a emancipação poderá ser “medida” — pragmaticamente — nas dimensões de justiça social que estão traduzidas na equidade dos objetivos e programas que decorrem desse processo.

3.2. De uma democracia de gestão a uma democracia de projeto

A negociação do projeto de território não é uma mera perequação (mais ou menos conflituosa) dos interesses divergentes, e o Estado não é um ator como os outros. As instâncias públicas não podem ser meras gestoras de um poder em construção mas deverão agir em função de valores e objetivos preestabelecidos e tanto quanto possível consensuais. A gestão e organização de um território estão classificadas na categoria das ações públicas de caráter redistributivo: o objetivo consiste em distribuir os diversos recursos segundo um princípio ditado por uma preocupação de igualdade e de perequação (Wat-

cher, 1998). Assim, para definir a dimensão de emancipação das formas de gestão participada da coisa pública será necessário saber o que se negocia e quais são os frutos da negociação.

Há quem oponha uma “democracia administrativa”, a uma “democracia política”, que faria a diferença entre uma concepção de um Estado intermediário dos interesses de alguns e um Estado que garantisse da igualdade entre todos. Watcher (1989: 27) escreve que “o que separa a democracia de gestão baseada na negociação e na busca de compromissos e a democracia política, é que esta repousa em valores, princípios e regras do jogo traduzidos em objetivos e escolhas políticas legitimadas pelas regras do jogo eleitoral”.

Por vezes, a “cultura do consenso” parece mais uma incapacidade de assumir compromissos ou de construir uma verdadeira cultura de negociação que não seja “tudo é negocia do todo o tempo”, estabelecendo-se regras sem verdadeiro conteúdo:

Alinhando a metodologia de projeto por uma simples racionalidade de procedimentos, este “planejamento estratégico” convida a preferir o consumidor ao cidadão e a eficácia convida a preferir o gestor em vez da democracia. Cego pelas falsas virtudes do pluralismo, consagra a virtude do compromisso, uma espécie de média entre as vontades em presença, obtida pela desmontagem dos interesses concorrenciais. Assim fazendo, assimila-se a democracia urbana a um jogo de mercadorias (Watcher, 1989: 180).

Infelizmente, as experiências demonstram que as atuais práticas de urbanismo partilhado estão longe de ser uma democracia urbana direta, apesar das potencialidades presentes. Torna-se urgente: garantir a representação dos interesses dominados (e freqüentemente não visíveis pela própria lógica das formas de dominação) e dos objetivos de equidade e justiça social em um contexto de compreensão da não linearidade entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social; apelar a uma maior presença dos interesses sociais e ambientais combatendo a clara supervalorização dos interesses econômicos em nível dos instrumentos de planejamento insistindo que a competitividade econômica não é possível sem a coesão social; exigir das instâncias públicas, como legitimamente eleitas, uma clara assunção dos pressupostos que orientam a sua ação em cada contexto concreto; definir as responsabilidades dos vários atores e encontrar formas institucionais de coordenação das estruturas de planejamento ao longo de

todo o processo; garantir compromissos claros e contratualizados e formas de avaliação independentes.

Aquilo que parece ser específico num projeto de desenvolvimento local é exatamente a construção coletiva de regras do jogo, onde todos se reconhecem para além das divergências face aos interesses imediatos. Se essas divergências são importantes, parece possível encontrar convergências nos processos identificadores ligados a um espaço/tempo de trabalho comum (Nicourd, 1997). Se um “projeto de desenvolvimento” pode subsistir perante a diversidade de interesses é porque ele é construído em um território concreto que suporta uma história, uma identidade e formas de ação coletiva: “é um projeto comum que, efetuando-se sobre um território, congrega uma comunidade cujas características e atores têm uma história comum, que se conhecem, que vivem em um perímetro restrito que lhes permite romper com o anonimato das opiniões” (Denieuil, 1997: 28) e nesse sentido, muitos valores não são conflituosos.

Nesta fase de pensamento e experiência de ação, a democracia participativa, se ultrapassa algumas das contradições da democracia formal, faz emergir um número imenso de novos questionamentos ligados fundamentalmente às formas de gestão de interesses contraditórios e indispensável uma leitura crítica dos interesses hegemônicos.

O “jogo estratégico de atores” agora toma um local central e a capacidade de análise destas dinâmicas prescreve um novo lugar para o cientista social. Mas parece ser neste “jogo estratégico” que se poderá encontrar tanto o germe das ditaduras modernas quanto a emergência de novas formas de regulação social.

Governar um território significa muito mais do que oferecer aos seus habitantes um serviço. Significa a possibilidade de fabricar e manter os laços sociais sem os quais o viver em conjunto deixa de ter pertinência. Isto reenvia à capacidade de o sistema de atores, em um território concreto, dar sentido à ação coletiva, isto é, conceber e accionar projetos comuns, e uma visão de conjunto percebida por todos como legítima (Lefèvre, 1997: 215).

Bibliografia

- Cabral, Manuel Villaverde (1997), *Cidadania Política e Equidade Social em Portugal*. Lisboa: Celta.
- Cabral, Manuel Villaverde; Vala, Jorge; Freire, André (2000), *Trabalho e Cidadania*. ICS/ISSP.
- Callon, Michel *et al.* (1999), *Réseau et coordination*. Paris: Economica.
- Denieuil, Pierre-Noel (org.) (1997), *Lien Social et Développement Économique*. Paris: Harmattan.
- Espanha, Pedro *et al.* (2000), *Entre o Estado e o mercado a fragilidade das instituições de proteção social em Portugal*. Coimbra: Quarteto.
- Eymard-Duvernay, François (1999), “Les compétences des acteurs dans les réseaux”, Michel Callon *et al.* (orgs.), *Réseau et coordination*. Paris: Economica, 153-178.
- Friedman, John (1996), *Empowerment: uma política de desenvolvimento alternativo*. Lisboa: Celta.
- Gabriel, Oscar Wilde; Hoffmann-Martinot, Vincent (1999), *Démocraties urbaines: L'état de la démocratie dans les grandes villes de 12 pays industrialisés*. Paris: Harmattan.
- Gaudin, J. P.; Novarina, G. (1997), *Politiques publiques et négociation: multipolarités, flexibilités, hiérarchies*. Paris: CNRS Editions.
- Genestier, Ph. (org.) (1996), *Vers un nouvel urbanisme, faire la ville, comment?, pour qui?*. Paris: La Documentation Française.
- Gilles Novarina (1997), “Les réseaux de politique urbaine: concurrence et coopération entre acteurs”, Francis Godard (org.), *Le Gouvernement des villes — territoire et pouvoir*. Paris: Descarte & Cie.
- Godard, Francis (org.) (1997), *Le Gouvernement des villes — territoire et pouvoir*. Paris: Descarte & Cie.
- Guerra, Isabel (1991), *Changements urbains et modes de vie dans la Péninsule de Setúbal de 1974 a 1986*. Tese de doutoramento, Universidade François Rabelais, Tours, França.
- Lefèvre, Christian (1997), “Démocratie locale et production institutionnelle: le cas des agglomérations françaises”, Guy Loinger e Jean Claude Neméry (orgs.), *Construire la dynamique des territoires acteurs, institutions, citoyenneté active*. Paris: Harmattan, 215-222.

- Loinger, Guy; Neméry, Jean Claude (1997), *Construire la dynamique des territoires acteurs, institutions, citoyenneté active*. Paris: Harmattan.
- Loison, Laurence (2000), "Mecanismos compensatórios do desemprego em Portugal: família e redes sociais", comunicação apresentada no IV Congresso Português de Sociologia, Coimbra.
- Neveu, Érik (1996), *Sociologie des mouvements sociaux*. Paris: Editions La Découverte.
- Nicourd, Sandrine (1997), "Processus identitaires et dynamique de projet et organisation", Pierre-Noel Denieuil (org.), *Lien Social et Développement Économique*. Harmattan: Paris, 99-110.
- Palard, Jacques (1997), "Dynamique associative, integration socio-spatiale et système politique" Guy Loinger e Jean Claude Neméry (orgs.), *Construire la dynamique des territoires acteurs, institutions, citoyenneté active*. Paris: Harmattan, 253-265.
- Perestrelo, Margarida; Caldas, José M^a Castro (2000), "Instrumentos de Análise para a Utilização no Método do Cenário II — Estratégia de Actores", *Dinamia*, 99(17), 40.
- Ruivo, Fernando (2000), *O Estado labirintico. O poder relacional entre poderes local e central em Portugal*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura Sousa (1984), "A crise e a reconstituição do Estado em Portugal-1974/1984", *Revista Crítica das Ciências Sociais*, 14, 7-29.
- (1985), "Estado e Sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português", *Análise Social*, 87/88/89, 869-901.
- (1990), *O Estado e Sociedade em Portugal*. Porto: Afrontamento.
- Thuderoz, Christian; Giraud-Héraud, Annie (orgs.) (2000), *La negociation sociale*. Paris: CNRS Editions.
- Watcher, Serge (1989), *Politiques Publiques et Territoires*. Paris: Harmattan.

CAPÍTULO 8

Empresas e responsabilidade social:
os enredamentos da cidadania
no Brasil

Maria Célia Paoli

INTRODUÇÃO

Suponho que a compreensão das ações contra-hegemônicas ao modelo social e econômico neoliberal, centro deste projeto coletivo, deva esclarecer sobretudo as possibilidades sociais e políticas de refazer, refundando-os, os vínculos sociais rompidos pela crescente exclusão social e política que povoa a paisagem criada pelas políticas neoliberais (Santos, 1998). É nestes termos que, neste capítulo, tento a avaliação dessas possibilidades para o caso da criação de um espaço filantrópico organizado por empresários nacionais e de empresas multinacionais no Brasil, que se propõe como ação civil e voluntária referenciada a uma igualmente nova percepção de sua responsabilidade social diante das múltiplas carências da imensa e ampliada população pobre do país.

A proposta de avaliar os potenciais contra-hegemônicos da ação empresarial filantrópica é, aqui, menos remetida à idéia de uma virtuosidade a ela inerente ou ausente do que à recuperação do sentido político e público que Hannah Arendt (1998) sumarizou na idéia do agir político para um “mundo comum”.¹ Esta ação, como todas as outras, é carregada de uma identidade particular, mas a transcende no horizonte da instauração de um espaço público de ações propositivas, críticas, conflitivas e criadoras que se alinham na formação renovada de valores pluralistas, partilhados e discutidos. Em uma adaptação dessa idéia, penso que se pode reconhecer o potencial contra-hegemônico nos tipos de ações que instituem um referencial crítico concreto e no qual se inscreve um sentido político. Mesmo quando começadas

¹“A liberdade de começar algo novo, de se relacionar com muitos conversando e tomar conhecimento de muitas coisas que, em sua totalidade, são o mundo em dado momento, não é o objetivo da política; é muito mais o conteúdo e o sentido original da própria coisa política.” Arendt, 1998: 60.

pragmaticamente para solucionar carências extremas, a condição para que tais ações apareçam como contra-hegemônicas ao modelo neoliberal vigente é a de trazer a dimensão política contra a privatização, o estreitamento e a destruição dos recursos políticos e sociais que permite, a uma sociedade, o viver em conjunto (Arendt, 1987a).

Um segundo tipo de pressupostos agrega-se à análise que se segue sobre o ativismo social do empresariado brasileiro em sua autoconstituição de responsabilidade social. Ele tem a ver com as noções de “cidadania” e “direitos” e, novamente recorrendo a Arendt (1989), é através destas noções que se esclarece uma dimensão importante em nosso assunto: a indissociabilidade entre bem público e bem comum, que implica a existência de um lugar de todos fora de qualquer tipo de decisões particularistas. Assim considerada, a noção de cidadania faz a distinção entre o espaço de origem da ação (em nosso caso, o mundo empresarial) e o espaço da política e sociabilidade que ela cria, ou seja, a ampliação (ou anulação) da consciência e prática de direitos de cidadania para uma sociedade.

Finalmente, é ainda importante descrever sumariamente a dinâmica destas noções no pensamento social e político e na interpretação prática da opinião pública brasileira, para esclarecer o contexto de reflexão e reconhecimento de valores no qual surgiu a proposta da ação social responsável das empresas. Desde a década de 1980, o conceito de cidadania ocupa um dos centros do pensamento social e político brasileiro. Sua relevância certamente vem do modo como intervém no debate público sobre os agudos níveis de exclusão social e política do país, vinculando-se, desde sua (re)descoberta naquela década, como parâmetro crítico de uma dupla transformação pela qual o país passa desde então. De um lado, a noção retrabalhada de cidadania passou a pautar um primeiro desafio histórico, a passagem das formas recorrentemente autoritárias de governo para uma democracia ampliada. De outro, define a tragédia do processo neoliberal em curso que visa a desregulamentação público-estatal da economia de mercado, cujo funcionamento, agora cada vez mais livre de limitações públicas, aprofunda e sedimenta os mecanismos de exclusão social e política tradicionalmente presentes na história da modernização do país. Como categoria crítica aplicada aos impasses destas duas e contraditórias passagens, a construção intelectual brasileira do que se entende por cidadania tem ido além de seu aspecto teórico normativo voltado para a avaliação dos procedimentos da democracia e da justiça social. De fato, uma das características essenciais na literatura sobre

esta questão² é manter a dimensão crítica do conceito muito próxima da complexidade empírica dos conflitos concretos por direitos, operando, assim, com os acontecimentos singulares que desvendam uma sociedade fragmentada pela multiplicação de suas históricas desigualdades.

Esta proximidade com os acontecimentos, ações e debates que disputam o sentido social e político destas transformações levou, por seu lado, à elaboração de uma noção de cidadania intimamente relacionada com a importância das distinções analíticas claras entre o espaço público e os interesses privados, como base para a compreensão crítica do aprofundamento da exclusão social e política e para a avaliação da sua dinâmica. No atual contexto econômico e político do país, a meu ver, o conjunto destas distinções e conceitos tem permitido uma reflexão que permite conectar, concretamente, as políticas de desregulamentação ao empobrecimento do campo político anteriormente prometido pela ampliação da participação popular, bem como ao aprofundamento das desigualdades sociais correlacionadas à negligência e subalternidade a que foram relegadas as políticas públicas, especialmente as que representam vias de acesso fundamentais à sobrevivência das populações pobres do país, as quais, é bom lembrar, corporificam direitos e garantias constitucionais no campo social.

Ao mesmo tempo, a produção crítica centrada na noção de cidadania tornou-se traduzível na experiência social, especialmente a das grandes cidades, nas quais se tornavam visíveis o extravasamento dos níveis “normais” de violência, do abandono, da expropriação, do desemprego, da miséria. A palavra “cidadania”, circulando como linguagem conotativa de civilidade e integração social, e portanto aparecendo como uma alternativa de segurança e ordem incapaz de ser fornecida pelos tradicionais modos autoritários e policiais de agir e de pensar sobre estes problemas, gerou na opinião pública uma demanda por responsabilidade apenas secundariamente dirigida ao governo. De fato, esta demanda foi capturada através do apelo ao ativismo social voluntário da população, e a palavra “solidariedade” tornou-se, no senso comum, a disposição altruísta voluntária de um indivíduo, uma organização ou uma empresa, um quase sinônimo de cidadania.

Cidadania e solidariedade são demandadas, então, exatamente no momento em que os governos dos anos 90 eram impelidos, pelo modelo econô-

²Cf., entre muitos autores: Dagnino, 1994 e 2000; Chauf, 1994; Carvalho, 1987; Carvalho, 2001; Sader, 1988; Santos, 1979; Telles, 1998; Paoli & Telles, 2000; Paoli, 1995; Silva, 1995; Benevides, 1991; Scherer-Warren, 1993.

mico neoliberal adotado, a livrar-se do investimento em obrigações públicas de proteção e garantia eficazes dos direitos sociais. Também as elites se convenciam, nas palavras de Francisco de Oliveira (1999: 57), da “desnecessidade do público” diante de um Estado em crise financeira e obrigado a endividar-se junto ao setor privado, criando nestas elites a ilusão de que são politicamente auto-suficientes. As classes médias, por sua vez, seduziam-se pelas idéias de estabilidade monetária e individualismo meritocrático. Além de tudo, a referência estatal em relação a políticas distributivas, apesar de solidamente estabelecida na cultura política do país, aparecia apenas pelo seu histórico lado autoritário, burocrático e ineficaz.

Esse quadro de imposições econômicas, heranças culturais e interesses particulares talvez nos ajude a entender a importância do surgimento relativamente recente de uma assim chamada “sociedade civil” que, primeiramente através de movimentos sociais autônomos e politizados, e depois de organizações não-governamentais profissionalizadas, deslocou o ativismo político pela cidadania e justiça social para o ativismo civil voltado para a solidariedade social. Se o caminho aberto pelos movimentos sociais era fortemente politizado e implicava a demanda direta da população carente organizada por bens públicos, o caminho das ONGs opta por representar as demandas populares em negociações pragmáticas, tecnicamente formuladas, com os governos, dispensando a base ampliada da participação popular. Desse modo, diferentes práticas de responsabilização e compromisso desenham um conflito potencial que diferencia internamente as múltiplas organizações que constituem a emergência daquilo que se entende por sociedade civil no Brasil, e que tendem a se tornar critérios cada vez mais presentes no debate sobre seu sentido.

A partir destas considerações, este capítulo tem como ponto de partida a hoje disseminada idéia de responsabilidade social partilhada entre cidadãos, organizações e governo no contexto sumariamente acima descrito, e visa examinar a entrada, neste terreno do ativismo social voltado para o “benefício público”, de um ator nele inesperado: o empresariado. O interesse por examinar sua ação social voluntária vem, sobretudo, da ambigüidade com que se move em relação às delimitações entre interesse privado e ação pública, particularmente evidente do ponto de vista da interrogação do projeto (a possibilidade de ações contra-hegemônicas). 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 oculta as 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.

Nestes termos, espero encaminhar neste capítulo a hipótese de que, não obstante os programas sociais produzidos pelo ativismo social empresarial apresentarem dimensões bastante positivas, os critérios próprios à noção de globalização hegemônica propostos neste projeto — a expulsão de populações de um contrato social estável, a aleatoriedade seletiva no tempo e espaço no qual as ações acontecem, a tentativa de construir a resposta a exclusões através unicamente da lógica pasteurizada do capital transnacional³ —, como também os critérios acima expostos sobre o que vem a ser a dimensão pública e política do agir político, parecem indicar que este caso é mais um contra-exemplo de uma ação democrática participativa do que uma ação contra-hegemônica, podendo complementar-se, sem contradições insuperáveis, aos arranjos neoliberais.

Na primeira seção do capítulo, apresento a importância do empresariado como parte da nova e heterogênea sociedade civil brasileira, conectando-a à tentativa governamental de construir um discurso de legitimação para sua autodesresponsabilização social através da adaptação local da famosa teoria da “terceira via” de Anthony Giddens, aqui enunciada como um novo setor “público não-estatal”, que passaria agora a se ocupar dos excluídos e deserdados que povoam a paisagem brasileira. Na segunda seção, descrevo as eficientes ações sociais responsáveis propostas pelos programas de solidariedade social empresarial, apontando as tensões e ambivalências de sua aplicação e resultados práticos diante do duplo objetivo a que se propõe: o de cuidar do social e o de criar uma “consciência cidadã” da classe empresarial através de ações de filantropia privada. Na terceira seção, exponho meus argumentos para mostrar que, por mais inovadora e tecnicamente competente que seja a proposta de investimento sistemático empresarial privado na redução das carências mais básicas de parcelas da população pobre brasileira, a face mais conservadora da solidariedade privada, contraditoriamente, mostra-se por inteiro na própria instituição da filantropia empresarial: a de retirar da arena política e pública os conflitos distributivos e a demanda coletiva por cidadania e igualdade. Domesticando o alcance político próprio da noção de bens

³Santos, 1998.

públicos à eficiência dos procedimentos privados de gestão, intervindo de modo pulverizado ao arbítrio das preferências privadas de financiamento, as ações filantrópicas rompem com a medida pública ampliada entre necessidades e direitos e, portanto, não criam seu outro pólo, o cidadão participativo que comparece no mundo para além da figura passiva do beneficiário, sombra de quem o beneficia. Ou seja, são ações que se movem longe do amplo debate público que costuma aparecer, em qualquer teoria política moderna, como a fonte de criatividades antagônicas e dialogantes que formam o centro de uma decisão pública e democrática sobre a alocação dos recursos materiais e simbólicos de uma sociedade.

1. O LUGAR DA LEGITIMIDADE DA FILANTROPIA EMPRESARIAL: O DISCURSO DO TERCEIRO SETOR

É importante começar pelo contexto das idéias nas quais se desenvolve a emergência da ação solidária e responsável dos empresários. O centro deste contexto é, no meu entender, a disputa por uma forma de regulação social que aceite, ou recuse, legitimar-se por via da deliberação ampliada sobre a interdependência dos bens públicos e privados. Desse ângulo, duas observações são importantes. Primeiro, a ação responsável empresarial legitima-se, antes de tudo, no interior do assim chamado “terceiro setor”, que reivindica um modelo de regulação social mais eficaz do que o realizado pelo Estado, portanto a ser realizado em outro lugar: a sociedade civil, composta por uma grande diversidade de ações, atores e organizações, que se unificam pela recusa em pertencer ao âmbito do Estado e do mercado. Segundo, não se trata apenas de uma controvérsia técnica sobre modelos de gestão do social, por mais que a eficácia técnica nos serviços sociais de assistência seja certamente urgente em um país no qual metade da população vive na linha da pobreza. Na expansão do terceiro setor, propõe-se de fato outro modelo para a resolução da questão social — centrado na generalização de competências civis descentralizadas, exercidas pelo ativismo civil voluntário em localidades específicas — e, portanto, uma outra relação com a capacidade política de concretizá-lo.

Em busca de reconhecimento, este modelo procura apoiar-se na junção, prática e teórica, dessas ações, corporificada na idéia de um “setor”, que obriga a apelar para “a homogeneização, diluição ou ocultação das diferenças [das

ações que o compõem] que podem ser social e politicamente significativas” para poder enfrentar os problemas de legitimidade (Landim e Beres, 2000: 1). Esta é uma consideração importante para entender a facilidade de adesão do empresariado a este “terceiro setor”, e torna-se importante compreendê-la no próprio movimento de sua construção discursiva. Na falta de textos sólidos que evitem o tom estratégico persuasivo comum à produção teórica do setor, opto por apresentar este lugar de legitimidade através da versão brasileira da “terceira via”, de Anthony Giddens (1998) recriada por Bresser Pereira (1999) através da noção “público não-estatal” para o Brasil, pela óbvia proximidade com a proposta de um “terceiro setor”.

Ambos os autores preferem apresentar o tema através de uma classificação política que visa diferenciar as propostas governamentais de desregular paulatinamente os direitos, dominante em seus países, das posturas políticas da esquerda e da direita. Fica visível, neste esforço, a tentativa de exorcizar a ansiedade com que se aplicam em diferenciar tal classificação do neoliberalismo. Para isso, uma idéia ampliada de “centro” é afirmada, na qual cabem as já célebres rejeições convencionais deste discurso (rejeição da política de classes, do Estado interventor, da segurança estatal aos direitos sociais, do corporativismo, da burocracia, da politização da questão social) e os já usuais exercícios de *wishful thinking* incorporados nas idéias gerais de modernização e eficácia, governo gerencial democrático, plena liberdade ao indivíduo mercantil e estabilidade. No entanto, não importa aqui a concordância de idéias para contextos tão diferentes quanto o são a Grã-Bretanha e o Brasil, e sim suas diferenças, sobretudo aquelas que se referem às políticas sociais.

De fato, as idéias dos dois autores diferenciam-se, em seu significado, no momento em que caem nos contextos, quase incomparáveis, da sociedade e da política de seus países. Giddens não pode ignorar o grande sucesso da experiência histórica do *welfare state* inglês, inseparável da formação social e civil da Grã-Bretanha, responsável por generalizar amplamente o instituto universal da proteção contra o risco e torná-lo uma parte central dos direitos de cidadania, modificando, deste modo, o padrão histórico de desigualdade social.⁴ Também tem pelas costas a bem menos gloriosa experiência recente do puro neoliberalismo que, na figura emblemática de Mrs. Thatcher,

⁴A formulação mais influente sobre a cidadania social, a de T.S. Marshall, foi publicada originalmente, em 1950, com o título de *Citizenship and Social Class*. O texto foi escrito sob o impacto das instituições políticas de *welfare* na Grã-Bretanha do pós-guerra. Cf. Marshall, 1967.

desmontou com alarde os direitos sociais e o bem-sucedido poder dos sindicatos em negociá-los, introduzindo o livre mercado como abstração democrática exatamente para restringir o conteúdo do controle democrático público sobre a vida econômica. Premido entre ambas as experiências, Giddens rejeita o que chama de “enfoque negativo” do *welfare state* (os valores políticos que levaram a Grã-Bretanha a encetar a guerra à miséria e suas conseqüências) para colocá-lo em um “enfoque positivo”, no qual o Estado divide indivíduos, agora engajados unicamente nos desafios do presente, a responsabilidade por questões agudamente cruciais, como conter a crescente desigualdade, proporcionar um sistema de saúde de cobertura universal, definir uma política de planejamento familiar, estabelecer uma medida para o tempo de trabalho. Tarefa “complicada e espinhosa”, admite o próprio Giddens, ao propor que essa parceria configure um “Estado de investimento social”, no qual os princípios do *welfare state* “continuam” no investimento em “capital humano” como prevenção, mas não no pagamento compensatório dos benefícios. Apesar de tudo, Giddens prevê a proteção física e contratual dos empregados, aceitando, em princípio, o pressuposto de que “os trabalhadores não são uma mercadoria como outra qualquer” e que “nenhuma sociedade digna desse nome permitiria tratá-los dessa maneira”, não obstante o enfraquecimento das convenções coletivas na estrutura social britânica e sua substituição por contratos individuais de trabalho.⁵

Bresser Pereira também está espremido entre duas experiências históricas da modernização brasileira, mas estas caminharam em sentido contrário ao da experiência britânica. Na adaptação das propostas de um neoliberalismo que também se quer com ares civilizados, pesa bastante o passado brasileiro, um passado que se projeta no presente como a sombra do que um dia foi uma economia de orientação desenvolvimentista e integradora, fruto das tensões internas de uma ditadura civil que, ativa em sua capacidade de regulação social, jamais aceitou, no entanto, a vigência concreta e ampliada dos procedimentos de negociação dos direitos sociais que emitiu legalmente. Tampouco aceitou, portanto, que o ideal de igualdade fizesse parte real da integração social promovida pela expansão do mercado de trabalho, não obstante a forte regulação legal das relações de contrato que chegaram aos

⁵As citações de Giddens são retiradas de artigo publicado pelo autor no jornal *Folha de S. Paulo*, 21/2/1999, Caderno Mais!: 5-7, por deixarem claros certos pontos da discussão do seu livro. Ver Giddens, 1998. Sobre a situação dos trabalhadores na Grã-Bretanha de Thatcher, ver Huw Beynon, 1999.

trabalhadores, como direitos sociais, pela via autoritária do componente distributivista e financiador do crescimento econômico desse Estado interventor, do qual todo o desenvolvimento brasileiro, e particularmente a formação moderna de suas elites no século XX, era dependente até a medula. Embora o contrato legal de trabalho tenha se generalizado pelo país desde então, a ausência do direito autônomo de negociação sindical praticamente gerou, na regulação do mercado de trabalho, tanto a criminalização da idéia de conflito social por direitos quanto o revigoramento das antigas relações personalizadas, combinadas com a burocratização dos serviços sociais, a desqualificação política dos sindicatos e o uso da violência policial como parte integrante da formação dos trabalhadores brasileiros. A situação de dependência política e sindical foi quebrada apenas há vinte anos, e esta segunda experiência brasileira de instituição de uma medida de igualdade social veio pela via oposta, através de um renovado movimento sindical de âmbito nacional, que pela primeira vez na história moderna do Brasil encaminhou os direitos e benefícios sociais para outro patamar, o de uma cidadania ativa que, além de sua identidade de classe, tendeu a construir uma outra medida para a célebre extrema desigualdade social brasileira.

Como acontece em toda a tentativa política de romper com heranças passadas que pesam como tradições identitárias construídas por lutas, utopias e conquistas, a tentativa intelectual de ignorá-las só pode passar pela sinonimização abstrata do novo com o puro tempo presente, que abole a história e memórias continuamente reinterpretadas. É isto que parece acontecer tanto com a proposta de uma “terceira via” no Brasil quanto com a credibilidade das fundações teóricas justificadoras das políticas econômicas neoliberais. As duas experiências opostas pelas quais o país conheceu a cidadania social não estão abolidas do presente e pressionam a fragilidade teórica dos intelectuais brasileiros que se esforçam em dar alguma coerência ao desmanche das instituições públicas de direitos sociais.

Bresser Pereira,⁶ entre outros, é obrigado a decretar a pouca valia das experiências anteriores para os tempos que correm. Assim, pode sentir-se livre para adaptar os princípios políticos da postura européia ao desmanche brasileiro — uma operação análoga a que os economistas do governo fazem ao repetir as fundamentações teóricas aprendidas em seus doutorados norte-americanos — e construir a versão doméstica da passagem de uma sociedade

⁶*Folha de S. Paulo*, 21/2/1999, Caderno Mais!: 7.

organizada por referência aos direitos fundamentados na solidariedade coletiva para uma sociedade organizada pela ação solidária privada, transformada em responsável pela “execução de serviços sociais”, ao lado da implantação de critérios seletivos das políticas previdenciárias. Para tanto, o direito a educação, saúde, cuidado à infância e à velhice — para não falar no próprio direito ao emprego — são transformados em investimento em “capital humano” e colocados em terreno puramente dependente de uma boa e confiável gestão, a do setor agora denominado “público não-estatal”: note-se que o argumento não é que as ONGs podem pensar bem os serviços sociais, mas o de que “as ONGs sabem gastar bem”, e portanto executarão melhor estes serviços. Também aposta-se nos consumidores individuais, os quais, presumivelmente bem de vida e portanto livres para escolher qual a qualidade da escola ou dos serviços de saúde que desejam, são chamados à responsabilidade social.

Enfim, longe de considerar que essas idéias possam de fato expressar o desejo dos governantes de empurrar, para o âmbito privado, a responsabilidade social pública e os destinos da extremada desigualdade brasileira (isto seria uma tese de direita, e não da “nova centro-esquerda” com a qual se identifica), Bresser prefere apresentá-las como compromisso “com a igualdade social possível” no Brasil, nele considerando a inevitabilidade da diminuição da responsabilidade estatal para com os programas de previdência social. A definição de qual seria o patamar “possível” deste compromisso paradoxalmente aponta para a instituição de regras que estimulem a competição no mercado, para a iniciativa e eficiência econômicas, para o florescer dos talentos individuais, para a solidariedade individual ou organizada privadamente; apenas fica misterioso, no contexto brasileiro, como realizar isso “sem prejuízo de uma maior justiça social”.⁷ Tarefa mais do que complicada, esta, sobretudo porque Bresser

⁷A questão da justiça social está no centro dos julgamentos da opinião pública brasileira e é o valor máximo da dinâmica moderna do país. O governo atual evidentemente fragiliza-se diante disso. São muitos os exemplos da ultrapassagem dos favores concedidos pelo governo para interesses privados, em nome da manutenção do modelo econômico, que parecem ser assuntos de decisão governamental muito mais rápida do que medidas favorecedoras do investimento produtivo que sustente o crescimento ou a distribuição da renda. A forma de privatização das empresas públicas mostrará abertamente estas prioridades, bem como o salvamento de bancos privados falidos ou a política de incentivos financeiros e fiscais para o estabelecimento de corporações multinacionais no país.

Pereira não gasta nem uma palavra a respeito da proteção ao contrato e muito menos aos direitos (constitucionais) dos trabalhadores, objeto afiás de um ataque feroz dos empresários sob a alegação de seus altos custos econômicos, e também do próprio governo com o qual o autor já colaborou, sob a alegação da necessidade de erradicar o “corporativismo” sindical que a garantia dos direitos sociais teria gerado e, com ela, a ausência de responsabilidade diante das transformações econômicas e sociais. Pedese, então, que a população aprenda a viver sem o horizonte das garantias coletivas, ou, para evocar a expressão de Beck (1992), acostumem-se com uma “sociedade de risco”, o que de fato não mudaria muito o conhecimento da vida que a população brasileira trabalhadora pobre já tem, há muito tempo, da sociedade na qual vivem. Na falta de um contrato social real, resta “humanizar”, eficientemente, esta perspectiva, realizando-a radicalmente como uma sociedade civil auto-referida.

2. AS TRANSFORMAÇÕES DA RESPONSABILIDADE SOCIAL

Temas importantes afloram dessa discussão e abrem as questões que se quer discutir neste capítulo sobre a inédita ocupação, pelo empresariado brasileiro, do espaço “público não-estatal” de ação social aberto pelo encolhimento, admitido pelo próprio governo, das garantias e direitos legais.⁸ Uma parcela desse empresariado, diante do aumento das desigualdades sociais e da pobreza no país, lança-se ativamente no campo social, chamando seus pares à responsabilidade para com o contexto no qual desenvolvem seus negócios, e nesse movimento redefine o sentido e o modo de operar da

⁸Há uma série de novas propostas governamentais substitutivas do contrato regulado e universal de trabalho, em geral na forma de propostas de emendas constitucionais. A mais esperada pelos empresários é a livre negociação entre as partes, que alteraria 34 incisos do artigo 34 da Constituição que garantem as conquistas trabalhistas fundamentais. Também há propostas de alteração do modo de organização sindical vigente e do funcionamento e poder da Justiça do Trabalho. A população economicamente ativa do país é calculada em 79,314 milhões de pessoas, dos quais aproximadamente 55% não têm garantias formais (mercado informal ou trabalho por conta própria), segundo o PNAD/IBGE. Também na área previdenciária o governo procurou diminuir o peso das aposentadorias e passou para as empresas a informação sobre a remuneração e o recolhimentos feitos à Previdência Social. Tudo isso é motivo de embates entre o governo e o Congresso Nacional, além da mobilização sindical.

velha filantropia⁹, aproximando-a da noção de cidadania. Ao retorno, redefinido, da idéia e da prática de “filantropia” é acrescentada a palavra “solidária”, demarcada agora como abertura voluntária das empresas privadas ao extravasamento da imensa carência dos pobres brasileiros, ligada, portanto, à prevenção do futuro e respondendo às demandas da reinserção social. Isto pode ser visto através do privilégio dado aos temas da infância, da família e da educação como áreas da responsabilidade social empresarial diante da crescente deterioração da vida coletiva. Uma outra palavra agrega-se quando se trata de definir um alvo de classe amplo e, no contexto brasileiro, ambicioso¹⁰: o de criar uma “consciência de cidadania” entre o empresariado, o que significa consciência humanitária ativa do contexto no qual atuam, embora a grande maioria do empresariado silencie, deste ângulo, sobre as fontes de produção da miséria e não intervenha no debate sobre a atual política econômica. Mesmo assim, todas estas palavras, juntas, parecem configurar um apelo à responsabilidade dos empresários sobre a própria base social da vida pública, algo realmente inédito na história do país.

Um segundo tema surge do fato de que ao mesmo tempo esta filantropia empresarial organizada adapta-se com vantagens às formas do lucro empresarial, e, deste prisma, ecoa o discurso neoliberal que preconiza a iniciativa individual e privada contra a ineficiência burocrática do Estado e a politização dos conflitos sociais. É nesses termos que o empresariado brasileiro se agrega ao elogio da sociedade civil e do assim chamado “terceiro setor”, aparecen-

⁹No período conhecido como Primeira República (1899-1930), que abrigou o início e expansão das indústrias nacionais em um contexto no qual os empresários recusavam a regulação estatal do trabalho, as poucas e grandes fábricas realizavam serviços de assistência social aos seus trabalhadores na forma de creches, facilitação de moradia, como as vilas operárias, e alimentação. Essas iniciativas eram guiadas por um paternalismo autoritário e normativo explícito e baseadas no padrão que Roberto Schwarz chamou de “favor”, a reciprocidade submissa e devedora dos trabalhadores pobres à benemerência de seus patrões. Durante a ditadura Vargas (1930-1945) estes serviços cresceram em número, com a ambição de ser uma ação alternativa a criação legal dos direitos mínimos do trabalhador. Poucas, mas famosas, fábricas orgulhavam-se de ter instalado creches, ambulatórios médicos e dentários, refeitórios com cozinha dietética, escolas e campos de esporte, e moradias para as famílias de seus trabalhadores. Ver Pinheiro & Hall, 1981. É necessário, no entanto, precisar o sentido da volta, no tempo, da filantropia empresarial. Entre a antiga e nova filantropia houve o fordismo, e por este ângulo o sentido da nova filantropia remonta ao conservadorismo arcaico na contemporaneidade.

¹⁰A imagem retratada pela historiografia e sociologia brasileiras sobre os empresários está longe de ser positiva. Ver adiante sobre o assunto.

do como um ator que, junto com outras organizações sociais não-governamentais, afirma sua disponibilidade civil em contribuir, no âmbito privado e mercantil, para a redefinição do modo de operar as políticas públicas que se dirigem à integração social e profissional de parcelas da população.

As tensões internas e externas ao aparecimento, na cena brasileira, da presença pública de parte do empresariado brasileiro — responsabilizando-se à sua maneira diante da questão social, reagindo “solidariamente” ao aumento das desigualdades através de um ativismo que se quer alinhado com a promoção da cidadania e marcando sua diferença com um puro assistencialismo — levantam uma série de questões a respeito das transformações e sentidos das relações entre o público e o privado no interior da sociedade brasileira, em passagem para um outro modo de acumulação e outros paradigmas de sociabilidade baseados na desconstrução geral da sociedade (Oliveira, 1998; Santos, 1998). É neste contexto de simultaneidade entre a redução de políticas públicas voltadas para a promoção das garantias dos direitos sociais, de um lado, e da abertura do espaço às ações sociais privadas, de outro, que se entende os alcances e os limites da filantropia empresarial.

Começemos pelo significado do primeiro processo. Já são bastante discutidos os efeitos produzidos pela aceitação plena, pelo governo brasileiro, das linhas econômicas enunciadas no assim chamado Consenso de Washington, durante a década de 1990.¹¹ Ela provocou uma visível diminuição do interesse e da capacidade estatal de regulação e um encolhimento dramático do gasto público, em um cenário de aumento da dependência da economia brasileira aos movimentos financeiros internacionais de um capital globalizado imprevisível em suas investidas especulativas, o que deixou claro o tamanho da vulnerabilidade externa da economia do país. Embora quase todos os países da periferia mundial tenham sido atingidos em suas defesas, é necessário lembrar que o Brasil já entra nessa dança com outro tipo de vulnerabilidade específica, a do extraordinário grau, historicamente sempre atualizado, de sua desigualdade social. De fato, para um país que hoje exibe um PIB de aproximadamente 540 bilhões de dólares, impressiona o fato de que 34,9% de sua população — 54,4 milhões de pessoas — estejam alocados na contabilidade nacional na rubrica de pobres (são os que conseguem comer, mas não vestir-se nem morar) e 8,7% — 13,6 milhões de pessoas — na rubrica de

¹¹Santos (1999:106-109) discute o Consenso de Washington como “fascismo financeiro”.

indigentes (os que não conseguem acesso nem às necessidades alimentares básicas).¹² Embora a renda *per capita* do país seja aproximadamente de 3.176 dólares, a renda média pode ser de apenas 320 dólares. Outros números podem completar esta imagem da desigualdade brasileira. Nas classes médias e altas, foi noticiado que 1% dos contribuintes detém 15% do patrimônio privado, e entre as pessoas de menor renda que pagam imposto de renda, 43% possuem apenas 22% do patrimônio declarado.¹³

É de se supor que a herança histórica brasileira da desigualdade, tematizada como “questão social” desde a segunda década do século XX (quando o Brasil começava a mobilizar-se para seu projeto de crescimento industrial) encontre hoje, na orientação da política econômica atual, um dos seus momentos mais dramáticos. Mesmo sem citar o desemprego (que hoje está entre 8 e 10% da PEA), parece claro que esta política econômica exige que sejam minimizadas a regulação da concentração de capitais e da formação de monopólios e o uso do fundo público segundo regras públicas universalizadas — únicas respostas até hoje conhecidas para reduzir a desigualdade e abrir o acesso da população às políticas públicas de saúde, alimentação, educação, aposentadoria, habitação — deixando aberta sua instrumentalização ao jogo dos interesses privados (Belo, 1999). Francisco de Oliveira (1999) chamou este processo de “privatização do público e publicização do privado”, o que supõe, além das alianças ainda abertas à disputa, uma verdadeira promiscuidade entre governo e parte das elites, através da qual esta se auto-investe do monopólio de dizer o que as relações mercantis significam. Outro modo de dizê-lo é através da expressão de Boaventura de Sousa Santos (1999): obedecer às diretivas econômicas neoliberais implica a instituição dos “falsos contratos”, o contrato leonino,

¹²Dados da pesquisa “Pobreza no Brasil”, Ipea, Ministério do Planejamento, outubro de 2000. Segundo outras pesquisas da mesma fonte, na cidade de São Paulo a pobreza cresceu já no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, de 26,89% sobre o total da população da cidade, em 1995, para 32,96%, em 1998, uma realidade aplicável sobretudo às grandes capitais do país. Para a cidade de São Paulo, ver o Mapa da Exclusão/Inclusão social elaborado pelo Núcleo de Pesquisas em Seguridade Social da PUC/SP em colaboração com o INPE e Instituto Polis e coordenado por Aldaísa Sposati, que mostra o aumento da exclusão social na década de 1990.

¹³Folha de S. Paulo, 22/8/2000:B4. Estudo da Receita Federal. A análise revela também que os homens ganham mais, são a maioria em quase todas as profissões e somam 63% dos contribuintes. Os homens, além de serem a maioria em todas as carreiras profissionais, são mais bem remunerados. Na faixa de maior renda (salários acima de R\$10 mil por mês) os homens ocupam 81% deste grupo e as mulheres, 19%.

que, “dessocializando a economia”, produz uma subclasse de excluídos confinados a “zonas selvagens”, marcadas pelos signos de um *apartheid* social e condenados a um novo estado de natureza. Os falsos contratos são quase impensáveis por isso mesmo: através deles, o *apartheid* social torna-se a referência geral de sociabilidade, e o Estado esquizofreniza-se em um duplo padrão de ação e presença, democrático para as zonas civilizadas, predador para as zonas selvagens de sociabilidade. Nesse movimento, grupos privados usurpam as funções reguladoras do Estado ao impor formas pré-contratualistas e pós-contratualistas, de fato extracontratuais pelo seu caráter impositivo.

Para a sociedade brasileira, portanto, isto significa bem mais do que a tão conhecida reprodução das variações dos níveis históricos de desigualdade e distribuição da renda com os quais se fez a trajetória moderna do país. Aproximamo-nos agora daquilo que Hannah Arendt (1989: 329), em sua obra sobre o totalitarismo, chamou de “a produção de uma humanidade supérflua”, aquela que perde sua voz e expressão na própria perda da possibilidade de uma comunidade política de participação, na qual os excluídos, antes organizados em movimentos sociais centrados na reivindicação de direitos, pudessem novamente disputar o sentido democrático da vida coletiva e questionar o rompimento de seu espaço de sociabilidade. Em uma palavra, pudessem exercer a política na discussão sobre os assuntos comuns de um mundo comum (Arendt, 1987b).¹⁴ Agora sujeitos a serem natureza descartável pelo próprio desmonte do setor público e pelo menosprezo à universalidade dos direitos de cidadania, sujeitos a todas as formas de violência, separados e hierarquizados pelas barreiras da passagem do privado ao público, resta-lhes a esperança de serem capturados pelas políticas compensatórias e localizadas da filantropia social organizada no âmbito dos grupos da sociedade civil.

A privatização da esfera pública e a publicização dos interesses privados formam o cenário para o segundo processo, o advento do ativismo social voluntário do setor privado e de ONGs, dirigido à melhoria da situação das pessoas mais vulneráveis da sociedade, vítimas do desemprego, da baixa renda e da falta de acesso a oportunidades sociais. Se bem que o Estado ainda mantém, como disposições constitucionais, todas as obrigações legais relati-

¹⁴Em uma forte e original formulação, e por outros caminhos teóricos, Oliveira também usa a imagem do “totalitarismo neoliberal” para nomear o sentido da exclusão e o menosprezo pelo espaço público da política atual globalizada. Cf. Oliveira (1999). De maneira aparentada, Santos (1999) chamou de “fascismos sociais” a irreversibilidade das novas exclusões sociais pelo bloqueio do acesso a qualquer forma de contrato social.

vas aos direitos sociais e do trabalho, estas passam por um processo de abalo que visa a sua reforma, e empresários e governo empenham-se em descobrir modos legítimos de desconstituir as garantias sociais como direitos universalizados (por seu custo alto) encolhendo seletivamente o acesso a elas e apelando para a “criatividade social” dos atingidos. Penso que um desses modos de alcançar a legitimidade para o desmanche das garantias público-estatais seja a adaptação da idéia de “participação de novos atores” na questão social, uma idéia que, tal como a demanda de cidadania, originariamente pertenceu ao campo dos movimentos sociais da década de 1980. Ao mudar de campo, esta idéia abre espaço para a ação social privada ou não-estatal, e os empresários o ocupam a seu modo, tornando a participação civil voluntária parte da nova e excludente eficiência produtiva, fundamentalmente operando através da seletividade das parcelas da população a serem integradas e do controle de quem é supérfluo a este movimento. É uma operação de desterritorialização dos direitos universais, que se apóia tanto na imagem de uma “cultura do altruísmo” quanto no modelo de gestão empresarial aplicado à rentabilidade e eficiência dos recursos sociais, inclusive os governamentais. Não é preciso mencionar que, em um contexto no qual se somam políticas sociais estatais tradicionalmente burocratizadas e investimento público negligenciado em sua qualidade, apresentar eficiência na resolução de condições sociais muito carentes é um argumento de peso diante da opinião pública, e tende a expandir-se muito além do âmbito localizado no qual a ação de assistência é feita segundo as escolhas privadas das entidades filantrópicas.

Por exemplo, um texto oficial admite que, se bem que o Estado deva ser o principal protagonista na definição de uma política de desenvolvimento social,

não possui condições nem para elaborar sozinho esta política, nem para implementá-la. (...) Somente com uma ampla mobilização da sociedade será possível reunir recursos suficientes para enfrentar o problema [a exclusão social brasileira]. Trata-se, portanto, de buscar parceiros fora do Estado, isto é, na sociedade, ou mais especificamente, nas empresas privadas e no terceiro setor, [e estes, constituindo] o protagonismo dos cidadãos, rompe a dicotomia entre público e privado, na qual o público era sinônimo de estatal, e o privado, de empresarial (Peliano, 2000).

Este tipo de argumento é bastante comum, com variações, no discurso do terceiro setor brasileiro e particularmente, como já mencionado, das entida-

des voltadas para a promoção social, e é tentador pensar aqui sobre os deslizamentos semânticos operados para construir suas bandeiras principais e sobre as conexões imediatas feitas entre sociedade, cidadania e empresa privada para propor algo equivalente a um novo tipo de arranjo localizado e aleatório¹⁵ que substitui o contrato social pela mediação das organizações privadas sociais. Tais deslizamentos acompanham sua inserção no novo campo “neutro”, gerencial e pragmático, de que foi dotada a expressão “sociedade civil” e em que se transformou o encanto político e sociológico com as potencialidades de sua descoberta.¹⁶ Mas o que nos ocupa é mostrar como esse espaço aberto está sendo ocupado pelo protagonismo social empresarial.

Suponho que a primeira entidade empresarial a organizar-se para ação social nos moldes de uma nova filantropia “cidadã” — a Fundação Abrinq (1990) que, penso, foi a entidade que criou para o Brasil estes novos moldes¹⁷ — dirigiu-se às crianças brasileiras pobres, freqüentemente crescendo em certas situações extremas como fome e má nutrição, desagregação familiar, trabalho infantil familiar, trabalho infantil forçado, violência, falta de acesso à escola ou a qualquer referência organizada de vida. Com o crescimento bem-sucedido do modo inovador de operar os programas sociais compensatórios e de estimular as empresas a aderirem a eles, a direção apontada pela Fundação Abrinq abriu os caminhos para outras organizações e temas para a pauta filantrópica das empresas que adotaram os programas sociais: cultura, educação, saúde da mulher, ecologia e preservação do meio ambiente, esportes, lazer, recreação, desenvolvimento comunitário. Na medida em que as novas idéias e experiências foram sendo desenvolvidas, foi crescendo também o discurso da responsabilidade social das empresas (que pode ser constatada pela crescente adesão de empresas a programas de filantropia) e da conscientização civil da sociedade para com a população carente e excluída (que pode ser vista no crescimento do trabalho social voluntário, agenciado por empresas especializadas no assunto). A proposta de

¹⁵Novamente, nos reportamos aos textos de Santos (1999), Oliveira (1999 a) e (1999 b).

¹⁶Por falta de espaço, esta análise semântica fica apenas indicada. Um dos exemplos da “neutralidade” política eficiente do terceiro setor é dado por Salamon (1998: 7) que, listando como equivalentes vários casos históricos de adoção do modelo do terceiro setor para mostrar suas virtudes, inclui o apoio dos governos conservadores de Reagan e Thatcher ao setor voluntário como um “aspecto central” das estratégias para a redução do gasto social governamental.

¹⁷Embora haja outras indicações sobre experiências acumuladas de trabalho social que, por volta de 1990, também se movimentavam para a redefinição deste (Ioshpe, 1997, I), o projeto da Fundação Abrinq é, no entanto, de longe o mais bem formulado em sua qualidade de enunciar “organicamente” um novo papel para o empresariado.

ação social empresarial nessas linhas agregou-se de modo tecnicamente original ao sempre crescente e mal definido “terceiro setor” no Brasil, que se expandiu após o sucesso da Cúpula Mundial Eco-1992 e que, segundo pesquisa recente, compõe-se no total de 220 mil entidades beneficentes e prestadoras de serviços sociais diversos (fundações, institutos, associações, organizações sem fins lucrativos). Nele são atendidos hoje aproximadamente nove milhões de pessoas por 2,2 milhões de trabalhadores, dos quais 1,1 milhão eram voluntários. O orçamento movimentado pelo setor era estimado, em 1995, em nove bilhões de reais, dois terços dos quais são provenientes de pessoas físicas e doações individuais¹⁸ e um terço do financiamento estatal através de parcerias, isenções fiscais e isenção da quota patronal para a Seguridade Social.¹⁹

O modelo de ação social criado pela Fundação Abrinq²⁰, tomado aqui em sua exemplaridade, apóia-se valorativamente na questão da ética empresarial, tentando mobilizar as empresas para uma responsabilidade social ampla para com seus funcionários, as comunidades que as sediam, regras éticas nos negócios, regras limpas de competição mercantil. Seus dirigentes perceberam claramente não só a importância do surgimento de consumidores bem informados e de uma opinião pública atenta a problemas como o trabalho infantil, o trabalho escravo, o meio ambiente poluído, a utilização de materiais tóxicos e outros, como tam-

bém da urgência em respondê-los empresarialmente, inclusive em sua conexão com o sucesso mercantil e concorrencial. Sua originalidade reside em reconhecer que, por mais que a grande maioria das empresas adote regras éticas visando o lucro mercantil, no processo de sua adoção os valores sociais acabam por ser reconhecidos pelos empresários, como que funcionando pedagogicamente.²¹

Isso parece explicar a trajetória desta fundação, tal como narrada oficialmente hoje, inicialmente feita pela pressão e denúncia de violações constitucionais e estatutárias dos direitos da criança²² perante órgãos político-governamentais, e depois dirigida para a ação focalizada em temas prioritários relativos à infância através da sensibilização das empresas, o que implica dar visibilidade tanto às denúncias quanto à possibilidade de resolução localizada dos problemas através de experiências empresariais de ação social. Mais do que mobilização das empresas para esta ação (também feita através de incentivos para a visibilidade das próprias empresas)²³, a Fundação Abrinq passou a desenhar projetos e programas de ação e oferecê-los às empresas, bem como a disponibilizar sua capacidade em captar recursos e repassá-los para os beneficiários dos projetos. O sucesso nestas atividades²⁴ dota a Fundação Abrinq de um *know-how* especializado e

¹⁸Pesquisa sobre terceiro setor no Brasil, à qual não consegui acesso, feita pela Johns Hopkins University desde o começo da década de 1990 (Salamon, Lester *et al.*, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector, cuja parte brasileira foi feita pelo Instituto Superior de Estudos sobre a Religião-Iser). Os dados são citados por Cecília Zioni (2000). Uma outra versão da pesquisa (Votolini, 2000) mostra a contribuição privada brasileira em 26% do total movimentado pelo setor, aí incluídas doações declaradas no imposto de renda, doação de bens e doação em tempo do pessoal voluntário. Também indica que, em 2000, o montante orçamentário já atingia 10,9 bilhões de reais, o que representava 2% do PIB do país. Os dados sobre o terceiro setor são bastante contraditórios entre si, e variam muito conforme as fontes existentes. Em parte isso se deve à falta de precisão da própria definição de seus limites precisos, como sabem os pesquisadores. Os números reproduzidos acima, portanto, talvez necessitem de confirmação futura.

¹⁹Ana Ligia Gomes, 1999. Novamente isto pode contrastar com a informação da pesquisa da Johns Hopkins, pela qual os recursos governamentais restringem-se a apenas 15%. É evidente que seria necessário verificar os itens que são levados em conta na construção de dados, uma verificação que não pude fazer.

²⁰A Fundação Abrinq foi fundada em fevereiro de 1990, saída da mobilização da Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos (Abrinq) e animada por sua principal figura, o politizado e informado empresário Oded Grajew. Sobre sua trajetória pessoal e de participação política, cf. entrevista concedida à revista *Caros Amigos*, 2(15), junho de 1998, 26-31. (“A revolução dos padrões”).

²¹Idem: 27. Nesta mesma entrevista, Grajew disse: “Não tenho ilusões. A lógica empresarial é o lucro e não a solidariedade. Mas de repente há a percepção que lucro depende de posturas mais éticas e solidárias. Esta é uma conquista da sociedade civil e as empresas estão tendo que se adaptar.”

²²Esta ação esteve ligada à promulgação, em julho de 1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente, fruto de uma longa luta pela definição legal dos direitos das crianças enunciados no âmbito dos direitos humanos. As salvaguardas legais concedidas pelo Estatuto às crianças mudaram as definições anteriores e redefiniram crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, abrindo um espaço para a mobilização ativista na elaboração das políticas públicas para a criança e o adolescente. No entanto, a concretização dos dispositivos do Estatuto está ainda longe do alcance dos conselhos de decisão e fiscalização desses direitos, a forma institucional de garantir os direitos e a tutela, em parte por causa da resistência ou omissão dos governos municipais e estaduais em dotá-los de condições adequadas às suas tarefas.

²³Há uma série de prêmios concedidos para iniciativas empresariais exemplares em favor das crianças, que são amplamente divulgadas pela televisão e outras mídias. Sobre a importância, para as empresas, da visibilidade do “socialmente correto”, ver adiante.

²⁴Fundação Abrinq, 1997. Pelo relato da Fundação Abrinq, a passagem para este *know-how* foi feita no desenvolvimento do projeto Nossas Crianças (um dos vários projetos bem-sucedidos feitos ao longo da década de 1990) que se desdobra em várias dimensões do trabalho social para as crianças e origina um programa de capacitação técnica e gerencial para as ações sociais das empresas. Isto envolve crescentemente parcerias e colaborações variadas, desde aquelas com corporações poderosas para dotar a fundação de meios práticos de realização da expansão do projeto até universidades, organismos internacionais, agências de publicidade, bancos, hospitais.

eficaz, exportado como modelo para outras fundações do país que voltadas para o universo da criança carente. Não menos importante é a tentativa de influir nos governos municipais, estimulando prefeitos a adotarem estes programas.

Em suma, a exemplaridade da Fundação Abrinq em abrir uma área eficaz de mobilização social das empresas, explorar as compatibilidades entre lucro e filantropia, criar uma linguagem de cidadania e participação nos interstícios da linguagem mercantil dos interesses privados, readaptar sua estrutura com rapidez e transparência segundo o desenrolar de sua experiência e transformar a aleatória ação filantrópico-caritativa das empresas em uma filantropia de “investimentos cidadãos” lucrativos que é referência para outras fundações, é, sem dúvida, impactante. Mas não isenta a experiência da filantropia empresarial no Brasil de estar atravessada, no que se refere à sua própria inovação que se quer alternativa, por tensões e contradições advindas tanto do contexto político brasileiro quanto do mundo das empresas no contexto desregulado do mercado.

Pelo lado das empresas, um destes pontos de tensão é a já citada descoberta de que a filantropia dirigida a grupos carentes da sociedade também faz um grande bem à própria empresa, reforçando sua imagem institucional e melhorando seus negócios. Isso não teria tanta importância assim se fosse considerada a tentadora hipótese da instituição de um novo caminho para algo como um “capitalismo civilizado” no Brasil (como é, às vezes, interpretada esta ação) não fosse o fato de que a ação social empresarial também parece fazer parte não só das operações de lucro, mas também da afirmação de poder social sobre as comunidades em que atua, sobre as relações de trabalho que contrata e sobre as causas que abraça. Se assim for, esse movimento desloca, pouco a pouco, parcelas e territórios sociais para o campo de seus interesses, um movimento silenciado pela intenção e pelo ato original de fundação de uma nova consciência empresarial cidadã, solidária e responsável, intenção que ampara sua reivindicação de reconhecimento como parcela da sociedade civil.

Algumas dimensões da filantropia empresarial podem indicar a sua instrumentalidade como parte do controle do espaço mercantil e social, que opera juntamente com os signos valorativos da ética da doação. Em primeiro lugar, como já mencionado, aparece o predomínio dos procedimentos de gestão mercantil no espaço da filantropia, que fornece um argumento de legitimidade tanto mais forte quanto mais a base de generosidade for organizada como uma empresa. É ilustrativo acompanhar a evolução dos nomes e

objetivos dados ao ato de doação empresarial: da “filantropia” à “responsabilidade”, e desta ao “investimento social”, foi ficando cada vez mais central às empresas responsáveis a discussão dos temas da rentabilidade (mercantil e social) em sua discussão interna, pois a atuação social tornou-se o que se chama, na linguagem do mercado, “um diferencial de competitividade”. Como bem resumiu, satisfeito, um especialista internacional: “No ano passado, a maioria das pessoas associava responsabilidade social à filantropia. Hoje, noto que a discussão está muito mais voltada para a ação social como uma oportunidade de negócio do que uma mera atitude filantrópica”.²⁵ A expressão “valor agregado à marca” através da filantropia pode mostrar mais claramente esta dimensão. Definida como “uma atitude favorável que a sociedade atribui a uma organização... [que] se constitui a base que influencia comportamentos de fidelidade a produtos e marcas”²⁶, torna-se não só uma fórmula insistente como meio de motivar a adesão das empresas aos programas das fundações empresariais, como também faz pender pesadamente as discussões apenas às propostas instrumentais da medição quantitativa de seus resultados.²⁷ Nestas ênfases, as realizações do trabalho social viram “produtos” cujo público é formado pelos acionistas e consumidores. Isso pode estar mostrando que a racionalidade econômica dos interesses privados deve comandar bem mais a filantropia empresarial do que o compromisso ético com a sociedade. Certamente os resultados são tão bons, que pesquisas de respeito órgão governamental mostram que, na região mais rica do país, 65%

²⁵Declaração de Simon Zadek, conselheiro do Business Partners for Development do Banco Mundial, por ocasião da Conferência Nacional 2001 promovida pelo Instituto Ethos. Este instituto, hoje presidido pelo fundador da Fundação Abrinq, visa promover “uma ampla cultura de responsabilidade social”, monitorando e ajudando as políticas internas das empresas nesta direção. Cf. Instituto Ethos. www.ethos.org.br.

²⁶Martinelli (1997: 86). O autor é diretor-presidente do Instituto C&A de Desenvolvimento Social. A citação inteira inclui a seguinte argumentação: “Atitude é o mesmo que predisposição e possui uma forte conotação afetiva, emocional, o que, segundo especialistas em pesquisa motivacional, constitui a base que influencia comportamentos de fidelidade a produtos e marcas. (...) A batalha do *marketing* não é travada no centro feérico de um *shopping center*, mas em um local pequeno, escuro e úmido: o cérebro humano.”

²⁷Notícia-se frequentemente na mídia, em seminários e conferências nas quais o assunto é metodologias para medir o valor agregado à imagem das empresas como resultado de seu investimento social. Por exemplo, uma entrevista com um consultor mostra um índice específico para medir a ação filantrópica das empresas, que permite conhecer como “suas ações estão relacionadas com metas financeiras, como a lealdade de consumidores e empregados”. www.redegife.org.br.

das multinacionais aí instaladas (e 37% das nacionais) admitem claramente que empreendem ações sociais para promover a imagem da empresa, e organizações sociais que coordenam estas ações insistem na motivação da boa imagem para chamar as empresas à responsabilidade social (Peliano, 2000). Não custa mencionar que nos casos nos quais o empresário não opta por organizar uma entidade específica para o trabalho social (fundações ou institutos) este é alocado nos departamentos de *marketing* da empresa.²⁹

Em segundo lugar, há outras indicações de que, para as empresas, a filantropia empresarial tem seu lado de um bom negócio. Entre a entrada de dinheiro voltada para finalidades filantrópicas e os seus destinatários finais (os pobres), começam a proliferar um bom número de instituições mediadoras, configurando uma divisão de trabalho especializada e interna a esta atividade, que constantemente abre “nichos no mercado” (para usar a linguagem empresarial) que configuram um setor importante para a realização do lucro mercantil. A linguagem do discurso destas instituições mediadoras o demonstra. A partir do pressuposto comum e inicial em qualquer discurso do pessoal destas instituições, o de que a maioria do empresariado nacional é tradicional, errático e limitado em sua doação filantrópica, segue-se todo um mundo de orientações técnicas que lhe são oferecidas por estes organismos. Há instituições que ensinam o empresário a doar, outras que lhe mostram como captar recursos e fazer parcerias, outras ainda a estruturar uma entidade específica para gerir o trabalho filantrópico, organizar esta entidade de modo que propicie uma ação social mais durável, desenvolver a administração financeira e contábil própria desse tipo de atividade, enfrentar o imposto de renda, pautar matérias jornalísticas, mudar de vocabulário e mentalidade, aprender a informar-se em seminários de discussão e até mesmo compatibilizar as exigências de produtividade da empresa diante de seus trabalhadores (“funcionários”, na linguagem corrente) através da adoção de programas filantrópicos.

²⁹Nas versões de consultores de *marketing*, o mundo social aparece como um “mercado-alvo” das atividades sem fins lucrativos, ao lado do mercado consumidor, empresarial e global, e portanto os procedimentos básicos de *marketing* são os mesmos. Os profissionais da imagem procuram, como antes, provocar uma resposta comportamental nos indivíduos, que pode ser a compra de um produto, um voto, uma causa, ou a decisão de tornar-se membro ativo de uma entidade. O que foi ultimamente agregado como fonte de valorização mercantil é, além da empresa e do consumidor, a preocupação com o interesse público.

Toda uma nova tecnologia da cidadania nascida no mundo empresarial, inspirada na experiência norte-americana do que hoje se chama de “desenvolvimento social” (sinônimo de “investimento social”)³⁰, entra no país, e a função técnica local de adaptá-la é bastante importante, dada a diferença de contextos políticos, sociais e mesmo fiscais entre os países. Como disse uma técnica entrevistada³⁰, é necessário para a área social aquilo que funciona para a área empresarial, e os empresários de ponta pensam que a racionalidade adotada nos negócios é universal em sua eficiência para produzir resultados palpáveis. Evidentemente, toda esta atividade abre um novo mercado e as instituições intermediárias podem oferecer todos os serviços do pacote ou apenas parte deles. Tudo isso exige especialização, e universidades abriram cursos específicos sobre administração e gestão do terceiro setor e da ação social empresarial (centradas nas escolas de administração e economia), o que deve ter estimulado o recente crescimento da bibliografia informativa especializada (levantamentos) e da prática (“*marketing social*”).

²⁹Em recente reportagem, a revista *The Economist* (16/6/2001) cita a influência do Banco J. P. Morgan, que dirige um fórum global sobre filantropia no qual seus ricos clientes podem trocar idéias. Nos Estados Unidos, a maior motivação para a filantropia vem dos descontos no imposto de renda pessoal. A doação caritativa é, neste país, proposta como uma suplementação dos serviços estatais. Tal como no Brasil, segundo a revista, há uma entre a diferença doação anterior e atual: antes, os ricos doavam quando censurados por nada fazer, e hoje doam porque querem e acham que podem fazer mais e melhor para os pobres do que o governo ou entidades filantrópicas existentes. A revista assinala que alguns entrevistados definem-se como “filantrópicos de risco” porque tentam dar à filantropia o caráter empresarial e de negócios. Também é comum aos dois países investirem em educação e saúde. A revista assinala que doações podem complementar ou influenciar políticas governamentais, e que cada dólar investido em filantropia pode ser alavancado através de trabalho voluntário. Também cita uma diferença entre os EUA e a América Latina, a de que esta última costuma fazer doações caritativas através das empresas por causa do sistema de impostos, e que isso acaba por gerar boas perspectivas, segundo um empresário: “Nosso objetivo é criar condições nas quais a lucratividade possa existir. Tirar as pessoas da pobreza é bom para a sociedade, como também ter empresas lucrativas”, *The Economist*, 16/6/2001: 19-22. Há outras organizações americanas citadas pelos empresários brasileiros, como a Business for Social Responsibility (referência para o Instituto Ethos) e empresas inglesas e norte-americanas de consultoria de avaliação.

³⁰Entrevista feita por Henrique Parra, com técnica do Idis (Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social), 05/5/00.

Talvez este mercado aberto pela idéia da filantropia como investimento empresarial e o “marketing social” que a segue explique o tamanho do terceiro setor empresarial, embora as listas disponíveis consultadas diverjam bastante entre si.³¹ Segundo uma das empresas de intermediação, as maiores entidades sociais ligadas às empresas do país investiram 437 milhões de reais em 2000 e promoveram mais de 14 mil projetos no país, e houve crescimento importante, embora bastante diferenciado, no orçamento das empresas destinado a investimentos sociais entre 1997 e 2000 (Gife, 2001). No entanto, reportagens e entrevistas nos jornais diários mostram que o investimento privado no Brasil não é proporcional ao tamanho do capital,³² e um consultor do setor diz que, apesar do crescimento das doações, não há comparação com os números dos Estados Unidos, mostrando que as empresas brasileiras gastam 2,8 bilhões de dólares por ano em segurança patrimonial e pessoal de seus executivos, e 18 milhões de dólares por mês em investimentos sociais.³³ Também não parece haver comparação com os EUA quando uma revista voltada ao mundo empresarial comenta que as maiores empresas sociais doadoras de dinheiro para projetos sociais no Brasil de fato não doam de seu bolso³⁴, e sim são captadoras de recursos, usando o modelo de aliança com outras empresas e/ou organismos internacionais para financiar suas idéias, com

o qual ocupam, aliás, um espaço aberto pelas leis de incentivo dos governos federal e estaduais.³⁵

Também está pouco garantida a avaliação do impacto dos programas sociais levados a efeito por empresas nos espaços e populações carentes a que se dirigem, ou, em outras palavras, quais as mudanças que operaram nessas realidades sociais. É de se notar que, afora os números da população assistida pelos programas, informados pela própria empresa, a discussão concentra-se quase inteiramente em uma noção de impacto que tem a ver muito mais com a de retorno (mercantil) dos recursos investidos ou à “percepção do público” (“público” sinonimizado aqui como consumidores e empregados das empresas que investem socialmente, além dos acionistas), ficando-se sem saber o que e como foi transformado nas relações sociais concretas do trabalho nas empresas ou nas necessidades da comunidade que foi objeto da ação social empresarial. Uma das raras pesquisas sobre o assunto (Falconer 2000), feita recentemente, sobre a capacidade transformadora de um instrumento específico de conscientização e mobilização empresarial pela eliminação do trabalho infantil — o selo “Empresa amiga da criança”, criado pela Fundação Abrinq e concedido a empresas que se comprometem a não usar trabalho infantil em seus produtos — pode mostrar alguns aspectos das tensões e contradições entre o contexto de carências, o uso da imagem “correta” do empresariado e a solução que representa para alguns casos de dificuldades nos negócios das empresas.

Ao anotarem as dificuldades metodológicas para medirem o impacto dos programas de certificação através da garantia atestada por selos sociais no Brasil, nas quais também pesa a falta de informação governamental sobre a situação do trabalho infantil no país (os dados oficiais do país são “esquemáticos, incompletos e, em nível local, freqüentemente inexistentes”, di-

³¹Talvez porque o universo pesquisado e os critérios adotados sejam diferentes, ou porque o número de empresas que adotam o investimento social seja também uma parte da imagem construída, é difícil chegar a números confiáveis sobre esta expansão. A pesquisa do Ipea (2000) refere-se a um universo de 1.752 empresas realizando algum tipo de ações sociais filantrópicas, que chegava, em 1998, a representar 3 bilhões de reais, ou 0,6% do PIB. O quadro exibido em *The Economist* (2001: 19), cuja fonte é a pesquisa da Johns Hopkins já citada, informa que as contribuições filantrópicas brasileiras chegam a um pouco menos do que 2% do PIB. Pelo Ipea, a maior concentração está na região Sudeste, com 300 mil empresas realizando algum tipo de ação social, sendo que 57% o fazem habitualmente.

³²*Gazeta Mercantil*, 23/5/2001, p. A-9, e o exemplo citado é a Volkswagen. *Gazeta Mercantil*, 5/6/2001, p.C-6, onde o exemplo é o Banco do Brasil e Embraer.

³³Stephen Kanitz, consultor para assuntos de filantropia empresarial, citado por Zioni (2000).

³⁴*The Economist* (2001) traz interessantes comentários sobre como a tradição filantrópica tem um papel crucial na vida americana, feita por doações saídas de fortunas pessoais. Bill Gates bate o recorde em doação: US\$ 21 bilhões para sua fundação. Ver também Rolf Kunz, “Compaixão versus Direitos”, *O Estado de S. Paulo*, 4/6/01.

³⁵*Revista Dinheiro*, 20/9/2000. No Brasil, a Fundação Roberto Marinho capta dinheiro em aliança com outros empresários, oferecendo a vantagem da grande visibilidade dos projetos. O patrimônio pessoal de Roberto Marinho, dono da maior rede de televisão do país, é de US\$ 6,4 bilhões de dólares e o orçamento de sua fundação, em 1999, foi de 150 milhões de reais. O exemplo realmente oposto ao modelo norte-americano é de uma empresa do ramo de plásticos que mobilizou outras para contribuir com uma causa. A empresa não põe dinheiro seu por princípio, porque, conforme declara seu vice-presidente, “no Brasil, onde tem grana, tem sacanagem”. Orgulhoso dos mais de cem parceiros conseguidos, ele declara: “Queremos que o projeto seja infinito. Foi formada uma grande rede de solidariedade. E sem gastar um tostão.” *Gazeta Mercantil*, 19/6/2001: A1.

zem eles), os pesquisadores revelam que os próprios programas das fundações empresariais que pioneiramente empreenderam a defesa da infância no Brasil trabalham apenas com informações fornecidas pelas próprias empresas na época dos seus pedidos de credenciamento, sendo portanto incompletas e ultrapassadas. Em um dos institutos estudados, um programa desenvolvido na cidade de Franca (São Paulo)³⁶ — voltado para a erradicação do trabalho infantil no município e empreendendo ações de compensação ao trabalho familiar doméstico, terceirizado em algumas fases da produção, que perdeu o trabalho de seus filhos menores de 16 anos e não teve seu salário aumentado³⁷ — constatou-se que não havia sequer registro sistemático da ação social das companhias certificadas pelo seu selo, o principal instrumento utilizado. Isto está sem dúvida ligado a uma observação dos pesquisadores, a de que, não obstante o sucesso dos procedimentos de certificação e monitoramento³⁸ e o sucesso e pioneirismo de seu modelo nos setores pro-

duativos do país atingidos pela denúncia da existência de trabalho infantil, o programa era “primordialmente um serviço aos produtores de calçados, uma garantia ao setor contra sanções, preservando empregos ameaçados pelas acusações que caíram sobre Franca”. Pode ser notado, prosseguem, “que o programa tem um objetivo político implícito, o de unir a agora enfraquecida e economicamente deprimida indústria de calçados”.³⁹ Quanto ao fato de o monitoramento mais recente ter encontrado a prática das empresas de “re-subcontratar o trabalho subcontratado”, o que dificulta mantê-lo à vista, os pesquisadores assinalam que a indústria de fato não valoriza o processo de monitoramento regular que ela própria financia.⁴⁰

Já em relação à certificação concedida pela Fundação Abrinq (o selo “Empresa amiga da criança”), é fora de dúvida seu sucesso em atrair todo tipo de empresas. Mais do que isso, concentrou sua campanha pelos direitos das crianças em setores acusados de exploração do trabalho infantil⁴¹, e muitas das empresas acostumadas a seu uso estão agora certificadas, até mesmo operando e apoiando programas que beneficiam crianças. Outra ação importante foi a de levar, em 1996, as grandes montadoras de automóveis a assumirem a responsabilidades com seus fornecedores, dentre os quais está a indústria de carvão, notória utilizadora de trabalho infantil. Uma vitória significativa também foi obtida com a maior empresa estatal brasileira, a Petrobras, que, após anos de resistência a reconhecer o uso de trabalho infantil na indústria do álcool (fornecedora do Pró-Álcool e fortemente financiada pelo governo), aceitou adotar a cláusula do trabalho infantil para todos os contratos com seus fornecedores.⁴² No entanto, os

³⁶A cidade de Franca concentra uma grande quantidade de indústrias de calçados, sendo um dos centros de exportadores de calçado no Brasil. Em meados da década passada, a exportação de seus produtos sofreu acusação, dos mercados estrangeiros, de usar trabalho infantil em condições subumanas, que se seguia à denúncia sistemática, feita pelo Sindicato de Trabalhadores da Indústria de Calçados de Franca, de violação dos direitos humanos pelos empresários. O estudo promovido pelo sindicato de trabalhadores alcançou a imprensa, que o divulgou nacionalmente, ao mesmo tempo em que denúncias semelhantes na Ásia e as dos fóruns de comércio internacional a respeito das cláusulas sociais puseram a cidade de Franca sob um indesejável foco público, do ponto de vista das autoridades locais e das empresas. Depois de algum tempo em que os empresários de calçado tentaram defender o trabalho infantil na fabricação de sapatos (que é baseada em trabalho familiar doméstico, terceirizado em algumas das fases de sua produção) na base de argumentos insustentáveis (por exemplo, a irada argumentação que ia desde as virtudes do aprendizado precoce do trabalho até a xenofobia nacionalista), uma colaboração com as autoridades locais e estaduais permitiu a criação do Instituto Empresarial de Apoio à Criança e ao Adolescente “Pró-Criança”, no momento em que a ameaça de retaliação e boicote dos mercados estrangeiros atingia não só a cidade e seu mercado de trabalho, que se confunde com as centenas de fábricas e companhias ali instaladas, como as próprias exportações de calçados brasileiros. Cf. Falconer *et al.*, 2000: 43-44.

³⁷O programa desenha ações montadas em parcerias com escolas de línguas privadas, clubes esportivos e academias de música da cidade, que ofereceu bolsas de estudos às crianças que trabalhavam no âmbito da produção familiar terceirizada, bem como acesso a cursos profissionalizantes diversos. Para as famílias, transformadas em microempresas, há cursos de técnicas básicas de gerenciamento. O Instituto Pró-Criança não fornece educação, assistência social ou alternativas para as crianças por acreditar que isso não é responsabilidade da indústria, mas do Estado. Os programas empreendidos foram montados para o Pró-Criança pela Fundação Abrinq. Falconer *et al.*, 2000, cap. 2.

³⁸O monitoramento é feito por professores da universidade local, que duas vezes por ano visitam famílias terceirizadas selecionadas ao acaso.

³⁹Idem, p. 44. A mesma motivação pode estar por trás de outras decisões de investir socialmente. Dimenstein (1997: 172) comenta brevemente que um dos motivos que levou uma das maiores empreiteiras brasileiras, a Odebrecht, a patrocinar uma campanha para o engajamento do voto à proposta educacional dos candidatos nas eleições de 1994 foi o “interesse em melhorar sua imagem, manchada por seguidas acusações de corrupção trazidas à tona em comissões parlamentares de inquérito”. Os recém-anunciados investimentos da Petrobras em “centros de defesa ambiental” pode ter uma relação direta com sua irresponsabilidade com os recentes derramamentos de óleo gravíssimos que atingiram os meios de sobrevivência das populações locais e comprometeram o meio ambiente, o que é admitido por seu presidente. Cf. *Gazeta Mercantil*, 7/6/2001.

⁴⁰Falconer *et al.*, 2000: 46. Ao lado das dificuldades do monitoramento nas centenas de pequenas unidades de trabalho na cidade, é também observado que nada se sabe das crianças que não mais têm acesso ao trabalho, desde que não há supervisão a esse respeito.

⁴¹Estes setores são: carvão, cana-de-açúcar, tabaco, laranja e calçados.

⁴²O mesmo caso ocorreu com a Shell.

pesquisadores novamente mostram que estes casos bem-sucedidos ocorrem quando há a coalizão entre os interesses comerciais e a mobilização antitratado infantil, ou seja, onde existem setores exportadores ameaçados de retaliação comercial, embora não seja neles que se concentra o trabalho infantil nem suas mais intoleráveis condições de trabalho. Essa lógica pode ser provada no descompasso entre a certificação dos setores onde há predominância de trabalho infantil (agricultura, atividades informais, ambiente doméstico) e aquela feita nos setores nos quais há, comparativamente, baixa incidência deste (indústria e serviços). Finalmente, a pesquisa conclui que a respeitada certificação da Fundação Abrinq não implica uma garantia real do empenho das empresas pela questão do trabalho infantil. Apesar de toda a qualidade da mobilização e de instrumentos de conscientização práticos que seus programas promovem, não há auditorias sociais diretas nas empresas nem outras formas de controlar o compromisso por elas assumido, a não ser a confiança de que a própria visibilidade que a certificação concede à empresa as impeça de transgredi-lo. Suspeita-se, no entanto, que isto não acontece nos setores onde há propensão e tradição em usar o trabalho infantil.

É claro que problemas como esse podem ser sanados tecnicamente, e sem dúvida as fundações mais empenhadas no projeto de responsabilidade social empresarial engajam-se nesses pontos. No entanto, o que estes problemas ainda mostram é a ocupação pragmática do espaço da filantropia social pelo tipo de descompromisso padrão da média dos empresários brasileiros, ainda presos em uma variação da sua figura na história e na historiografia do país: como aquele que faz qualquer negócio, desde que seus interesses imediatos sejam concretizados e assegurados, de preferência longe do monitoramento público. Isso nos mostra como inovação social é, sem dúvida, muito importante para uma sociedade que tem tolerado as distâncias sociais extremas da desigualdade social e política, expressa em sua formação moderna exatamente pela imagem dependente, estreita e gananciosa de suas classes dominantes, traço agravado pela desconstrução neoliberal. Por outro lado, o visível avanço das empresas sobre o tecido das relações sociais, além do trabalho assalariado, pode mostrar porque se torna intolerável, para os próprios empresários das instituições de investimento social, o fechamento tradicional e as operações mercantis pouco claras próprias do antigo patronato brasileiro, bem como indica a importância da produção de uma imagem correta baseada na cultura de um altruísmo civil.

No entanto, falta o essencial a este movimento de conscientização social das elites, exatamente aquilo que os direitos sociais legalmente garantidos pelo contrato social contemplam, mesmo quando burocratizados e esvaziados: um espaço público real porque construído universalmente, portanto aquele no qual a crítica e o dissenso organizado dos excluídos pode se instalar na demanda de direitos. Essa qualidade política faz toda a diferença, seja com a mobilização civil inspirada nos valores da doação, da compaixão e da solidariedade, seja evidentemente com a captura instrumental de uma noção de cidadania particularista que não tem pela frente uma alteridade real, pois não há a figura de outros que possam participar e negociar os bens sociais doados nem um controle público (e não apenas contábil) destas atividades.⁴³ Pois, por qualquer conceituação sociológica, histórica ou filosófica, um espaço público, civil e pluralizado não acolhe a figura do outro como receptores homogêneos pela sua carência, nem aceita que os bens sociais produzidos socialmente sejam distribuídos discursivamente como generosidade privada de um doador ou de uma classe. Pelo contrário, os espaços públicos só se tornam assim quando os socialmente desiguais se encontram em equivalência como atores e sujeitos autônomos do protagonismo político e civil e, pelo exercício conjunto e conflitivo do debate, reflexão e deliberação sobre um mundo comum, avancem para além das garantias constitucionais e jurídicas ao concretizar o direito de participar na pluralidade das demandas de cidadania.⁴⁴

⁴³O tipo de controle buscado hoje é feito através dos "balanços sociais", instrumento pioneiramente modelado pelo Ibase, uma das ONGs mais sérias e influentes do país. O Ibase faz uma intensa campanha por sua adoção por todos os tipos de ONGs. O modelo do Ibase discrimina a origem dos recursos, as despesas feitas, os indicadores sociais utilizados internamente e os projetos sociais realizados. Permite também uma comparação dos investimentos da empresa com os recursos totais. No entanto, nem sempre a utilização dos balanços é feita com preocupação pública. Em recente reportagem, o superintendente do Instituto Ethos, que elaborou um guia para as empresas orientarem-se na elaboração de seus balanços sociais, declarou que "a publicação regular do balanço social já é uma exigência para companhias interessadas em atrair recursos [...] os investidores estrangeiros já são muito exigentes quanto às informações sobre esses passivos". Como exemplo, é citado que instituições como o Unibanco utilizam as informações dos balanços sociais publicados em recomendações para investimentos estrangeiros. *Agência Estado*, 6/6/01 (www.estadao.com.br).

⁴⁴Santos (1999) sugere que a exclusão política, gerada pelo neoliberalismo, é uma exclusão sem retorno dos mais fracos do contrato social clássico e/ou social-democrata — baseado na equivalência pactada social e juridicamente entre atores autônomos, dos quais nasce a garantia dos direitos — e que isto reconfigura a reposição da hierarquia de dependência do sistema de status.

3. AMBIGÜIDADES E AMBIVALÊNCIAS

Algumas breves reflexões podem esclarecer a dificuldade de avaliar um tema como este cuja análise parcial foi esboçada neste capítulo, considerando-se a questão principal de nosso projeto, o do potencial contra-hegemônico que as novas formas de ação, conhecimento e associação podem opor ao caminho triunfante das políticas de desregulamentação social e destituição política das capacidades humanas de invenção de um mundo comum. Tento aqui, à guisa de conclusão, destacar alguns pontos importantes sobre a ambigüidade política da responsabilidade empresarial sobre a questão social.

Em primeiro lugar, creio ser importante esclarecer minha hipótese de que o sentido da “filantropia empresarial cidadã” e de sua auto-investida responsabilidade social no Brasil está indiretamente ligada à substituição da idéia de deliberação participativa ampliada sobre os bens públicos pela noção de gestão eficaz de recursos sociais, cuja distribuição é decidida aleatória e privadamente. Nesse sentido, são práticas que desmancham a referência pública e política para reduzir as injustiças sociais.

As práticas de deliberação participativa, no Brasil, estiveram desde seu início ligadas à visibilidade política dos “novos movimentos sociais” e à redefinição das práticas do movimento operário, nas décadas de 1970 e 1980. Elas foram entendidas por intermédio de uma renovada teoria do conflito social, que apontava para formas de participação popular e luta plurais demandantes de representação autônoma nos processos políticos de distribuição de bens públicos e formulação das políticas públicas. O sentido brasileiro da expressão “novos sujeitos sociais” conectava as lutas populares desse momento à visibilidade política de gente que havia sido sempre obscurecida — como “outros que não contam”, cidadãos inferiores — pela cultura fortemente classista e hierárquica da sociedade brasileira, gente cuja experiência da modernidade e da cidade passava por vários graus de marginalização, precariedade e exclusão social e cujas demandas perpetuavam-se como não-negociáveis pelo Estado, seja pela negação de seu valor político-institucional ou, no caso contrário de seu reconhecimento positivo, pela necessidade de seu controle.

Desse modo, a experiência da visibilidade deste “outro” agora autonomamente organizado e disputando o sentido do espaço público — os sindicatos antes legalmente controlados, os trabalhadores pobres e excluídos sociais, as pessoas discriminadas por gênero, cor, idade, etnia e opção sexual, as pessoas destituídas de seu meio ambiente pela ação predadora do capital

— impactou fortemente a cultura política do país. Modificou a forma de exercício do poder local e das grandes cidades, envolveu a virada secular da Igreja, gerou uma nova esquerda política e partidária, introduziu um novo vocabulário político em cujo centro, pela primeira vez, estava a palavra “cidadania”, influiu fortemente nos dispositivos da nova Constituição (pós-ditadura militar) dando peso e consistência à palavra “direitos” e introduziu o que mais tarde se configuraria como o “modelo participativo” local de negociação e deliberação pública e política. Levou parte das ciências sociais e da historiografia a uma renovação das linhas de compreensão sociológica do país, filtrando a recepção teórica recebida dos centros hegemônicos de produção intelectual e, sobretudo, deixou claro uma linha divisória, visível nos campos acadêmico e político, entre o tipo de problematização dos que reconheciam as virtualidades utópicas dos processos substanciais em movimento e aqueles alheios ao que neles foi proposto.

Por vias indiretas (e até hoje explicáveis apenas pela desmobilização social e política gerada pelos efeitos do modelo neoliberal), a aspiração de autonomia pública dos movimentos sociais — que se dirigia centralmente a um Estado monopolizador das decisões públicas e injusto na seletividade de interesses com que decidia responder às demandas de distribuição social e negar reconhecimento político e civil da população — tomou gradativamente a forma de organizações públicas não-estatais. Nelas corporificou-se a noção de “sociedade civil” e diluíram-se variavelmente as linguagens do conflito, a visibilidade do protagonismo popular e as utopias republicanas de decisões comuns tomadas por cidadãos politicamente equivalentes, embora socialmente desiguais. Este segundo movimento constituiu-se pela crescente ampliação e especialização das funções ampliadas das ONGs, que se viram cada vez mais como uma representação social especializada na mediação das demandas populares ao poder público. Isto exigiu a sua profissionalização, seja para desenvolver projetos e procedimentos eficazes para encaminhar as reivindicações populares, seja para produzir o diagnóstico social e político das diversas situações em que agem, seja para localizar e propor, elas mesmas, temas e espaços de atuação sobre as carências sociais múltiplas do país.

Em meados da década de 1990, a eficiência das ONGs brasileiras em pensar e propor projetos locais e em participar de redes globalizadas de informação e conscientização coincidiu com a declinante disposição do Estado em corrigir e aperfeiçoar sua capacidade de regulação social e manter os compromissos do contrato social público. Pouco a pouco, muitas ONGs fo-

ram preenchendo os espaços locais e temáticos desregulamentados ou abandonados pela política governamental e, embora muitas delas (especialmente as mais antigas) ainda conservem um compromisso político com as populações carentes às quais se dirigem, uma pluralidade muito grande de interesses invadiu e borrou o próprio caráter da pluralidade de iniciativas articuladas em um conjunto coerente de propostas democratizantes, que é uma das bandeiras virtuosas das organizações não-governamentais. Há claramente diferenciações políticas e lógicas ocultas, ou não tanto, na estruturação de algumas dessas instituições voltadas, em teoria, para o mesmo fim comum — a assistência à pobreza ou o “resgate da cidadania”. Entre elas, de fato, é possível observar propostas de instrumentalização política inscritas tanto na busca de legitimidade governamental para suas políticas excludentes⁴⁵ quanto na convivência pacífica entre a responsabilidade social e a introdução da lógica mercantil na eficácia que devem demonstrar.

Em segundo lugar, é necessário esclarecer os silêncios das ações de investimento social, destacando, em seu processo de afirmação, algumas de suas possíveis direções. Elas têm a ver com esta diluição das fronteiras do conflito público-político pela distribuição social dos bens públicos, que constroem a horizontalidade do denominador comum entre organizações sociais não-governamentais muito distintas, o que pode explicar por que se torna importante para as organizações empresariais de investimento social institucionalizarem-se como terceiro setor para encaminhar a excelência da resolução privada da questão social sobre a deliberação ampliada dos bens comuns. Também elas entram formalmente neste mundo com a linguagem da cidadania, a consciência de responsabilidade em relação ao contexto social e com a postura crítica à ineficiência burocrática estatal. Essa linguagem, como vimos, pode silenciar sobre suas motivações de interesse mercantil, mas isto talvez nem seja o problema principal: uma auditoria de avaliação de resultados também pode resolver de maneira técnica o descompasso entre intenção e realizações sociais empresariais, com a garantia das fundações sociais legitimadas. A meu ver, o que as empresas apenas falam veladamente é sobre a própria modificação da idéia de troca mercantil que vem incluída em sua imagem virtuosa, através

da ampliação de sua presença no social, ou seja, o aumento do que chamei, evocando Guattari (1985) de “poder social”.

Por um lado, usando os recursos técnicos do trabalho social (captação de recursos, cooperação e informação), a empresa entra no espaço não-mercantil (pela introdução da idéia de responsabilidade), indo além de seu tradicional território intermuros e também além dos novos territórios virtuais globalizados, rompendo, nessa viagem, o seu histórico alheamento em relação tanto às comunidades reais onde está instalada quanto à vida de seus trabalhadores. Por outro lado, os serviços sociais prestados retornam ao espaço da rentabilidade mercantil potencialmente agregando valor aos produtos, como não se cansam de mencionar os textos de estímulo empresarial produzidos por empresas de consultoria social a respeito da boa imagem da marca dos produtos (e não da qualidade dos próprios) de uma empresa filantrópica.⁴⁶ Assim, os serviços sociais eficientes mudam a forma dos bens materiais específicos que as empresas produzem, colando-se a eles e atualizando-os com uma virtude até então insuspeitada, a de estar presente responsavelmente no amplo contexto (local e nacional) no qual vivem os consumidores e acionistas. Em um duplo movimento para fora de si mesma, a “empresa-cidadã” realiza eficientemente sua beneficência localizada e produz, para o espaço público da opinião e para o espaço privado de seus pares, a perspectiva de uma presença ampliada, legítima, do próprio poder social do capital. Como disse exemplarmente um dirigente empresarial, “a empresa e a comunidade devem ser a mesma coisa”.⁴⁷

Isto inclui, em terceiro lugar, outro resultado ambíguo na ação de solidariedade, desta vez dirigida aos trabalhadores da própria empresa. Esta também passa a aparecer internamente com uma dupla face, a de uma entidade constituída por um conjunto de relações mercantis e não mercantis, por procedimentos que, aparentemente alheios à produtividade do trabalho, acabam sendo soluções de problemas internos antes mais difíceis, como o de conseguir o consentimento dos trabalhadores ou reduzir as incertezas. Novamente surge a ambigüidade da ação social responsável, pois isto não anula

⁴⁵A mais notória é a proposta do citado Bresser Pereira, em sua passagem pelo cargo de ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado, criando oficialmente as Organizações Sociais como encarregadas da execução de serviços sociais. A lei que institui as organizações sociais foi promulgada em 1999 — Lei nº 9.790, de 23/3/1999.

⁴⁶Vide, por exemplo, o texto “Filantropia estratégica” de Stephen Kanitz (www.filantropia.org)
⁴⁷*Gazeta Mercantil*, 7/16/2001: A7). A notícia se refere às falas de dirigentes de empresas em um seminário nacional sobre empresas e responsabilidade social, cuja tônica, segundo o jornal, foi a percepção de que “o investimento social deixa de ser um apêndice da vida das empresas e entra no coração do negócio”, ou seja, a “progressiva incorporação do social na gestão das empresas”, ou ainda “o gerencial acaba incorporando o social”.

o fato de os programas sociais, dirigidos ao corpo de funcionários e suas famílias ou à comunidade local, serem bem desenhados e eficazes. No mesmo ato, no entanto, mostram o lado de sua pertinência como instrumento da política da empresa. Ao mesmo tempo, o jogo da visibilidade aprofunda-se quando vemos, na imprensa, o destaque dado à figura dos apaziguados e felizes funcionários receptores dos programas sociais ou mobilizados para o trabalho social nas comunidades, em contraste com o apagamento da figura constituída pelo vínculo fundamental do contrato que define sua relação com a empresa, a do trabalhador assalariado.

Em quarto lugar, a ambivalência da própria novidade da filantropia empresarial pode ser vista por mais dois ângulos importantes e relacionados. O primeiro é que essas experiências são apresentadas à opinião pública como prova da ineficiência das políticas públicas estatais e de seu arcaísmo, sobre o argumento de estas criarem apenas cidadãos acomodados ao contexto da miséria circundante. A responsabilização filantrópica privada aparece, portanto, como seu oposto, como a corporificação da modernidade civil agora colocada com ênfase no campo do mercado, a qual, operando através da racionalidade instrumental própria da gestão mercantil, captura uma participação ativista ampla e voluntária que realiza o milagre da cidadania da doação. Como vimos, o uso do trabalho voluntário chega a 12 milhões de pessoas (ou mais, conforme a fonte), que é contabilizado como valor de trabalho não pago, transferindo conhecimento e experiência que permite multiplicar os recursos doados pelas empresas. Junto com a contribuição financeira da classe média às instituições privadas sociais, estas doações cobrem dois terços dos recursos utilizados, os quais, com as contribuições públicas, vão parar nos programas sociais das empresas, transformando-as em promotoras de uma cidadania palpável, noticiada incessantemente em todas a mídia.

Certamente é real a adesão das pessoas que se voluntariam⁴⁸, e há depoimentos no sentido de que doar tempo para o trabalho social é uma experiência significativa de abertura ao mundo, quando menos seja pelo simples encontro pessoal com os pobres, esse outro desvalido e carente que talvez deixe de ser visto em sua pura indiferenciação abstrata: ou seja, a experiência do

voluntariado pode ser um meio de reflexão. Mas certamente também esta experiência é feita muito à distância de qualquer discussão politizadora ou de qualquer estímulo para conectá-la às ações governamentais ou ao funcionamento das políticas públicas. Pelo contrário, de ponta a ponta, a responsabilização privada do social é, na expressão de Yazbeck (2001; 1995), despolitizadora da questão social, pois parte em princípio da desqualificação do poder público e portanto desconhece a possibilidade aberta pelo conflito interno no terreno das próprias políticas públicas para criar compromisso e qualidade diante dos cidadãos.

Este tipo de conflito é levantado constantemente pelo pessoal técnico das instituições públicas e seus sindicatos locais: médicos dos hospitais públicos e dos programas públicos de saneamento e prevenção de doenças, professores primários e secundários das escolas públicas, assistentes sociais dos órgãos públicos de serviço social, funcionários das instituições culturais públicas, arquitetos e técnicos dos programas de habitação popular, técnicos dos órgãos públicos do meio ambiente. Em sua disputa pelo sentido responsável do setor público, todos eles estão apoiados não apenas em sua experiência mas também em uma reflexão informada teoricamente, como o demonstram as suas publicações especializadas e a proximidade que mantém com a produção universitária.⁴⁹ No entanto, sob a ótica que prega a falência do Estado e acolhe a idéia de Estado mínimo, os funcionários públicos são desqualificados em uma imagem única: como gente que não faz nada, tem garantia de emprego e são acomodados na mediocridade de seus privilégios. O sucesso dessa imagem acompanha implicitamente o crescimento da responsabilização privada pelo social e obscurece a renovação continuada da parte do serviço público comprometido com a renovação de idéias e práticas e sua conseqüente luta pública por elas, agora tentando ser uma alternativa política ao desmantelamento do setor público pela sua retomada eficiente e renovada. Isso, necessariamente, implica na revitalização da política feita através de suas associações e sindicatos, como um espaço de negociação e de dissenso⁵⁰, tanto no serviço público quanto nos públicos abertos por experiências autônomas locais.

⁴⁸Mesmo assim, um comentarista da imprensa é capaz de enunciar a equiparação de ganhos nos seguintes termos: "Ganham as empresas pelo fortalecimento de sua imagem junto à comunidade, uma espécie (sic) de *marketing* social, e as pessoas, que transferem conhecimentos [voluntariamente], seu tempo e emoção". *Gazeta Mercantil*, 15/6/2001: A3.

⁴⁹Revistas acadêmicas e não-acadêmicas constantemente trocam experiências de reflexão sobre seus campos específicos. Nelas é possível encontrar também propostas inovadoras a serem feitas no interior dos serviços públicos, especialmente municipais e estaduais.

⁵⁰"Dissenso" aqui no sentido de Jacques Rancière (1996).

É oportuno, aqui, contrapor as experiências de filantropia empresarial às experiências de solidariedade que estão sendo feitas pelos próprios trabalhadores, por meio de seus sindicatos e centrais sindicais. Como é notório, a atual crise do sindicalismo é a crise do próprio trabalho regulado, no bojo das intensas modificações trazidas pela reestruturação produtiva das empresas e a conseqüente redução do tamanho da força de trabalho. Convencidos de que há poucas chances imediatas de alterar a bipolaridade entre, de um lado, a concentração da força de trabalho empregada nos pólos dinâmicos da produção e, de outro, a manutenção ou o aumento dos níveis de desemprego, da economia informal e do uso extensivo do trabalho precário (e da miséria que criam), os sindicatos de trabalhadores foram levados a procurar formas de incorporação dos desempregados de suas próprias categorias. É claro que este desafio foi respondido diferentemente nas várias experiências tentadas, mas, em qualquer caso, aceitá-lo significa ultrapassar as práticas já conhecidas de representação dentro da própria estrutura sindical e, portanto, a experiência institucional de mediação entre o mundo do trabalho e aparato institucional do Estado, pela qual os direitos sociais se realizavam.

As duas principais centrais sindicais do país responderam distintamente a este desafio, sobretudo ao constatar a pouca ou nenhuma eficácia dos fóruns oficiais governamentais dirigidos à questão do emprego.⁵¹ Uma delas, a Força Sindical, implantou um Centro de Solidariedade ao Trabalhador que, com recursos públicos⁵², faz diretamente o trabalho de realocar, de modo imediato, os trabalhadores sem emprego (pelos serviços de intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e habilitação ao seguro-desemprego). A outra, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), constituiu uma Central de Emprego e Renda (localizada no município industrial de Santo André) que, também financiada com recursos públicos e oferecendo ao trabalhador basicamente os mesmos serviços, tem um diferencial importante: faz parte de um conjunto de ações concertadas concebidas como um “sistema público de emprego” em cujo centro está a defesa dos direitos dos trabalhadores. Rejeitando o imediatismo de uma ação solidária que vise apenas resolver, para o momento, uma situação de vulnerabilidade, a CUT enfatiza em uma concepção de solidariedade consistente com a defesa dos direitos dos trabalhadores

e ligada a toda uma concepção de luta por políticas ativas de promoção do emprego.

Assim, as experiências tentadas pela CUT visam constituir modos alternativos de trabalho e renda, entre os quais a formação de cooperativas de produção e trabalho, a montagem de incubadoras, a luta por organização de microcrédito e por bancos do povo. A Central de Trabalho e Renda foi fundada e opera em parceria com a prefeitura de Santo André, uma cidade que passa por iniciativas importantes de discussão e implementação de fóruns públicos (em especial, uma câmara regional formada pelas sete prefeituras dos municípios vizinhos, empresas, sindicatos de trabalhadores e outras organizações) para encaminhar as políticas de desenvolvimento das regiões e enfrentar seus problemas sociais e ambientais. Mantendo, portanto, interfaces com todos estes fóruns públicos e sindicais, a ação de recolocação de trabalhadores no mercado pode não só conservar a exigência de contratos legais em empresas idôneas para os empregos conseguidos, como também exercer a criatividade em buscá-los de vários modos⁵³, dar-lhes várias formas conforme a especificidade das demandas setoriais⁵⁴ e mesmo organizar a oferta de trabalho a partir da demanda de consumidores.⁵⁵ Esta ação tenta também intervir nas discriminações por idade e, não menos, modificar o que chama de “a cultura empresarial” tradicional de desconfiança diante do sindicato e desleixo diante da contratação de mão-de-obra, da qualidade do produto e dos modos de produzir.

Por que este sistema pode reivindicar o estatuto de “público”? Além da proposta abrangente em que está inscrito, parece-me que o fundamental está na concepção claramente assumida de que o sistema de emprego é público porque ele inclui “todos os atores e interesses, cada um contribuindo para o debate”, conforme diz o dirigente da central de emprego e renda. Isto tem desdobramentos importantes, como o princípio de rotatividade na gestão do

⁵¹Com exceção possível do seguro-desemprego. É consenso que outras metas do Sine (Sistema Nacional de Emprego) não têm uma implementação consistente como políticas públicas.

⁵²Sobretudo do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador).

⁵³Entrevista com Valdenice Araújo, diretor da Central de Emprego e Renda, Santo André, 24/5/2001. Por exemplo, a Central mapeia as demandas de mão-de-obra da região e busca casos em que há falta de profissionais, organizando, junto com o sindicato da categoria profissional, cooperativas de trabalho para suprir a demanda do setor em questão. Neste caso relatado, a carência da região era por pessoal de manutenção de equipamentos hospitalares.

⁵⁴A Central pode organizar os candidatos a emprego por categoria profissional, estimulando-os a procurarem créditos, formarem cooperativas e procurando empregadores específicos. Neste outro caso, tratava-se de candidatos a *motoboys*, portanto, de jovens.

⁵⁵Idem. Caso dos serviços antes esparsos de consertos domésticos, reformas etc.

projeto, que hoje é da CUT, e dele se espera “construir a cultura do público para fortalecer [o caráter de] uma agência pública”.⁵⁶ É primeiro por essa inserção dupla na rede de instituições públicas e depois no “princípio do debate entre interesses divergentes” que se recusa a crítica de assistencialismo dirigida por grupos internos à própria central. A isto, ainda conforme o dirigente, segue-se o argumento de que, embora esta ação seja

uma política passiva de trabalho, ela tem alguma coisa importante de política ativa. São os trabalhadores que devem fazer isto e orientar os companheiros que estão em uma carência terrível, têm necessidade de tudo, e [sobretudo] tem necessidade de orientação. Prefiro fazer isso do que deixar para o empresário fazer. Não vai fazer do jeito que o trabalhador mais precisa. Isto é assistencialismo? A meu ver não é.

É claro que este deslocamento da ação dos sindicatos de trabalhadores não escapa de dilemas importantes. Como já notado, a intervenção direta dos sindicatos na realocação dos trabalhadores no mercado pode “indicar uma modificação na maneira como a CUT concebe o papel do Estado e da sociedade na definição de políticas públicas” (Parra, 2000: 23). Como também aqui aparece a ação do Estado empurrando para a sociedade a questão da resolução do desemprego, assumi-la implica cotidianamente em um pragmatismo no qual os modos de se conseguir eficiência estão plenamente valorizados. É possível também, como aponta a oposição interna da CUT, que a disputa e negociação das verbas públicas entre as centrais, e entre elas e as entidades patronais, acabe pulverizando as ações de um sistema público de empregos e aumentando sua dependência dos recursos públicos. O importante, em qualquer caso, é que estes dilemas são amplamente debatidos e divulgados, e acolhem propostas e sujeitos diferentes em conflito e negociação de valores e projetos cuja referência, por isso mesmo, retém seu caráter público.

Assim, a diferença das referências entre as ações sociais dos sindicatos e dos empresários ajuda a esclarecer e distinguir a presença ou ausência de potenciais contra-hegemônicos no contexto das modificações aceleradas que se produzem tanto na configuração da desigualdade brasileira quanto na aspiração de legitimidade dos desenhos institucionais não estatais para atenuá-la ou revertê-la.

Uma esfera pública não-estatal, conforme rezam todas as inspirações teóricas que mostram o trânsito tenso para uma democracia real em um mundo globalizado, tem todo o direito a se produzir como espaço público ativo desde que suas práticas e presença tenham uma interlocução constante com o contexto político da sociedade e do Estado, o que implica em que sejam também espaço inovador de circulação de idéias e de experiências de participação democrática. As instituições voltadas à filantropia empresarial falham precisamente neste aspecto: externamente, evitam incorporar-se ao debate sobre as decisões governamentais, e sua presença diante do Estado aparece apenas pelo lado tradicionalíssimo de pressão por seus interesses econômicos e financeiros, não escondidos em sua demanda de ser intermediária de recursos públicos. Internamente, diante de sua clientela específica, o modo de funcionamento de sua ação social também reproduz algo muito tradicional: transforma cidadãos designados como sujeitos de direitos em receptores de favores e generosidades, e, desse ângulo, a diferença com o velho modo de se fazer caridade repousa unicamente na excelência dos programas adotados e no compromisso de quem os cria.

Nada dessa excelência técnica garante que seu modo de funcionamento nas empresas impeça progressivamente de produzir o apagamento do sujeito cidadão autonomizado e diferenciado pela consciência e práticas cidadãs de ter direitos. Estas últimas são as únicas bases até agora conhecidas sobre as quais a produção de uma esfera pública se faz concretamente em qualquer espaço e tempo em que possa ser exercida, pela única razão de que a noção de direitos cria comunidades políticas falantes e reflexivas sobre si mesmas e não submissas à aleatoriedade das necessidades e conveniências que vêm de fora, por mais compensadoras e admiráveis que sejam. É nesses termos, penso, que a mudança dos paradigmas de acumulação e organização social, advindas do contraditório movimento atual da globalização, pode gerar o senso comum descrito por Santos (1995: 50-52), cuja marca política está em seu pluralismo de experiências capturadas como invenções políticas em novos espaços discursivos. Apenas pela participação no sentido e escopo dos direitos é que podem ser configuradas novas formas de resistência e de sociabilidade que, em si mesmas, são opostas às vazias idéias de futuro, sem crítica e sem projetos, das variantes mercantis do neoliberalismo.

No bojo da ambigüidade com que se constrói e se modifica, aceleradamente, a organização do ativismo empresarial, é claro que, por um lado, a ação social empresarial e os *welfares* privados nas empresas podem ser uma

⁵⁶Idem.

experiência social e humanitária relevante diante das prementes necessidades e carências da população pobre brasileira. De fato, essas iniciativas marcam o lado positivo da presença empresarial mobilizadora de energias de doação que se remetem discursivamente à cidadania, e nada se poderia dizer contra elas se funcionassem dentro de uma sociedade apoiada em garantias reais de direitos universalizados. Mas, para ser também politicamente relevante como uma experiência de formação de atores investidos de responsabilidade social, seria preciso que o movimento de filantropia empresarial reconhecesse, na sua própria constituição, a projeção da sombra da disputa pelo poder de enunciar o espaço público e a cidadania sob o cenário da desregulamentação estatal. Desse prisma, a regeneração da classe dominante brasileira apóia-se menos em uma clara lógica da cidadania e mais na eficiência da integração social para limitar o perigo e o risco⁵⁷ inerente à presença aumentada dos excluídos e sem-direitos. Sua utopia de responsabilidade torna-se então conservadora porque, por mais sensível que seja às desigualdades sociais, preserva ao mesmo tempo as hierarquias desiguais que produzem a descapacitação (*disempowerment*) dos cidadãos, ao recriá-los como cidadãos de segunda e terceira classes dependentes da caridade da ação externa privada para a possibilidade de inclusão social. Dependem, portanto, das intenções, dos interesses e das flutuações dos acertos e enganos próprios ao mundo mercantil e inerentes à liberdade com que afinal foi cunhada, há dois séculos atrás, a expressão “iniciativa privada”, contra a qual se formaram os espaços públicos diferenciados, críticos e propositivos, voltados para a emancipação ampliada de um mundo comum.

Bibliografia

- Arendt, Hannah (1989), *As origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras.
- (1987a), “Sobre a humanidade em tempos sombrios”, *Homens em tempos sombrios*. São Paulo: Companhia das Letras, 13-26.
- (1987b), *La Tradition Cachée*. Paris: Claude Bourgois.
- (1998), *O que é política?* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Beck, Ulrich (1992), *Risk Society: towards a new modernity*. Londres: Sage.
- Bello, Carlos Alberto (1999), *A ilegítima conversão do Cade ao neoliberalismo*. Tese de doutorado, Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo.
- Benevides, Maria Victoria (1991), *A cidadania ativa*. São Paulo: Ática.
- Beynon, Huw (1999), “Globalização, neoliberalismo e direitos dos trabalhadores no Reino Unido”, F. Oliveira e M. Célia Paoli (orgs.) (1999), *Os sentidos da democracia: Políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, 265-288.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1999), “Entre o Estado e o Mercado: o público não-estatal”, L. C. B. Pereira e Nuria Grau (orgs.), *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 15-48.
- Carvalho, José Murilo (1987), *Os bestializados*. São Paulo: Companhia das Letras.
- (2001), *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Chauí, Marilena (1994), “São Paulo: violência, autoritarismo e democracia”, *Revista Caravelo*, 7, São Paulo: FAU/USP, 34-45.
- Dagnino, Evelina (1994), “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”, E. Dagnino (org.), *Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 103-115.
- (2000), “Cultura, cidadania e democracia”, S. Alvarez, E. Dagnino, A. Escobar (orgs.), *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 61-102.
- Dimenstein, Gilberto (1997), “Como a criança ensinou à imprensa o terceiro caminho”, E. Iochpe (org.), *3º Setor: desenvolvimento social sustentável*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 165-173.
- Falconer, Andres *et al.* (2000), *Social Label against Child Labor: Brazilian Experiences. Research Report*. São Paulo: Centro de Estudos em Administração do Terceiro Se-

⁵⁷A noção de “risco” é tomada aqui no sentido que lhe deu Ulrich Beck (1992), especialmente o cap. 2.

- tor, Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo e ILO International Program for the Elimination of Child Labor.
- Giddens, Anthony (1998), *The Third Way*. Londres: Polity Press.
- Gomes, Ana Ligia (1999), "A nova regulamentação da filantropia e o marco legal do terceiro setor", *Serviço social e sociedade*, 61, São Paulo: Cortez, 91-108.
- Grupo de Trabalho Economia Solidária da CUT (1999), *Sindicalismo e economia solidária*. Publicação CUT.
- Guattari, Felix (1985), *Revolução molecular*. São Paulo: Brasiliense, 2ª edição.
- Ioshpe, Evelyn (1997), *3º Setor: Desenvolvimento social sustentável*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Ipea (1999), *Pobreza no Brasil*. Brasília: Ministério do Planejamento.
- Landim, Leilah; Beres, Neide (2000), *Ocupações, despesas e recursos: as organizações sem fins lucrativos no Brasil*. <http://www.rits.org.br>.
- Marshall, T. S. (1967), *Cidadania, classe social e status*. São Paulo: Zahar.
- Martinelli, Antonio Carlos (1997), "Empresa-Cidadã: uma visão inovadora para uma transformação inovadora", E. Iochpe (org.), *3º Setor: Desenvolvimento social sustentável*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 81-88.
- Oliveira, Francisco de (1998), *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes.
- (1999), "Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal", F. Oliveira e M. Célia Paoli (orgs.) (1999), *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, 55-82.
- Oliveira, Francisco de; Paoli, Maria Célia (orgs.) (1999), *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes.
- Paoli, Maria Célia (1995), "Movimentos Sociais no Brasil: em busca de um estatuto político", Michaela Hellmann (org.), *Movimentos sociais e democracia no Brasil*. São Paulo: Marco Zero/Ildefes, 24-55.
- Paoli, Maria Célia; Telles, Vera da Silva (2000), "Direitos sociais: conflitos e negociação no Brasil contemporâneo", S. Alvarez, E. Dagnino, A. Escobar (orgs.), *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 103-148.
- Parra, Henrique (2000), *Sindicatos e economia solidária*. Texto para exame de qualificação de mestrado, Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo.
- Peliano, Anna Maria T. M. (2000), *A iniciativa privada e o espírito público*. Brasília: Ipea/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Pinheiro, Paulo Sergio; Hall, Michael (1981), *A classe operária no Brasil, 1889-1930*. São Paulo: Brasiliense.
- Rancière, Jacques (1996), *O desentimento*. São Paulo: Editora 34.
- Sader, Eder (1988), *Quando novos personagens entram em cena*. São Paulo: Paz e Terra.

- Salamon, Lester (1998), "A emergência do terceiro setor: uma revolução associativa global", *Revista de Administração*, 33(1), 5-11.
- Silva, Ana Amélia (1995), "Movimentos de moradia e políticas sociais: novas dimensões da interlocução pública", M. Hellmann (org.), *Movimentos Sociais e Democracia no Brasil*. São Paulo: Marco Zero/Ildefes, 56-76.
- Silva Telles, Vera (1998), "A 'nova questão social' brasileira", *Revista Praga*, 6, Editora Hucitec, 107-116.
- Scherer-Warren (1993), *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola.
- Santos, Boaventura de Sousa (1995), *Toward a New Common Sense: law, science and politics in the paradigmatic transition*. Londres: Routledge.
- (1998), *A Reinvenção da Emancipação Social: Explorando as Possibilidades da Globalização Contra-Hegemônica*. Projeto CES/MacArthur. Coimbra.
- (1999), "Reinventar a Democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo", F. Oliveira e M. Célia Paoli (orgs.) (1999), *Os sentidos da democracia: Políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, 83-129.
- Santos, Wanderley Guilherme (1979), *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus.
- Yazbeck, Maria Carmelita (2001), *A Assistência social e a despolitização da questão social brasileira no final dos anos 90: entre o direito e a filantropia* (mimeo.).
- (1995), "A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social", *Cadernos Abong* (Associação Brasileira de ONGs), São Paulo.
- Voltolini, Ricardo (2000), *ONGs movimentam US\$ 1,1 trilhão por ano*, www.memorial.org.br
- Zioni, Cecília (2000), "Um novo caminho: associações, ONGs e entidades diversas substituem o Estado e oferecem serviços a milhões de carentes", *Problemas Brasileiros*, jan./fev., SESC: 5-7. <http://www.revistas.problemasbrasil.org>.

Sites consultados:

- <http://www.ipea.gov.br>
<http://www.ethos.org.br>
<http://www.voluntarios.com.br>
<http://www.filantropia.com.br>
<http://rits.org.br> — revista do terceiro setor

Jornais consultados:

- Gazeta Mercantil*, *Valor*, *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo*

Revistas semanais:

- Dinheiro*, *Época*, *Veja*, *IstoÉ*.

Material das Fundações Filantrópicas:

Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança:

Uma história de ação: 1990-1997.

Relatório de atividades 1998.

Relatório de atividades 1999.

Programa Prefeito Criança (campanha para adoção de projetos pelos candidatos a prefeituras municipais).

Programa Crer para Ver (rede de apoio à melhoria de qualidade da escola pública). Programa Empresa Amiga da Criança (voltado à prevenção e erradicação do trabalho infantil).

Boletins informativos do Projeto Nossas Crianças (sistema de adoção financeira de crianças e jovens).

Projeto Adotei um Sorriso (dentistas voluntários).

Projeto Biblioteca Viva.

Projeto Cidadania Jovem (jovens voluntários mediadores de leitura).

Projeto Jornalista Amigo da Criança (rede de jornalistas que defendem direitos da criança e adolescente).

Instituto Ethos Empresas e Responsabilidade Social:

Visão, Missão e Atividades.

Manual: O que as empresas podem fazer pela educação. São Paulo, 1999.

Manual: O que as empresas podem fazer pela criança e pelo adolescente. São Paulo, setembro de 2000.

Instituto Ayrton Senna (IAS). *Revista Conjuntura Social*

CAPÍTULO 9

Poder político e protagonismo feminino em Moçambique¹

Conceição Osório

¹O levantamento de informações foi realizado no âmbito do seminário de pesquisa *Mulher e Poder Político em Moçambique*. Agradeço aos estudantes Katia Taela, Ernesto Macuácuá, Norinho Ernesto, Mário Jorge, Sónia Cintura, Ana Paula Jambosse, Guilherme Mussane, Samito Nuvunga, João Carlos, Quitério Langa, Godwin Mata e Manuel Pacacheque a persistência demonstrada no levantamento e com eles compartilho este trabalho. Aos amigos Maria José Arthur e Luís de Brito devo a crítica e o apoio solidário. O meu muito obrigada ao Carlos Serra pelos seus comentários. Às mulheres e homens que, ultrapassando medos e timidez, nos abriram os seus corações, o meu reconhecimento.

INTRODUÇÃO

“A mí me ha tocado transitar el camino desde la marginalidad hasta el Estado y, en ese camino, conocer las distintas expresiones del poder. El poder de las sin poder y el poder de no poder”, Virreira (1999).

O Estado-Providência, “corporificado” em Moçambique por uma ideologia revolucionária de natureza coletivizante,² permite a visibilidade da mulher no espaço público, alterando, em relação ao passado colonial, o seu acesso à reivindicação pela igualdade de direitos.

Esta igualdade deve ser entendida mais como expressão formal do discurso político revolucionário do que como alteração nas relações sociais de poder que percorrem as relações de gênero.

Como procurei analisar na primeira seção deste capítulo, as estratégias políticas dos primeiros quinze anos da independência, ao mesmo tempo que revelam a “mulher com direitos”, reforçam, no quadro do modelo político, a sua posição subalterna. Isto significa que o acesso das mulheres aos direitos no contexto do Estado-Providência, é balizado por normas e discursos que realojam a mulher em papéis delimitados por uma lógica de subordinação, ou seja, os direitos das mulheres passam pelo conformismo ao *status* que lhe confere o androcrático (Seidler, 1994). As evidências da discriminação feminina exprimem-se neste período nos discursos, nas formas de ocupação do território do poder e no exercício político. O “essencialismo” da natureza feminina torna-se o fundamento para a legitimação de uma dominação traduzida nos múltiplos constrangimentos que impedem a ação política das

²Com a independência em 1975, o país passa a ser orientado por um sistema político democrático popular, estruturado nos moldes dos países socialistas do leste europeu.

mulheres fora do quadro normativo que lhes define as competências como mãe e esposa de.

Na situação concreta de Moçambique nos anos 70 e 80, a luta das mulheres pelo acesso ao poder político é configurada por uma ideologia que não permite individualizar mecanismos de afirmação política, sob pena de exclusão do projeto nacional-revolucionário. Com a ruptura da ideologia revolucionária e sua substituição pela ideologia liberal a partir do fim da década de 1980, acentua-se o caráter regulador e neutro do Estado que tem como consequência a ocultação da dominação (Stetson e Mazur, 1995: 9). Em Moçambique, as políticas liberais têm como resultado, no campo dos direitos humanos das mulheres, o reforço de uma concepção que, acentuando a necessidade da presença institucional da mulher, esvazia politicamente a luta pelas mudanças das relações sociais de gênero. As mudanças legais a que temos assistido, além de insuficientes, pretendem encobrir os mecanismos fundadores da desigualdade. Por outro lado, o aumento quantitativo da presença feminina no aparelho de Estado e nos partidos políticos tem sido utilizado, por si só, como motor da mudança, sem que sejam questionadas a estrutura, as hierarquias e os sistemas de valores que circulam e organizam o *status* da mulher nas instituições.

É neste sentido que a questão das quotas pode ter o efeito perverso de reduzir a alteração das relações sociais de gênero à presença feminina nos espaços de poder, se não se tiver em conta que a transformação das formas de dominação passa pela incorporação (no discurso e na ação política) dos sistemas de diferenciação que configuram a identidade feminina (Pitanguy, 1999).

A capacidade de transformar as organizações políticas por dentro do modelo dominante tem constituído, a partir dos meados da década de 1980, um dos focos da atenção do movimento feminista. Face à multiplicação das ONGs (Organizações Não-Governamentais) e à sua transformação em meras executoras das políticas governamentais ou das agendas internacionais, os movimentos das mulheres têm procurado refletir a utilidade da participação da mulher nas instituições de poder (Astelarra, 1999). O debate tem sido desenvolvido em torno de duas posições: a primeira, que nega às atuais instituições qualquer capacidade de transformação, considerando que a sua manutenção como espaço de poder é estruturalmente justificada pela androcracia que alicerça o modelo social; deste ponto de vista, e à medida que a partilha do poder “procura” a igualdade formal, a participação das mulheres visa ocultar a permanência da desigualdade e esvazia o movimento feminista da sua capacidade de afirmação autónoma.

A segunda posição (que defende a ocupação do poder político pela mulher) destaca a necessidade de ocupação de espaços de decisão política, procurando simultaneamente influenciar e alterar não apenas o quadro legal que determina a subalternidade da mulher, mas fundamentalmente os mecanismos de legitimação e de reconhecimento do campo político, como um campo masculino, onde a mulher é aceita, mas não incluída.

Em todo o mundo, a prática política das mulheres tem demonstrado, à exaustão, que a maioria das mulheres que chegaram a funções de direção nos aparelhos políticos tem adotado como sua a masculinização do poder. A lógica lobista, a manipulação da informação e as estratégias de persuasão aumentam a eficácia do funcionamento das instituições, sem que os padrões de pensar e de agir politicamente se alterem. Alcançando importantes vitórias no campo legal, o movimento, através destas mulheres, inviabiliza a revitalização das propostas feministas.

E é neste contexto que no final da década de 1990 procura-se refletir sobre a questão da participação política das mulheres, de modo a articular a presença institucional com formas de ação (como por exemplo a participação conjunta com outros movimentos políticos) que salientem, convoquem e reconheçam as diversidades e diferenças existentes. Do ponto de vista teórico, este debate permite redimensionar a produção do conhecimento em uma maior pluralidade de objetos e aparelhos conceituais, sem medo de atingir a legitimidade dos quadros de referência universais. Como afirma Virginia Guzmán,

o feminismo enfrenta o desafio de debilitar as barreiras interpostas à difusão dos conhecimentos produzidos para influenciar de forma mais sistemática a produção cultural e académica, sem perder a sua criatividade nem ser domesticado no momento de escolher as suas áreas de interesse, os temas e as formas de abordá-los (Guzmán, 1999: 5).

Se a democracia moderna, acentuando a necessidade da pluralidade ideológica e, nesta, a existência de conflito, é um imperativo necessário para a participação política da mulher, os modos e os “quadros” que tornam essa participação possível constroem o aparecimento de novas formas de exercício de poder. Como procuro ilustrar através das falas das entrevistadas, o campo político, da maneira como hoje está configurado, não estimula a inclusão da mulher como sujeito. Sendo os conflitos socialmente construídos,

o reconhecimento do que é conflito passa pela conformidade com o modelo patriarcal, isto é, a contestação da mulher à dominação é percebida como desvio de identidade. A mulher que não se conforma com as formas como se estrutura e se hierarquiza a ação política é sancionada pelo membros da organização e pela sociedade.

Em Moçambique, com a introdução do sistema multipartidário em 1994,³ o acesso a e a ocupação de novos espaços de poder por parte da mulher inscreve-se numa lógica democrática de caráter globalizante que procura ajustar-se às agendas internacionais hegemônicas. É assim que o “empoderamento” feminino aparece fundamentalmente como forma de legitimar o modelo da ação política, na medida em que, não se alterando as formas de estruturação dos espaços de poder, consolidam-se — pelo menos aparentemente — as regras do jogo político. Por exemplo, atualmente, em Moçambique, 27% dos parlamentares são mulheres, sendo que o partido majoritário é representado por cerca de 40% de mulheres, sem que este número revele, primeiro, diferenças entre a participação feminina entre as duas forças parlamentares e, segundo, alguma alteração na percepção e na ação parlamentar no que se refere a abordagens, referências e propostas de novas estratégias políticas.

No entanto, a continuada presença das mulheres no campo do poder potencializa a redefinição do espaço político. No caso moçambicano, se ainda não existe um questionamento coletivo dos critérios de acesso ao poder e das posições ocupadas pela mulher, começam a surgir, nos discursos individuais das lideranças femininas, um certo desconforto face à desigualdade de *status* e uma insatisfação/angústia perante a não incorporação do sistema feminino de diferenciações nas práticas de poder. É assim que, à medida que aparecem fissuras na intimidade do modelo político masculino, surgem estratégias, embora fragmentadas, de questionamento da legitimidade das fontes e das modalidades de exercício desse poder.

Este capítulo pretende analisar, através da composição dos papéis e das funções realizadas pelas mulheres na direção dos partidos políticos, o modo como se realiza o acesso ao poder político, a representação do poder e as formas de ocupação do campo político, traduzidas em diferentes expectativas face ao exercício do poder. Para a análise destas três dimensões destaco a necessidade de articular os seguintes componentes: a impossibilidade de

isolar a participação das mulheres, no campo político, dos mecanismos de socialização na família, que configuram a identidade feminina em torno de valores que a excluem dos modelos atuais de intervenção política; qualquer análise da participação política das mulheres deve levar em consideração a articulação entre a definição formal dos direitos humanos da mulher e o modo como são socialmente apropriados e reconhecidos; a ocupação do campo político pela mulher deve ter em conta as dimensões particulares do comportamento feminino, como a maior disponibilidade para o trabalho coletivo e para o diálogo. Neste sentido, utilizo o conceito de poder na perspectiva foucaultiana de ação sobre a ação em uma relação de violência que, agindo sobre o outro, provoca resistência e confrontação e desencadeia a luta contra a sujeição do sujeito (Foucault, 1990).

Em relação ao acesso ao poder por parte das mulheres, considerarei duas questões centrais: uma que se relaciona diretamente com os mecanismos de socialização que constroem o acesso da mulher ao poder, ou seja, de que modo as “disposições gerais” levam a que o campo político seja um campo de intervenção “estrangeiro” e pouco motivador. Outra questão prende-se à influência que as redes familiares podem ter no acesso ao poder pelas mulheres, tanto do ponto de vista da sua escolha ter sido determinada por interesses do grupo, como a sua presença no espaço do poder político resultar de uma motivação individual alheia à influência da rede parental.

Pretendo também abordar o(s) modo(s) como o poder político é representado por mulheres que ocupam lugares de destaque nas organizações políticas, ou seja, como as dirigentes dos partidos⁴ fazem “uso” do poder, principalmente no que consideram fundamental na sua ação. Procurarei ainda identificar os mecanismos que estruturam as relações sociais de gênero nos partidos políticos, distinguindo as funções desempenhadas por homens e mulheres, o “valor político” que lhes é conferido, e os diferentes espaços de intervenção. Considero duas hipóteses principais. A primeira é que o acesso da mulher à direção dos partidos políticos é orientado por um contexto global que, se por um lado, reconhece a necessidade de torná-la visível, por outro lado, constrange a participação política da mulher enquanto sujeito.

³A Constituição da República, revista em 1990, considera a criação do multipartidarismo. Em 1992 realizam-se os Acordos de Roma que põem fim à guerra civil e surgem os primeiros partidos no novo contexto político. Em 1994 realizam-se as eleições legislativas.

⁴Neste trabalho utilizo o conceito de partido, instituição e organização no sentido lato: todos possuem uma estrutura, uma hierarquia, normas e estratégias de ação política.

A segunda hipótese é que se, por um lado, a ocupação do campo político pela mulher se faz em conformidade com as estratégias de dominação masculina (isto é, a presença da mulher na direção da ação política não só não põe em causa os mecanismos de funcionamento e estruturação do poder político, como revela a manutenção da subalternidade através das relações de poder que aí se organizam), por outro lado, a desigualdade de critérios no acesso à carreira política, aos financiamentos e a desilusão com as regras de jogo permitem à mulher o desenvolvimento de estratégias que levam à produção de alternativas ao modelo político. O período analisado neste capítulo vai de 1992 a 1999, correspondendo à mudança do sistema político. As unidades de análise foram: os dois maiores partidos do espectro político nacional, Frelimo e Renamo; a Frente de Ação Patriótica (FAP), um dos partidos criados após os acordos de paz de perfil fundamentalmente urbano e intelectual.

Se a escolha da Frelimo e Renamo como unidades de análise se deve ao fato de, além de serem os dois maiores partidos (em termos de visibilidade e de expectativas de conquista do poder), terem protagonizado um conflito armado, a escolha da Frente de Ação Patriótica deve-se a razões menos objetivas. Como um partido pequeno, visível apenas em meios muito restritos (sem ambições aparentes de conquista do poder), com um discurso político de questionamento do funcionamento do sistema democrático em Moçambique, pensamos que a experimentação, na FAP, das hipóteses propostas poderá fornecer uma nova e interessante perspectiva do problema.

Foram realizadas 35 entrevistas, sendo 28 de mulheres e 7 de homens, no período compreendido entre outubro de 1998 e junho de 1999.⁵ As entrevistas foram todas semi-estruturadas, buscando aprofundar e articular, em uma perspectiva de gênero, a construção das relações sociais na família com o acesso e o modo de ocupação de lugares de destaque nos partidos. Em relação ao nosso grupo alvo, foram entrevistadas 14 mulheres da Frelimo, 9 da Renamo e 5 da FAP, com idades compreendidas entre os 25 e os 70 anos. A idade média das entrevistadas é de 40,4 anos, sendo as do partido FAP as mais jovens. A formação acadêmica das entrevistadas varia entre o ensino

superior (4), o ensino médio (15) e o segundo grau do ensino básico (9). As militantes da FAP e as da Frelimo são as que têm maiores habilitações académicas. Foram entrevistados 4 homens da Frelimo, 1 da FAP e 2 da Renamo, com uma média de idade de 40 anos e com habilitações que variam desde o ensino superior (2) até o primeiro ciclo do ensino médio (2), e segundo ciclo do ensino médio (3). Os militantes da Renamo são os que possuem menos habilitações.

Os discursos das mulheres foram, de forma geral, mais abertos, existindo, com frequência, uma postura crítica relativa ao funcionamento do partido, particularmente em relação às diferenças de acesso da mulher aos recursos do partido e à hierarquia partidária. Este discurso muitas vezes entrava em contradição com afirmações de exaltação ao partido, o que permitiu revelar as contradições entre o “politicamente correto” e as práticas nas organizações partidárias. Os discursos masculinos, mais elaborados, refletiram as posições positivas dos partidos acerca da inclusão da mulher, acentuando, no entanto, através de metáforas e alegorias, a masculinidade do campo político e a “aceitação e boa vontade” dos homens em permitir a visibilidade política das mulheres.

1. CONSTRUINDO UTOPIAS: OS PRIMEIROS QUINZE ANOS...

As alterações no modelo político introduzidas em 1994, concretizadas com a realização das primeiras eleições multipartidárias, criaram novos campos de intervenção pública, permitindo a produção de novas formas de acesso e ocupação do espaço político. A história recente do país foi marcada por uma orientação político-ideológica simultaneamente definidora da amplitude e dos limites da atuação política dos cidadãos, “encerrando-a” em um quadro normativo que estruturou, durante os primeiros quinze anos da independência, o acesso ao espaço público.

Os sistemas dos valores políticos foram sustentados por todo um conjunto de ritos, símbolos que, tendo como função a integração/exclusão das cidadãs e dos cidadãos no projeto de construção da nação socialista, são determinantes para a compreensão das questões hoje colocadas pela introdução do sistema democrático. A igualdade revolucionária como legitimadora da ordem social foi, no que se refere à mulher, o fundamento para a luta pela emancipação (nas suas diferentes dimensões). A oposição às formas de or-

⁵As entrevistas foram codificadas segundo critérios de sexo e partido político. Os nomes próprios das mulheres da Frelimo têm como inicial a letra m; as das Renamo, a letra b e as da FAP, a letra c. Os nomes próprios dos homens da Frelimo têm como inicial a letra r. Os da Renamo, a letra s e os da FAP, a letra t.

ganização colonial, acompanhadas pela contestação aos elementos da estruturação tradicional (que aquela soube manipular/manter/reproduzir) realizadas através de um projeto político revolucionário e moderno, produziu rupturas violentas na estrutura social.

A ocupação do poder foi orientada por fidelidades e solidariedades construídas durante a luta armada, num contexto em que se pretendia substituir a relação parental e a ordem “natural” na qual assentava a autoridade tradicional, por “ideais políticos revolucionários”.

Para a mulher, esta conjuntura aparentemente abre novas possibilidades de afirmação: por um lado, a liberdade de direitos é garantida, do ponto de vista legal, principalmente por intermédio da Lei Fundamental;⁶ por outro lado, o discurso político acentua a emancipação da mulher como condição da sustentabilidade da nova sociedade.

A visibilidade pública da mulher surge, assim, em um contexto de libertação do país da dominação colonial e da imposição de um sistema que pretende, a partir dos novos objetivos políticos, configurar as práticas sociais. A Organização da Mulher Moçambicana (OMM)⁷ surge como entidade que congrega as aspirações emancipatórias da mulher. O discurso produzido pela organização é reivindicativo face ao que o novo poder político considerava como objeto de contestação: a sociedade colonial/tradicional. A mistura, pelo poder, das duas formas de estruturação social no mesmo combate político, cria no nível do discurso das mulheres ativistas da OMM uma dupla ambigüidade: de um lado, a rejeição da modernidade colonial (aquí incluídas as igrejas) e, de outro lado, a representação negativa de formas de organização tradicional, como o lobolo⁸ e a poligamia.

Ao mesmo tempo, este discurso que acentua a exigência da igualdade entre homem e mulher no acesso aos bens e recursos fundamenta-se na paternidade do partido político que está no poder. As campanhas de alfabetização das mulheres, a luta contra a violência, o envolvimento das mulheres nas tarefas de reconstrução nacional, coabitam sem aparente contradição com a função

⁶É preciso ter em conta, no entanto, que a primeira Constituição do país é discriminatória em relação à perda de nacionalidade da mulher moçambicana que se consorcie com um estrangeiro.

⁷A Organização da Mulher Moçambicana foi criada em 1973.

⁸Lobolo é um meio de formalização do vínculo entre duas famílias através do casamento. O lobolo, transferindo a subalternidade da mulher da sua família de origem para a família do marido (sendo este o mediador da dominação) expressa e legitima socialmente a desigualdade de gênero.

de “animadoras culturais” nos comícios dirigidos por homens. Revendo-se num discurso social progressista, a luta pela emancipação da mulher é condicionada pela linguagem, pelas categorias de análise e pelas prioridades que orientam o campo político. Este, ao querer romper com as posições conservadoras, não põe realmente em causa o modelo social que orienta os papéis e as funções dos atores sociais através da desigualdade de gênero. Procurando legitimar-se através de uma igualdade entre homens e mulheres, o poder de fato encobre a manutenção de um estatuto de subalternidade da mulher.

A luta desenvolvida pelo movimento das mulheres, acontecendo apenas no quadro da organização partidária, tem como resultado a filiação das expectativas de emancipação ao ideário de um partido dominado por homens, na composição da sua direção, nas suas práticas totalitárias e na exclusão da diferença. Portanto, o movimento das mulheres, não se constituindo como movimento social, com a sua identidade, submete-se (sob pena de ser excluído do projeto nacional) a um poder político que define seus objetivos e estratégias. Isto significa que, não sendo postas em causa as formas de dominação masculina, o poder reserva à mulher o papel de “companheira do homem engajado” ou “a que alimenta os combatentes”.⁹ O modelo androcrático é, assim, legitimado.

As possibilidades de combatê-lo são limitadas pelas categorias utilizadas para pensar a situação da mulher: ela deve ter acesso ao espaço público, ela deve poder exercer os seus direitos, mas os seus direitos e o acesso ao público devem ser orientados pelos interesses construídos na esfera privada. Isto significa que à mulher estão reservados, em primeiro lugar, os papéis de mãe, esposa e companheira (“a camarada”) sendo a partir deles que é reconhecido ou não o seu direito à respeitabilidade pública. As mulheres são julgadas, punidas ou premiadas pela fidelidade partidária e pelo desempenho moral. Não foi raro, durante a campanha de estruturação do partido, em 1977, que as acusações mais frequentes feitas às mulheres acentuassem a moralidade judaico-cristã.¹⁰

Por outro lado, as mulheres que ascedem à direção das organizações do partido são, na sua maioria, as esposas ou familiares dos dirigentes políticos,

⁹Hino da mulher moçambicana.

¹⁰O amantismo e o “liberalismo” sexual, principalmente praticado por mulheres, foram frequentemente utilizados durante o processo de constituição do partido Frelimo, e eram utilizados como forma de afastamento do campo político das mulheres “contestadoras”.

ou as mulheres (uma minoria) que, de um modo ou outro, constituem a reserva política que veio da luta de libertação nacional.¹¹

No aparelho de Estado, as poucas mulheres que aí desempenham funções de direção não se distinguem na luta pelos direitos das mulheres, muitas vezes tomando posições extremamente conservadoras face a problemas como o aborto, o divórcio ou a união de fato. A inclusão das mulheres no campo político faz-se, pois, segundo a reprodução do modelo patriarcal e da manutenção de uma ordem social que preserva como campo, o masculino. As relações sociais de gênero, entendidas como relações de poder, foram construídas, pois, em torno de um discurso de igualdade que condicionava a visibilidade das mulheres às estratégias de dominação masculina.

No entanto, a ação política não se realiza sem contradições e ambigüidades, visíveis principalmente na OMM, onde o controle partidário, feito através das antigas militantes, começa a ser contestado, dando origem, recentemente,¹² à sua tentativa de separação do Partido Frelimo.

2. AS QUOTAS DA GLOBALIZAÇÃO E OS CONTEXTOS LOCAIS NO ACESSO DAS MULHERES AO PODER POLÍTICO

Em 1992, com a alteração do regime, novos partidos políticos foram criados, potencializando o surgimento de novos problemas, novas questões e novas e diferenciadas formas de encontrar solução para a participação política das mulheres.

Contudo, uma investigação realizada em 1994 sobre a participação das mulheres no campo político mostra que a perspectiva de gênero na composição das direções dos partidos é expressa através de um discurso “politicamente correto”, mantendo-se uma perspectiva paternalista da direção dos partidos quanto ao papel da mulher.¹³

No contexto da descentralização da administração do Estado, realizaram-se em 1998 as primeiras eleições autárquicas. Pelos seus objetivos, o poder local, ao potencializar a participação dos cidadãos para a resolução dos problemas

concretos do município, permite o questionamento do funcionamento do campo político, como campo do “abstrato ideológico” e da competição política, criando possibilidades de abertura ao envolvimento direto das pessoas.

Se a pesquisa realizada sobre o comportamento político das mulheres e sua intervenção no poder local mostra, por um lado, que o seu acesso aos postos de decisão continua a ser orientado pelas redes familiares a que pertencem, torna visível, por outro lado, a forma como a ocupação deste espaço de poder aumenta a qualidade da intervenção feminina (Osório *et al.*, 1999).

Se as peculiaridades da ação política autárquica podem potencializar novas formas de exercício de poder — no sentido mais amplo de exercício da cidadania — e, portanto, favorecer a participação política feminina, a ocupação de espaços organizados, estruturados e hierarquizados segundo o modelo masculino de poder (como é o caso dos partidos políticos) provoca o surgimento de diferentes constrangimentos, tanto no que se refere ao acesso ao poder quanto nas formas de expressão desse poder.

A análise dos programas dos partidos políticos mostra que em todos eles é citada a importância do acesso da mulher ao poder, mas apenas a Frelimo definiu um sistema de quotas. Por outro lado, embora a participação feminina apareça nos princípios partidários como um imperativo democrático, o fato é que quase sempre é reservado a elas “lugares” femininos, isto é, procura-se que a mulher transponha para o espaço de poder as competências que lhe são reconhecidas na esfera privada. A mulher continua a ser uma espécie de garantia da ordem e do bem-estar familiar, tanto no discurso oficial quanto nos incentivos para a participação política.¹⁴

Independentemente dos partidos políticos analisados, o acesso das mulheres ao poder faz-se, essencialmente, através das redes familiares/partidárias ou das redes familiares/parentais/étnicas, isto é, o surgimento da mulher no campo político tem quase sempre a ver com a sua ligação familiar, de onde vem o reconhecimento e o valor. O modelo androcático não apenas intervém no acesso das mulheres a um espaço que lhes é estranho, como orienta e determina a forma como a mulher percebe e está na política. Como detalharei

¹¹Neste último caso estas mulheres são nomeadas em função da fidelidade ao chefe e da neutralização de contestações internas.

¹²Em 1994 a OMM decidiu a separação do partido Frelimo, tendo vindo a integrá-lo dois anos mais tarde.

¹³Para mais informação, ver Brito e Weimer, 1994.

¹⁴Nas últimas eleições não foram raros os casos de dirigentes partidários que nos seus apelos clamavam à beleza da mulher moçambicana e ao seu espírito de sacrifício, considerando-os atributos a valorizar no campo político.

na seção 3, a maioria das mulheres¹⁵ do universo que constitui este trabalho, independentemente dos partidos ou das características étnicas ou outras, ascedem ao poder por via masculina, seja ele mediado por fatores étnicos, religiosos ou de grupo social.¹⁶ “A minha família tem nome no partido [...] o meu pai foi um lutador [...] chamaram-me [...] precisavam de mim [...]”, afirmou-nos uma dirigente partidária.¹⁷ A identificação com o partido é feita quase sempre através de uma figura masculina, sendo que o próprio partido representa a figura paterna, a obediência e a fidelidade. A exploração/transposição de mecanismos de socialização na família para o partido, como entidade abstrata, reflete a necessidade da mulher de reconhecimento social para a participação em um espaço fortemente masculinizado (onde a violência nas relações de poder aparece como virtude masculina).

É interessante constatar que o acesso ao poder das mulheres que foram militares durante a luta armada de libertação nacional ou durante a recente guerra civil acontece também segundo uma lógica que secundariza a importância dos atos de bravura ou de sacrifício para acentuar, de uma forma ou de outra, o vínculo ao grupo. Isto significa que a afirmação conseguida durante os momentos de instabilidade (guerra) não se traduz em real ocupação de poder.

De uma forma geral, o lugar reservado a estas mulheres, após a(s) guerra(s), (e com a recomposição dos poderes políticos e militares) é nas organizações de mulheres ou em posições subalternas nos partidos. À “desordem” da guerra sucede-se a partilha ordenada e “natural” dos espaços e das funções. Ao contrário dos homens (mais jovens) com *status* semelhante, a idade das mulheres na liderança política situa-se entre os 35 e os 40 anos, são viúvas, divorciadas ou solteiras. Uma parcela relativamente importante das entrevistadas tem formação acadêmica de nível médio e provas dadas de fidelidade ao partido.

¹⁵E embora refira-me especificamente a Moçambique, encontramos em inúmeros trabalhos realizados na África (ver por exemplo MacFadden, 1995) e na América Latina (Astelarra, 1992) que o modelo da ação política pública discrimina a mulher tanto pela forma como se organiza, como pelos fundamentos normativos que o estruturam.

¹⁶Considerando que o conceito de classe não foi ainda trabalhado, à luz das novas realidades e dos quadros teóricos, prefiro utilizar o de grupo, muito mais ambíguo, porém mais operacional. Como poderemos constatar nas seções seguintes, se o acesso ao poder realiza-se dentro de uma lógica estranha à competência feminina, a ocupação do campo do poder pelas mulheres vai permitir o surgimento de conformismos, mas também de contestação ao modelo de dominação.

¹⁷Entrevista a Maria Bernardo.

Há uma clara tendência de utilização de diferentes critérios no recrutamento de homens e mulheres, expresso, por exemplo, na existência de maior circulação e distribuição de poder entre homens, surgindo com alguma frequência “caras novas” ocupando posições importantes nas hierarquias partidárias.¹⁸ A rigidez dos aparelhos face à renovação dos espaços de poder tem a ver com a impermeabilidade (impossibilidade?) das instituições à alteração/incorporação de modos diferentes de viver o político, ou seja, a manutenção/resistência à mudança, surgindo como condição de sobrevivência, põe em evidência a ambigüidade/conflito de um discurso de equidade e de igualdade com a forma como as organizações as exprimem (Gaspard, 1995).

Por outro lado, o aumento da presença das mulheres no campo do poder político provoca o surgimento de algum desconforto, traduzido na utilização de argumentos relacionados com o respeito coesão partidária¹⁹ e na tentativa de limitar a participação ou envolvimento das lideranças partidárias femininas, sempre que se trata de avançar com propostas legislativas a favor dos direitos das mulheres. Como procurarei analisar na seção 4, se a inquietação produzida pela presença política das mulheres não se traduz ainda em uma mudança do modelo de exercício de poder, há sinais de conflito com o modelo de participação — tanto no nível do discurso quanto das estratégias —, visíveis, por exemplo, na circulação da informação e na concertação de posições entre as lideranças femininas, além dos interesses partidários.

As motivações para a participação política feminina, independentemente do grupo político, variam entre o reconhecimento que os outros fazem da sua capacidade e da necessidade da sua presença (o que as leva a aceitarem, ou melhor, a conformarem-se com a decisão), a resposta a injustiças individuais ou coletivas e o fato de serem sujeitas a escrutínio eleitoral. Como nos afirmou uma dirigente partidária da Frelimo: “Antes éramos nomeadas [...] não havia eleições. [...] Também quase sempre as mulheres só serviam para bater palmas [...], preencher o número. [...] Agora têm que nos ouvir, discutimos [...]”²⁰

¹⁸Constata-se, por exemplo, que ao contrário do que acontece com a “promoção” masculina nos partidos políticos, a inclusão da mulher nas lideranças é sujeita a uma lógica de conservação de uma ou outra força hegemônica. Por exemplo, se no que se refere aos homens é clara a sua categorização em grupos que representam forças em conflito, as mulheres “promovidas” não protagonizam oposições ideológicas ou outras.

¹⁹No Parlamento, a intervenção das mulheres a favor dos direitos humanos das mulheres é sempre condicionada por uma lógica partidária.

²⁰Entrevista a Maria Gomes.

Sendo o campo político um espaço profundamente estranho às formas de socialização e de construção da identidade feminina, a vontade individual da mulher em participar em processos de decisão é encarada como desvio social. É assim que as poucas mulheres que lutam pelo poder são representadas no imaginário social como “homens” ou como “más mulheres”. Esta representação negativa confirma-se quando são apenas mulheres disputando a mesma posição. Como nos afirmaram vários entrevistados e entrevistadas de diferentes partidos políticos, “as lutas de poder entre mulheres são consideradas como resultado da inveja que sempre existe entre mulheres, do ódio que têm pelas outras [...] e porque sempre preferem um homem a dirigir [...]”.²¹ Os principais constrangimentos no acesso da mulher ao poder político situam-se, assim, no conflito entre os diferentes processos de socialização e entre estes e o modelo de organização política que, limitando a participação política da mulher, provocam o surgimento de conflitos entre os seus desejos e expectativas e as respostas que o campo político lhe oferece.

3. REPRESENTAÇÃO DO PODER: DO IMAGINÁRIO COLETIVO E DA CONSTRUÇÃO SOCIAL DA DIFERENÇA²²

As percepções que mulheres e homens têm do poder devem ser analisadas em função da experiência social de cada um dos grupos que podem, ou não, estar de acordo com os sistemas de valores dominantes. Por outro lado, sendo as representações elementos de coesão de um grupo face a outro grupo e, nesse sentido, expressando o sistema de diferenciações, são também componentes abertos à instabilidade e à mudança. Isto significa que os conflitos entre representações no seio do mesmo grupo e espaço ou entre grupos e espaços diferentes ilustram não apenas estratégias de adaptação a contextos históricos particulares, mas respostas coletivas a formas de dominação ou, pelo contrário, constituem um meio de manutenção da dominação.

²¹Afirmações deste tipo foram feitas por Marta Alberto, Mónica Francisco, Maura Cortês da Frelimo; Belmira Raúl e Benedita António, da Renamo; Rui Moita e Raúl Francisco, da Frelimo; Samuel David, da Renamo.

²²O conceito de representação social como é aqui utilizado supõe o conjunto de imagens, estereótipos, valores que caracterizam o modo como os grupos ou quais grupos se vêem por oposição a outro grupo. Neste sentido inclui nesta categoria analítica tanto os valores de coesão a um coletivo dado quanto as diferentes formas de figuração do poder.

No que se refere à representação do poder pelas mulheres que desempenham, em Moçambique, tarefas de liderança, o discurso da grande maioria (independentemente das formas de acesso e da motivação política) remete aos fundamentos normativos que orientaram a socialização. Neste discurso estão presentes duas variáveis: uma ligada à construção social da desigualdade “o homem nasce com poder” e outra que é fruto da ação política e que aparece como produto do exercício de poder pelas mulheres.

As “disposições” inscritas nos *habitus* de mulheres e homens que levam à apropriação diferenciada das finalidades da ação política têm como resultado a exclusão das mulheres do poder, seja na esfera privada (embora as funções de conservação da família sejam principalmente garantidas pelas mulheres), seja na esfera pública, onde são reproduzidas as disposições de um *habitus* não reconhecido como nuclear à ordem ou, antes, cujo reconhecimento social vem precisamente da sua submissão ao modelo androcrático. Significa que as mulheres ou ajustam o privado ao público em uma lógica de submissão produzida na família, ou rompem com ela, adotando os mecanismos de ação política que lhes conferem uma aparente igualdade. Várias líderes da Frelimo e da Renamo afirmaram: “As mulheres têm que conquistar o poder. [...] Os homens não. [...] Nós temos que mostrar muito trabalho [...], não podemos dormir. [...] Quando cometemos falhas, todos apontam porque somos mulheres.”²³

Do mesmo modo, os homens dirigentes entrevistados dos diferentes partidos (apenas com diferenças na maior ou menor elaboração do discurso) concordaram com o “valor” do trabalho político das mulheres sem, contudo, questionar os mecanismos de funcionamento da organização partidária ou os papéis tradicionais das mulheres. Como nos disse um dirigente partidário:

ela é chefe, eu a respeito, também a respeito em casa, mas ela é mãe e esposa e eu sou o chefe de família, são duas esposas diferentes. [...] As mulheres estão sempre brigando entre si [...]. Elas não devem esquecer que por trás de uma mulher está sempre um homem [...].²⁴

A prática política tem permitido pôr a nu estas oposições/conflitos entre diferentes percepções do poder e do seu uso, ao mesmo tempo que permite

²³Maria Gomes, Maria Leonardo, Benvida Leão, Bela Cassimo, Belarmina Alves produziram discursos deste teor.

²⁴Entrevista a Sérgio Santos.

a produção de elementos inovadores da representação de poder pelas mulheres.

O poder é fazer coisas para ajudar as pessoas, é trabalho coletivo, é pedir opinião e depois atuar, é autoridade e é ação é acesso ao conhecimento, é ter sensibilidade. [...] Nós trabalhamos na base da passividade, não gostamos de agressividade [...]. Nós não queremos excluir os homens. Queremos que aceitem a diferença. [...] Há uma maneira nossa de estar no poder, não podemos esquecer de que somos mães [...]. Eu gosto de ser mãe.²⁵

Se na maioria das mulheres existe uma representação do poder como missão, como servir os outros, há nas mulheres dos partidos da oposição um maior grau de conflito nas imagens que têm da sua participação política: “Eu quero fazer ouvir a minha voz [...]. Criança que não chora, não mama. [...] Para mim poder é não ter medo de ir para a reeducação”, disseram algumas dirigentes da Renamo.²⁶ O sistema democrático aparece para a totalidade das mulheres como a possibilidade de afirmação: “Agora me querem essas pessoas que te elegem é porque qualquer coisa gira em ti e a pessoa fica mais tranqüila, mais acomodada”, disseram-nos dirigentes da Frelimo, Renamo e FAP.²⁷

As diferenças na percepção do poder também se manifestam no modo como ambos os sexos descrevem a sua ação política. Se para mulheres e homens as finalidades do exercício do poder são quase sempre articuladas com os objetivos da organização, as dirigentes acentuam, em um discurso frequentemente atomizado, ações concretas de mobilização das pessoas para a participação em programas de desenvolvimento social, ocupando a educação um lugar central nas suas preocupações políticas. No discurso masculino, frequentemente mais elaborado, a concentração no dirigente dos desígnios do seu partido como guardião da “idéia justa” surge como legitimação de uma visão de poder centralizada e absoluta.

Por outro lado, as características da ação política também são percebidas como diferentes entre homens e mulheres, não havendo distinções impor-

tantes entre partidos. Dizem as mulheres que os homens são interesseiros e que quando aparecem é porque há alguma coisa de que querem usufruir. Defendem ainda que as mulheres são mais honestas e que a corrupção é com os homens. Acusam-nos de estarem convencidos de que podem fazer tudo e de, pelo fato de em casa serem chefes, pensarem que têm direito de sê-lo. Concluem dizendo que ser chefe é, para os homens, um direito.²⁸ Dizem os homens que o poder está ligado a objetivos gerais e que é um exercício de autoridade. Defendem que as mulheres devem participar, mas que elas são muito emotivas e que, depois, têm outras prioridades, como a casa e os filhos.²⁹

As representações diferenciadas são, pois, o resultado de conflitos que opõem as mulheres ao modelo cultural dominante, contendo estes conflitos ao mesmo tempo propostas de inovação cultural e consciência de uma relação social de dominação.

4. ALTERNATIVA(S) NA AÇÃO POLÍTICA OU CONSOLIDAÇÃO HEGEMÔNICA DO MODELO POLÍTICO?

Os riscos do reducionismo na explicação das formas de ocupação do campo político pelas mulheres exigem cuidados suplementares no tratamento do problema. Entre mulheres de grupos, etnias, religiões e ideologias tão diferentes, como identificar as constantes que possam permitir atingir o global sem que o individual se perca? É possível encontrar, na pluralidade de olhares femininos sobre o político vivido e o político apropriado, laços harmonizadores? Em última análise, haverá uma articulação entre as múltiplas desigualdades e as diferenças que permitem falar em formas específicas da mulher de ocupar o campo político?

Algumas das minhas entrevistadas dos três partidos disseram que as mulheres gostam de ouvir, de pensar muito e que não gostam da guerra, apontando ainda para a necessidade de adaptar aquilo que pensam ao que os outros querem.³⁰ Estas palavras, elucidando os fins da socialização primária, mos-

²⁵Esta concepção de poder está refletida nas entrevistas feitas com Maria André, Marta Silva, Margarida Tavares Maria Costa, Maria Campos, Bela Cassimo, Bernardete Cossa, Belarmina Alves.

²⁶Afirmções deste tipo encontram-se nas entrevistas de Benvinda Leão e Brigida Sousa.

²⁷Afirmções produzidas por Maria Gomes, Bernardete Cossa, Carmo Chaves, Conceição Issufo.

²⁸Afirmções deste teor foram feitas pelas entrevistadas Margarida Tavares, Maria Leonardo, Benvinda Leão, Bernardete Cossa.

²⁹Afirmções deste teor foram feitas pelos entrevistados Rui Moita, Raul Francisco Romulo Bento, Rui Pelembe, Sergio Santos, Samuel David.

³⁰Afirmções deste teor foram proferidas por Marta Silva, Margarida Tavares, Bela Cassimi, Belarmina Alves, Carmo Chaves, Conceição Issufo.

tram como, por um lado, a desigualdade nas relações sociais de gênero é uma permanência nas relações sociais entre homens e mulheres e, por outro lado, que essa desigualdade que estrutura o modelo social é um dos fundamentos da sua conservação e reprodução.

Elementos como a competição, a hierarquização e “a violência como virtude masculina”, essenciais ao funcionamento do modelo de ação política, estão ausentes do discurso feminino do poder (Colflesh, 2000: 7).

A produção de um discurso inovador (nos espaços de poder) de inclusão, emocional e profundamente comunicativo, reflete uma necessidade de transpor para o campo político os papéis aprendidos na família. A propósito, uma líder da Frelimo afirmou-nos: “O que eu gosto mesmo é de falar com as pessoas [...], é de resolver problemas concretos [...]”.³¹

Os sistemas de valores normativos da relação familiar que continuam a servir de base à atuação política da mulher entram em conflito com os mecanismos de funcionamento do modelo político. Face a este conflito, a ocupação do campo político faz-se de forma diferenciada. Em primeiro lugar, há um grupo de mulheres que se adaptam ou procuram adaptar-se às regras, às hierarquizações e à estrutura partidária, conformando-se com a superioridade masculina e com posições subalternas. São delas as palavras: “que fazer [...] poder é mesmo ter força [...] e quem tem força é o homem [...]”.³²

Para estas dirigentes partidárias (muitas delas oriundas da OMM), a desigualdade de gênero na distribuição dos recursos não é percebida como tal ou é naturalizada. As suas prioridades políticas acentuam os grandes objetivos do partido-pai, numa perspectiva de conformação à subalternidade. Conservadoras, quando confrontadas com possíveis alternativas para o campo político, especialmente no que se refere ao exercício de direitos, estas mulheres abrigam-se sob a proteção do juízo e da ação masculina.

A adoção das regras do jogo político caracteriza um segundo grupo de mulheres líderes. Caracteriza-as um discurso profundamente masculinizado, profissionalizado e conflituoso. Para este grupo, a competência para o exercício do poder é o critério orientador; as relações sociais de gênero e a discriminação da mulher são um problema que consideram solucionado, na medida em que as leis garantem, ou podem vir a garantir, os direitos huma-

³¹Entrevista a Margarida Tavares.

³²Afirmções deste teor foram proferidas pelas entrevistadas Marta Alberto, Monica Francisco, Maura Cortes, Belarmina Alves e Benvinda Carimo.

nos. Os direitos das mulheres inscrevem-se em um quadro geral, neutro e regulador de comportamentos. As desigualdades e as diferenças entre homens e mulheres são compreendidas apenas do ponto de vista formal. No seio dos partidos, não questionam a construção e a reprodução social da desigualdade, muitas vezes mantendo-se alheias à luta do movimento feminista. Demonstrativa é a afirmação de uma destas dirigentes: “Quando vou ao Fórum Mulher dizem ‘você, deputadas, não fazem nada pela mulher’, mas não é verdade, porque no partido temos que estar unidos em uma só voz, senão é um descalabro completo nas bases.”³³

A competência, conceito-fetice destas mulheres, leva-as a uma apropriação superlativa das regras impostas pela dominação masculina (Muraro, 1999). Reconhecidas e apelidadas pelos seus pares de cerebrais, frias e agressivas, às mulheres “adotadas” são emprestadas qualidades masculinas que funcionam, simultaneamente, como fator de inclusão (face às organizações partidárias) e como fator de exclusão (face à condição feminina). Não subvertendo a ordem institucional, estas mulheres são, ao mesmo tempo, garantia, tal como o primeiro grupo, de reprodução dos mecanismos de dominação e marginais ao processo de reprodução social. Premiadas e punidas pela apropriação de um campo socialmente reconhecido como exclusivo dos valores e das práticas masculinas, estas mulheres realizam uma “oblação” da sua condição feminina, ajustando-se aos interesses partidários (Bourdieu, 1998).

Nas relações de poder estas mulheres, têm, no limite, posições sempre subalternas, seja porque as suas “disposições” foram adquiridas contra o *habitus*, levando-as a rupturas violentas (de ordem pessoal e social), seja porque sobre elas se exerce continuada e sistematicamente o controle da “adoção”. Por outro lado, não é por acaso que, mais que os seus colegas homens, as mulheres “adotadas” desenvolvem atitudes de comunhão com a organização e com a hierarquia, eliminando os pontos de divergência e conflito.

A adesão ao partido ou a um projeto político deve ser entendida (para este tipo de liderança) como ortodoxia “consentida” (Ansart, 1977) em que a eficácia do campo político é tanto maior quanto ele concentra em si os interesses do coletivo totalizante e situa-se acima da luta intrapartidária, em uma absoluta conformidade com o poder imposto/consentido. Nesta ordem de idéias, o sistema democrático não representa para estas mulheres um imperativo necessário à participação feminina.

³³Entrevista a Monica Francisco.

Uma terceira forma de exercício de poder corresponde a uma subversão por dentro do poder. Quero com isto dizer que, embora não estejamos perante uma proposta de ruptura com o atual modelo político, as estratégias de ocupação do espaço político desenvolvidas (por um outro grupo de mulheres) contêm elementos de afrontamento dos mecanismos de funcionamento das organizações políticas (Hackney e Hogard, 1999). Esta posição não corresponde, em termos de biografia política ou pessoal, a apenas uma das categorias anteriormente identificadas. São antigas guerrilheiras, membros da organizações das mulheres ou mulheres de carreira política. O que têm de comum estas mulheres?

Muitas das nossas entrevistadas³⁴ fazem afirmações como: “Precisamos trabalhar juntas. [...] Somos mulheres [...], sofremos. [...] Quero ser dona da minha casa. [...] Quero ser feliz. [...] Não vejo contradição com a mulher da Renamo [...].”

As mulheres deste grupo representam-se em primeiro lugar como mulheres, ou seja, com muitos e variados objetos de atenção, com essa capacidade plural de estar e viver em lugares e projetos diferenciados (Facio, 1999). Reivindicando o direito de ajustar o privado e o público, rompendo com a rigidez e a classificação dos papéis e das estruturas, elas fazem e refazem o caminho entre a família e o partido; assumindo-se como diferentes, elas transferem para o campo político a emoção e o diálogo. Rejeitando os padrões masculinos e as suas categorias de análise, estas mulheres compõem um discurso inovador pleno de alegorias e utopias. Circulando a informação e o saber, encorajando a participação e a integração, rejeitando as hierarquizações dos espaços família/partido, elas subvertem os instrumentos de dominação. Na sua liderança, estas mulheres priorizam o sentido de missão, a responsabilidade perante os outros, a honestidade, a humanização do poder, a ética.

Face a estratégias de dominação assentes na manutenção de poder político, estas mulheres adotam uma linha de ação que procura, através do exercício da cidadania, questionar os mecanismos fundadores do modelo político. Não identificando-se como vítimas, elas procuram espaços de afirmação que as transformem em sujeitos políticos. “Eu gosto de futebol [...] e já aconteceu eu chefiar delegações de jogadores de futebol, mas as pessoas lá fora nem apertam a mão, pensam que eu sou massagista ou esposa de um

dirigente [...]”³⁵ A coesão expressa por palavras fortes (honestidade, participação, missão) e por toda uma parafernália simbólica é muitas vezes ambígua e contraditória. “Estou cansada [...] quero ficar na minha casa [...]. As mulheres são as piores inimigas das mulheres [...]. Eu trabalho para as mulheres mas parece que não entendem”, são afirmações ilustrativas de um discurso emancipador e unitário.³⁶

Não existindo neste grupo uma consciência coletiva ou individual de uma proposta alternativa ao modelo político dominante (traduzida em um aparato ideológico reconhecido pelas produtoras e pelos receptores), as práticas e o discurso (embora fragmentado) traduzem, por um lado, a incapacidade das atuais organizações em adaptar/adotar novas experiências e novos conflitos e, por outro lado, mostram a existência de tensões, não apenas produzidas e reproduzidas dentro dos partidos (e que são, afinal, razão da sua eficácia), mas que são inovadoras em relação à estrutura, à hierarquia e aos mecanismos de funcionamento dos partidos políticos. Estas tensões, atingindo a natureza do modelo político dominante, constituem de fato uma nova via para ação política. Não é por acaso que honestidade, diálogo, participação na escolha das opções políticas sejam palavras utilizadas não apenas como elementos de uma nova identidade política, mas também como oposição ao que consideram identificar o masculino. E, neste sentido, a grande maioria das nossas entrevistadas, mesmo aquelas que pertencem ao grupo das “adaptadas”, fazem afirmações como: “As mulheres não bebem [...], são mais honestas [...]. Quando dizem que vão fazer é porque vão fazer [...]. As mulheres são mais sérias [...]. As mulheres pensam nos outros, são menos egoístas [...]”³⁷

Nas relações de poder estabelecidas no contexto intrapartidário, estas mulheres são constrangidas na ação política pelo menor acesso aos recursos, pela ocupação de posições classificadas como femininas, pela invisibilidade no campo político. Algumas mulheres³⁸ declararam que, se há carros, eles sempre são primeiro para os homens, que quando querem trabalhar nos distri-

³⁴Entrevistas de Maria Gomes, Margarida Tavares, Maria Costa, Marcela Candido, Maria Leonardo.

³⁵Entrevista de Manuela Orta.

³⁶Entrevista de Maria Costa.

³⁷Afirmações deste teor estão presentes nas entrevistas de Maria Gomes, Margarida Tavares, Maria Leonardo, Benvinda Leão.

³⁸Afirmações deste teor estão presentes nas entrevistas de Maria Campos, Mercedes Temba, Maria Leonardo Benvinda Leão, Belarmina Alves.

tos não têm meios, que as mulheres sempre trabalham muito mas que nunca são atendidas e que podem “dar” mais, mas não permitem. Participando em ações da sociedade civil em prol da defesa dos direitos das mulheres, raramente as suas posições são reconhecidas ou apoiadas pela organização. A pluralidade democrática permite desenvolver mecanismos de aceitação na ação política das mulheres, o que leva a que mesmo sem uma concertação formal de interesses, estas mulheres procurem construir, em nível intra e inter-partidário, uma unidade política.

O reconhecimento da diferença, reivindicado pelas mulheres é, de fato, uma luta contra a cultura da igualdade, que tem como objetivo principal esvaziar a luta feminista, submetendo-a a uma concepção legalista de direitos. O controle ideológico masculino no seio das organizações partidárias é expresso, nas relações de poder, por intermédio de mecanismos que são, por sua vez, instrumentos de exclusão e de vigilância ideológica. Esse controle pode ir desde a marcação sistemática das reuniões para a noite à vigilância do comportamento sexual da mulher. A persuasão constitui um meio importante de dominação, refletida muitas vezes em apelos à “solidariedade entre camaradas” e ao vínculo ao “grupo escolhido”, criando elementos unificadores do grupo por oposição ao “inimigo”. Esta categorização, que é eficaz (no sentido de eliminar a contestação interna) para homens e para mulheres, é de grande violência simbólica sempre que se trata de mulheres (Ansart, 1977). Trata-se, aqui, não apenas de eliminar oposições ou de conquistar mais poder, mas da sobrevivência do modelo de organização partidária. O que está em causa (embora não seja claramente aprendido) não é conquistar eleitores nem derrotar o adversário interno; o que está em causa é a emergência de uma nova maneira de “estar” e “fazer” política. As estratégias difusoras da persuasão encontram assim, um tipo de resistência não controlável pelo sistema.

O exercício da democracia, no contexto dos sistemas globalmente legitimados, deixa de “satisfazer” a demanda de novos grupos, como é o caso das mulheres, em que a necessidade de ação mais plural e transversal aos diferentes espaços de produção do político leva à “invenção” de uma ação política mais integradora da intervenção política/social. Na medida em que os partidos com a intenção de reforçar o vínculo conservam os antigos elementos integradores, são criadas, no nível simbólico e no nível da prática política, sucessivas contestações que permitem o surgimento de elementos identitários que configuram os novos meios de vínculo (Ansart, 1977).

Estamos, assim, perante um duplo movimento de conservação/adaptação da antiga ordem institucional (com um universo simbólico e normativo de dominação) e de transgressão/recriação dos modos de pensar e viver o político.

Estes contextos “não hegemônicos” conduzem à reflexão, não apenas sobre o modo de estruturação do sistema democrático moderno, mas sobre a compartimentação que a democracia plural faz dos diferentes espaços e formas de exercer a democracia, ou seja, o que as mulheres que estão no poder “formal” reivindicam não é a participação igualitária nem decisão política, mas a inclusão da diferença (múltipla) no modo como se organiza e se exerce a política. A necessidade de fazer interagir o privado e o público no exercício do poder político feminino está presente em muitas das palavras das nossas entrevistadas:

A sociedade não aceita ver uma mulher com o poder. [...] Dizem que a mulher deixa a família desorganizada [...], dizem que o marido não devia permitir que ela fique fora de casa [...]. A família, muitas vezes com medo dos vizinhos, não apóia a mulher. [...] Ela então por vezes tem que abandonar a política [...].³⁹

Este discurso ilustra a exigência de pensar o poder político através da família, lugar por excelência de construção das relações de poder fundamentadas na discriminação da mulher (Melkiori, 1997). Os mecanismos de construção das identidades reveladores da forma como se constrói a hierarquia familiar e como se articula a distribuição do poder são elementos centrais para a análise da feminização do privado e da masculinização do público.

Considerando o contexto de interação entre o moderno e o tradicional existente em Moçambique, com aquele submetendo apenas formalmente a organização familiar tradicional à nuclearidade urbana — característica da maioria das entrevistadas — é útil, para a compreensão do diálogo entre privado e público, ter em conta alguns dos mecanismos de socialização da moça e do rapaz que constroem diferente e desigualmente o acesso e o controle dos recursos. Claramente socializadas para a domesticidade, as moças desenvolvem na família as capacidades que, na vida adulta, as

³⁹Afirmações deste teor foram produzidas por Manuela Orta, Marta Silva, Maria Leonardo, Benvinda Carimo, Bernarda Ahgee.

legitimam como mulheres. A aprendizagem expressa na divisão de trabalho e na distribuição da autoridade na família tem como consequência a configuração de papéis e funções que definem o destino feminino. As suas competências preparam-na para a aceitação/conformismo da submissão. Ser dona de casa, mãe e esposa constituem para a mulher o cumprimento de uma missão, essência da natureza feminina. Esta vocação feminina para cuidar do outro exprime-se, do ponto de vista do sistema de valores, por um universo simbólico cuja eficácia se prolonga para além das relações familiares⁴⁰ e, do ponto de vista da norma, por impedimentos concretos à divisão da autoridade.⁴¹ O constrangimento no acesso a recursos, sejam eles económicos, legais ou políticos, é sustentado pelo sistema sexo-gênero, que garante a reprodução da desigualdade nos diferentes espaços sociais.⁴²

Estes elementos estão presentes na identidade dos três grupos de liderança feminina. “Adotadas”, “adaptadas” ou “diferentes”, as dirigentes partidárias revelam um acordo (que pode ou não ser aceite, tanto pelas “adaptadas” como pelas “adotadas”) com a socialização primária e com as categorizações sociais. Se nos dois casos extremos da tipificação da liderança, o acordo entre o partido e a família é resolvido pela apropriação (“adotadas”) e pela rejeição/ocultação do modelo político (“adaptadas”), no terceiro caso (“diferentes”) os mecanismos de subordinação, embora expressos de forma diferenciada, são claramente percebidos nas relações de poder intrapartidárias. E não apenas a representação negativa e desvalorizadora da ação política feminina está presente, como é claramente percebida por estas mulheres. Transferindo para o campo político os papéis consensuais aprendidos na

⁴⁰O banho dos maridos deve ser ritualmente preparado pelas mulheres, assim como a alimentação dos maridos (que devem ser servidos sempre em primeiro lugar).

⁴¹A discussão sobre a promulgação da lei da família tem como um dos seus pontos de maior conflito o articulado que se refere à possibilidade da mulher também ser chefe de família. Grupos apoiados pelas igrejas e pelas autoridades tradicionais têm feito uma verdadeira caça às bruxas, classificando as defensoras de “estrangeiras, mal amadas, mulheres de calças”. Os partidos políticos, incluindo a Frelimo, com uma história discursiva “emancipatória”, não têm tomado posição, com o argumento de que “estamos ouvindo o povo”.

⁴²A adoção do conceito sistema sexo-gênero feita a partir do final da década de 1980 pretende acentuar o controle do corpo e da sexualidade da mulher como fundamento da desigualdade. Esta perspectiva surge como oposição ao esvaziamento progressivo do conceito de gênero e ao avanço das forças conservadoras que pretendem reduzir a luta do movimento feminista ao espaço público.

família, não enjeitando a socialização para “o outro”, a mulher política procura reconstruir o espaço público da intervenção em uma base de igualdade na diferença, ao mesmo tempo que desenvolve estratégias de adaptação ao modelo familiar.

O meu marido não faz política [...], então eu procuro discutir com ele [...], procuro integrá-lo na vida do partido [...], peço sua opinião. [...] A mulher tem responsabilidades no partido, mas na casa, não [...]. Na casa não devo esquecer que sou mãe [...]. Não gosto que ninguém arrume a roupa do meu marido, eu é que devo fazer isso. [...] Eu antes de ter empregado, cozinhava toda a noite porque de dia tinha tarefas.⁴³

Não podendo afrontar o conflito com a subalternidade doméstica, a mulher procura nas organizações partidárias aumentar o seu espaço de intervenção, incorporando às formas de exercício de poder a sua diferença.

Questionando, por um lado, o essencialismo que biologiza as relações sociais de gênero e rejeitando, por outro lado, as acusações essencialistas dos pós-modernos, as teóricas feministas da diferença reafirmam o gênero como “o conjunto de valores e características que determinam a masculinidade e a feminilidade em cada cultura e em cada momento histórico” (Facio, 1999). É esta prática integradora, múltipla e inovadora de algumas líderes femininas em Moçambique que, continuada, pode produzir efeitos emancipatórios sobre o modelo político.⁴⁴

5. CONCLUSÕES: AS DÚVIDAS

A introdução do multipartidarismo em Moçambique, que se seguiu a um período de orientação socialista, realiza-se em um contexto de dominação hegemônica do modelo democrático. Em um país sem tradição democrática (pelo menos aquela que se inscreve na modernidade ocidental),

⁴³Maria Bernardo, Marta Alberto, Monica Francisco, Maria Campos, Benvinda Carimo produziram afirmações deste tipo.

⁴⁴Aliás, este mesmo aspecto é desenvolvido por Alda Facio a propósito da prática política feminina em alguns países da América Latina.

saído de uma situação colonial e de uma guerra civil que dilacerou as pessoas e as instituições, é ao Estado que compete organizar e definir as regras do novo jogo político, estruturado em torno dos protagonistas do conflito armado.

Com o fim da guerra e o aumento da dependência econômica, a formalização da democracia vem pôr a nu, por um lado, a extrema fragilidade do novo campo político — dividido em duas forças sem projeto político — e, por outro lado, a incapacidade de ação e inovação das forças sociais (Touraine, 1994). A fraqueza da sociedade civil (no seu sentido mais amplo), a dependência econômica e a instabilidade social conduzem ao esvaziamento do debate político, centrando-se a vida política na discussão da pequena solução econômica. Por outro lado, os partidos políticos, cada vez mais enclausurados em uma lógica de poder, tornam-se indisponíveis para serem catalisadores da ação democrática. Por sua vez, o Estado, definidor do modelo de organização política no que ela comporta de normas, hierarquias e valores, não tem sido capaz de recriar os mecanismos que permitam a inclusão social dos cidadãos.

Em relação à luta das mulheres pelo acesso aos direitos, os partidos a desclassificam ou a transformam em capital na sua relação com as agências internacionais ou com as elites urbanas (em período eleitoral). Assim, a participação política das mulheres inscreve-se, aparentemente, em um contexto frágil do ponto de vista da cultura democrática. O acesso ao poder pelas mulheres continua a ser estrangido pela socialização primária, que a discrimina face a recursos como a escola, a saúde e o emprego, que a mantém em uma situação em que novos mecanismos de desigualdade são produzidos. É exemplo disso o aparecimento violento das mulheres no mercado informal, o que, levando à ruptura com o “núcleo” identitário, permite tornar visíveis antigos conflitos, ao mesmo tempo que aparecem sobre/contra eles novos conflitos. Mas são estas rupturas que potencializam o aparecimento de elementos emancipatórios: agravam-se os conflitos com o privado, na medida em que as hierarquias e as posições aí definidas são interrompidas pela lógica do mercado, de um mercado de trabalho que faz apelos insistentes à capacidade de convencer, de enganar, de lutar pela sobrevivência. É esta luta pela sobrevivência econômica que permite desencadear uma série de contestações e inconformismos que, tendo como resultado imediato a atração da violência sobre si (principalmente da violência intrafamiliar),

cria, por outro lado, as condições para o aparecimento de ações coletivas de mulheres.⁴⁵

A fragilidade do debate político nos partidos, a estratificação dos seus aparelhos em moldes não democráticos e, principalmente, a ausência de uma identidade política/ideológica provocam dois efeitos de sinal contrário. Se por um lado a concepção do campo político como campo totalitário (em que as redes de fidelidade/compromisso são determinantes na circulação do poder) produz um esclerosamento da vida partidária e o seu afastamento das expectativas sociais (e, portanto, a diminuição da sua capacidade mobilizadora), por outro lado, surgem no interior dos partidos grupos (sem contudo serem dotados de um sistema de pensamento expresso em práticas unitárias) cujo discurso contém uma força de mobilização capaz de produzir tensões refundadoras. Embora a prática política de muitas mulheres dirigentes não seja alicerçada por uma estratégia consciente de emancipação, a fraqueza política das organizações partidárias permite a configuração de um espaço dentro do partido no qual as mulheres iniciam a produção de um discurso de auto-reconhecimento.

Ao longo da pesquisa, e principalmente à medida que os dados iam sendo articulados, foi possível identificar três formas de ocupação do espaço político que correspondem a modos diferenciados de apropriação, adaptação e contestação do modelo político dominante. A análise realizada não permite concluir possíveis agrupamentos por classe etária, histórias de vida, origem social, formação acadêmica ou ideologia política. Ficou evidente que, independentemente dos percursos políticos, da participação nas guerras (a de libertação e a guerra civil), as mulheres incluem-se em uma das três categorias identificadas: as “adotadas”, as “adaptadas” e as “diferentes”.

No entanto, estas formas diferenciadas de pensar e viver o político não podem servir para uma compartimentação rígida da ocupação do espaço político. Como procurei demonstrar, a categorização é resultado de uma tentativa de encontrar (a partir da operacionalização do conceito foucaultiano de poder) tendências comuns face ao modelo de organiza-

⁴⁵Cada vez é mais freqüente na cidade de Maputo o surgimento de ações de vizinhas, que vão desde o impedimento de despejo das casas pelos maridos até o movimento das mulheres dos mercados informais na sua luta contra o fisco ou a transferência dos locais de venda.

ção política. É assim que mulheres com formação acadêmica de nível médio ou superior podem ser encontradas tanto no grupo das que adotam o modelo masculino de exercício de poder, como no grupo das que procuram subverter e confrontar esse mesmo modelo. Do mesmo modo, os partidos políticos e as eventuais diferenças na sua constituição e ação não determinam a posição das mulheres face aos padrões masculinos de exercício do poder.⁴⁶ Da pesquisa realizada, julgo que devem ser buscados fundamentalmente os mecanismos de diferenciação do comportamento político feminino nas interações entre a exclusão/inclusão social e política, realizadas tanto no campo restrito das organizações partidárias quanto como na família ou ainda em outros meios de ligação, sejam as organizações femininas ou os sindicatos.

No caso de Moçambique, é interessante constatar, para retomar uma idéia anteriormente exposta, que, se a situação das instituições democráticas condiciona a inclusão da diversidade, as características particulares do país permitem abrir novas perspectivas, não apenas no campo dos direitos das mulheres mas, fundamentalmente, no aparecimento, possível, de alternativas à prática democrática, protagonizadas pelas mulheres.

Este trabalho evidencia, no caso concreto de Moçambique, que a ambigüidade existente entre o sistema democrático (pouco consistente e regulado) e a instabilidade da vida política e social potencializam a criação de espaços de liberdade e de inovação. Só assim compreende-se que, sob um modelo perfeita e claramente (muitas vezes até ao absurdo, se considerarmos o tempo histórico) androcratizado, haja um grupo de mulheres dirigentes que, através da contestação à dominação masculina nos partidos, procura, com sua prática, um reconhecimento da diferença e uma reelaboração de novos valores. Ao mesmo tempo que preservam o seu eu emocional, as mulheres inscrevem a sua ação no coletivo, procurando sustentar a diferença e aumentar a inclusão (Facio, 1999).

⁴⁶A análise que faço vem ao encontro do que o movimento feminista "da diferença" tem argumentado: rejeitando o "essencialismo" na construção identitária, tanto masculina como feminina, não abdica da abordagem que procura na construção e nos elementos normativos do modelo social (incluindo os que regulam a reprodução e a sexualidade) as razões profundas para a discriminação sexual. Frequentemente a acusação essencialista que é feita às reivindicações feministas tem como objetivo negar ao movimento emancipatório feminino as especificidades que fazem dele, independentemente da natureza dos meios de pertença (ou de referência), um campo de emancipação social.

No entanto, as possibilidades de alternativa e de sua formalização como recriação da vida democrática dependem de inúmeros fatores, entre os quais o não menos importante é a capacidade do sistema de incluir a diversidade, uma diversidade que não se traduza em oposição mas em

combinação de vida privada e vida pública, de sucesso profissional e relações de afetividade, de ligações familiares [...], mas também em procurar que os homens elaborem outras formas de combinação dos diferentes aspectos da sua existência (Touraine, 1994: 156).

Bibliografía

- Ansart, Pierre (1977), *Idéologies, Conflicts et Pouvoir*. Paris: PUF.
- Astelarra, Judith (1992), "Recuperar la Voz: el Silencio de la Ciudadanía", *Feminismos Fin De Siglo*, Género y Cambio Civilizatorio. Ediciones de las Mujeres. Isis Internacional, 47-57.
- (1999), "Autonomía y Espacios de Actuación Conjunta", *Feminismos Fin de Siglo*, especial FEMPRESS, http://www.fempres.cl/base/ne_feminismo.htm
- Bourdieu, Pierre (1998), *La Domination Masculine*. Paris: Seuil.
- Brito, Luis; Weimer, Bernhard (orgs.) (1994), *O espaço da mulher no processo multipartidário. Seminário (Maputo, 6-7 de outubro de 1993). Relatório final*. Maputo: UEM; Fundação Friedrich Ebert.
- Colflesh, Nancy Anne (2000), "Women as Leaders: Piecing Together their Reflections on Life and the Pricipalship", *Advancing Women Leadership Journal*, 3(1). <http://advancingwomen.com/awl/winter2000/colflesh.html>
- Facio, Alda (1999), "Comunion en la Diversidad", *Feminismos Fin de Siglo*, especial FEMPRESS, http://www.fempres.cl/base/ne_feminismo.htm
- Foucault, M. (1990), *Deux Essais Sur le Sujet et le Pouvoir* (mimeo.).
- Gaspard, F. (1995), "Des Partis et des Femmes", *Démocratie et Représentation*. Paris: Kimé, 28-60.
- Guzmán, V. (1999), "Posibilidades y Riesgos de la Institucionalidad", *Feminismos Fin de Siglo*, especial FEMPRESS, http://www.fempres.cl/base/ne_feminismo.htm
- Hackney, Catherine E.; Hogard, Elaine M. (1999), "Women in Transition: a Mission of Service", *Advancing Women Leadership Journal*, 2(1). <http://advancingwomen.com/awl/winter99/hackney.html>
- Stetson, Dorothy McBride; Mazur, Amy (orgs.) (1995), *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- MacFadden, P. (1995), "Challenges and Prospects for the African Women's Movement into the 21st century". Harare: Feminist Studies Center Zimbabwe, 10-21.
- Melkiori, Paola (1997), "Messages from Huairou. Notes for a Redefinition of the Space of Politics", *Canadian Women Studies*, 17(2), 8-17.
- Muraro, Luisa (1999), "Un Language que lo Vuelva Memorable", *Feminismos Fin de Siglo*, especial FEMPRESS, http://www.fempres.cl/base/ne_feminismo.htm
- Osório, Conceição, et al. (1999), *Mulher e autarquia. Relatório de investigação*. Maputo: UEM, CEA, NORAD.
- Pitanguy, J. (1999), "Caminamos y Tropezamos... Pero Caminamos", *Feminismos Fin de Siglo*, especial FEMPRESS, http://www.fempres.cl/base/ne_feminismo.htm
- Seidler, Victor J. (1994), *Unreasonable Men — Masculinity and Social Theory*. Londres: Routledge.
- Touraine, A. (1994), *Qu'est-ce que la Démocratie?*. Paris: Fayard.
- Virreira, Sonia (1999), "Del Poder de los Sin Poder Al Poder de no Poder", *Feminismos Fin de Siglo*, especial FEMPRESS, http://www.fempres.cl/base/ne_feminismo.htm

Democracia Participativa em Ação

CAPÍTULO 10

Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva*

Boaventura de Sousa Santos

*Quero agradecer a todos quantos me ajudaram a realizar o trabalho de campo, aos líderes políticos, quer do governo, quer da oposição, aos dirigentes dos movimentos de base, aos participantes nas instituições do orçamento participativo e aos conselheiros e delegados do orçamento participativo, que permitiram, amavelmente, que eu assistisse às suas reuniões. Os prefeitos Tarso Genro e Raul Pont abriram-me generosamente as portas da prefeitura. Tive discussões esclarecedoras com colegas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em particular com José Vicente Tavares dos Santos, Sonia Laranjeira, Luciano Fedozzi e Zander Navarro, a quem muito agradeço. Quero agradecer, de modo muito especial, a Sérgio Gregório Baierle, a Regina Maria Pozzobon e a Vera Regina Amaro, do Cidade (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos), a sua assistência na pesquisa. Um agradecimento especial a Maria Paula Meneses na preparação e atualização do manuscrito. Luciano Brunet prestou-me informações preciosas e detalhadas sobre os últimos desenvolvimentos do orçamento participativo, pelo que lhe fico muito grato. Gostaria também de agradecer aos meus assistentes de pesquisa do Centro de Estudos Sociais: Lassalet Simões, Nuno Serra e Sílvia Ferreira. O trabalho de campo foi realizado entre 1995 e 1997, mas alguns dados estatísticos e outros foram atualizados até agora na medida do possível. Uma versão diferente deste texto foi publicada em inglês sob o título "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy", *Politics and Society*, 26(4), 1998, 461-510. Na preparação da versão inglesa, Maria Irene Ramalho teve papel fundamental, a quem muito agradeço.

INTRODUÇÃO

Os processos hegemônicos de globalização têm provocado, em todo o mundo, a intensificação da exclusão social e da marginalização de grandes parcelas da população. Esses processos estão sendo enfrentados por resistências, iniciativas de base, inovações comunitárias e movimentos populares que procuram reagir à exclusão social, abrindo espaços para a participação democrática, para a edificação da comunidade, para alternativas às formas dominantes de desenvolvimento e de conhecimento, em suma, para a inclusão social. Estas iniciativas são, em geral, muito pouco conhecidas, dado que não falam a linguagem da globalização hegemônica e se apresentam, freqüentemente, como defensoras da causa contra a globalização.

Consideradas em conjunto, elas são, de fato, uma forma de globalização contra-hegemônica. A sua diversidade tornou-se mais visível após o colapso dos modelos de transformação social em grande escala, tão bem retratados pelo velho *Manifesto comunista* (revolução, socialismo, comunismo). As formas atuais de globalização contra-hegemônica ocorrem tanto em contextos urbanos quanto rurais, e envolvem cidadãos comuns ou grupos especialmente vulneráveis, abordam questões tão diversas como o direito à terra, as infra-estruturas urbanas, a água potável, os direitos trabalhistas, a igualdade dos sexos, a autodeterminação, a biodiversidade, o ambiente, a justiça comunitária etc. Mantêm relações muito diversas com o Estado: distância total, complementaridade, confrontação, resistência ativa ou passiva etc.¹

Neste capítulo, analiso uma iniciativa urbana orientada para a redistribuição dos recursos da cidade a favor dos grupos sociais mais vulnerá-

¹Uma análise do modelo de participação democrática desenvolvido em Kerala (Índia) é apresentada em detalhe no capítulo de Heller e Isaac, neste volume.

veis, usando os meios da democracia participativa: o orçamento participativo, adotado na cidade de Porto Alegre desde 1989. Na primeira parte, descrevo com brevidade a história recente de Porto Alegre e da sua administração no contexto do sistema político brasileiro e forneço algumas informações básicas sobre a cidade. Na segunda parte, descrevo os principais aspectos das instituições e dos processos relacionados com o orçamento participativo: instituições e processos de participação, critérios e metodologia para a redistribuição de recursos. Na terceira parte, analiso a evolução desta inovação institucional desde a sua criação até hoje. Finalmente, na quarta parte, analiso o processo do orçamento participativo nos seguintes vetores: a eficácia redistributiva; a responsabilidade e a qualidade da participação em uma democracia participativa; a autonomia do orçamento participativo face ao governo executivo da cidade; o trajeto que vai da tecnoburocracia à tecnodemocracia; o poder dual e as legitimidades em competição: as relações entre o orçamento participativo e o órgão legislativo que possui a prerrogativa, formal e legal, da aprovação do orçamento.

1. A POLÍTICA URBANA: O CASO DE PORTO ALEGRE

O Brasil é uma sociedade com uma longa tradição de política autoritária. A predominância de um modelo de dominação oligárquico, patrimonialista e burocrático resultou em uma formação de Estado, um sistema político e uma cultura caracterizados pelos seguintes aspectos: a marginalização, política e social, das classes populares, ou a sua integração através do populismo e do clientelismo; a restrição da esfera pública e a sua privatização pelas elites patrimonialistas; a “artificialidade” do jogo democrático e da ideologia liberal, originando uma imensa discrepância entre o “país legal” e o “país real”. A sociedade e a política brasileiras são, em suma, caracterizadas pela total predominância do Estado sobre a sociedade civil e pelos obstáculos enormes à construção da cidadania, ao exercício dos direitos e à participação popular autônoma. O Brasil é também uma sociedade marcada por desigualdades sociais escandalosas que, na verdade, aumentaram bastante nos últimos quinze anos, devido à crise do Estado desenvolvimentista, à desregulamentação da economia e ao desmonte de um Estado-Providência que já era, de resto, in-

teiramente deficiente. Segundo o Banco Mundial, o Brasil é uma das sociedades mais injustas do mundo:

o nível de pobreza no Brasil está muito acima da norma para um país de rendimento médio. Por outro lado, seria possível eliminar a pobreza no Brasil (concedendo a cada pobre o dinheiro suficiente para os elevar até ao limiar da pobreza) por um custo inferior a 1% do produto interno bruto do país. [...] Políticas públicas deficientes são a razão pela qual o recente nível de pobreza tem sido tão sombrio (1995: 1).

A crise do Estado desenvolvimentista coincidiu com a transição democrática no final da década de 1970. Na época, o debate político colocou a democratização da vida política brasileira e a efetiva construção da cidadania no próprio centro da agenda política nacional. A este respeito, as preocupações surgidas nos debates que conduziram à Constituição de 1988 puseram a tônica nos direitos de cidadania, na descentralização política e no reforço do poder local. Este novo contexto político criou as condições para que as forças políticas de esquerda — as que haviam saído da clandestinidade ou as que, entretanto, se tinham organizado — iniciassem experiências inovadoras de participação popular em governos municipais. Tal oportunidade política foi facilitada pelo fato de as forças políticas em questão estarem intimamente relacionadas com os movimentos populares que, nos anos 60 e 70, haviam lutado localmente, tanto nas cidades como no campo — e em um contexto duplamente hostil de ditadura militar tecnoburocrática e de patrimonialismo clientelista —, a favor do estabelecimento e reconhecimento de sujeitos coletivos entre as classes subalternas.

Entre essas forças políticas há que destacar o Partido dos Trabalhadores (PT). Esse partido foi fundado, no início da década de 1980, com base no movimento operário, movimento que era particularmente forte no Estado de São Paulo e uma das mais importantes forças na luta contra a ditadura militar. Os ganhos eleitorais do PT têm sido surpreendentes. Concorreu por duas vezes à presidência da República, e com resultados tais que o seu candidato, o carismático Lula, tornou-se o principal líder da oposição. No final da década de 1980, o PT, em coligação com outras forças políticas de esquerda, ganhou as eleições locais em várias cidades importantes — como São Paulo, Porto Alegre, Santos, Belo Horizonte, Campinas, Vitória, Goiânia —, tendo introduzido em todas elas inovações institucionais que encorajam a

participação popular no governo municipal.² De todas essas experiências e inovações, as que foram implementadas em Porto Alegre têm sido, de longe, as mais bem-sucedidas e com amplo reconhecimento, dentro e fora do Brasil.³

A experiência democrática de Porto Alegre é uma das mais conhecidas em todo o mundo, aclamada por ter possibilitado uma gestão eficaz, e extremamente democrática, dos recursos urbanos.⁴ A “administração popular” de Porto Alegre foi escolhida pelas Nações Unidas como uma das quarenta inovações urbanas em todo o mundo, para ser apresentada na Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos — Habitat II, que teve lugar em Istambul, em junho de 1996. Durante a década de 1990, Porto Alegre organizou diversas conferências internacionais sobre gestão democrática e,⁵ em conjunto com Montevidéu (onde está sendo desenvolvida uma inovação de governo local semelhante), lidera um movimento a favor da introdução de instituições de orçamento participativo nas “Mercocidades”, as cidades que integram o acordo econômico regional conhecido como Mercosul (abrangendo o Brasil, a Argentina, o Uruguai e o Paraguai).

No Brasil, o sucesso de Porto Alegre tem-se manifestado de várias formas,⁶ a mais significativa das quais se exprime nos ganhos eleitorais do PT

²Neste volume, o capítulo de Avritzer analisa em pormenores o processo de aprofundamento democrático da gestão local, comparando o orçamento participativo de Porto Alegre e de Belo Horizonte. Veja-se igualmente Carvalho e Felgueiras, 2000.

³Para uma comparação da aplicação do orçamento participativo em Barcelona, veja-se o trabalho de Moura (1997). Echevarría (1999) apresenta um estudo comparativo entre Porto Alegre e Córdoba (Argentina). A obra organizada por Becker (2000) inclui vários exemplos de aplicação dos princípios da democracia participativa, quer no continente americano, quer na Europa.

⁴Já em 1993, o Banco Mundial, mais preocupado com a eficácia do que com a democracia, chamava a atenção para o “sucesso inicial” de Porto Alegre, à luz dos três critérios estabelecidos pelo Programa de Gestão Urbana que o Banco promove: a mobilização dos recursos para financiar os serviços urbanos; o aperfeiçoamento da gestão financeira desses recursos; a organização das instituições municipais com o objetivo de promover maior eficácia e capacidade de resposta por parte dos serviços urbanos (Davey, 1993). Desde então, o Banco Mundial, em diversas ocasiões, tem divulgado e promovido o modelo de gestão urbana de Porto Alegre e recompensado o município com concessões de empréstimos.

⁵Veja-se, a título de exemplo, a publicação organizada por Becker (2000) sobre as experiências de democracia participativa.

⁶Porto Alegre é freqüentemente visitada por dirigentes governamentais e líderes de movimentos de base, que vêm de outras cidades brasileiras para analisar *in loco* o funcionamento do orçamento participativo. Após as eleições locais de 1996, as cidades onde os candidatos da “administração popular” ganharam as eleições pediram conselhos e consultoria a Porto Alegre. Em alguns casos, o município nomeou quadros seus para auxiliar a implementação do orçamento participativo em cidades vizinhas.

ao longo dos anos 1990 e na aceitação pública do seu governo municipal. Na primeira eleição, que venceu em 1988 com uma coligação de partidos de esquerda — a Frente Popular —, o PT somou 34,3% dos votos. Nas eleições de 1992, o PT e a Frente Popular receberam 40,8%, tendo obtido 56% na última eleição, nas eleições de 1996, 56%, e nas recentes eleições de 2000 o PT obteve 59,6% dos votos. Outra manifestação do sucesso do governo do PT de Porto Alegre é o fato de *Exame*, uma influente revista de negócios, ter várias vezes eleito Porto Alegre como a cidade brasileira com melhor qualidade de vida, na base dos seguintes indicadores: alfabetização, matrículas no ensino básico e secundário, qualidade do ensino superior e da pós-graduação, consumo *per capita*, emprego, mortalidade infantil, esperança de vida, número de leitos por hospital, habitação, esgotos, aeroportos, auto-estradas, taxa de criminalidade, restaurantes e clima. Em pesquisas realizadas no final do segundo mandato (1996), o governo municipal foi classificado como excelente ou bom por 65 a 70% dos pesquisadores. Se considerarmos positiva uma avaliação de “médio mais”, o governo terá realmente obtido a aprovação de 85%.

Qual é o segredo de tamanho sucesso? Quando, em janeiro de 1989, o PT assumiu a administração de Porto Alegre, estabeleceu-se uma nova modalidade de administração municipal, conhecida como “administração popular”. Baseava-se em uma inovação institucional que visava garantir a participação popular na preparação e na execução do orçamento municipal, e, portanto, na distribuição dos recursos e na definição das prioridades de investimento. Esta nova medida, que ficou conhecida como “orçamento participativo”, é a chave do sucesso da administração municipal do PT. Neste capítulo, começarei por descrever como funciona o orçamento participativo, dando uma ênfase especial à sua evolução desde que foi criado até agora. Em seguida, tentarei avaliar o seu impacto na redistribuição dos recursos municipais e na cultura e no sistema políticos da cidade, analisando especialmente as tensões entre democracia representativa e democracia participativa, bem como o alcance do orçamento participativo em outras áreas da administração urbana. Por fim, procurarei definir a contribuição do orçamento participativo como mediação institucional para a reinvenção da teoria da democracia, questionando o potencial e os limites da sua universalização como princípio de organização de uma administração municipal democrática e redistributiva.

1.1. A cidade de Porto Alegre⁷

Com uma população de 1,3 milhão de habitantes e 495,53 km²,⁸ Porto Alegre reveste-se de importância econômica central no Rio Grande do Sul, tendo atingido, em 1994, um Produto Interno Bruto estimado em 6,7 bilhões de dólares. É a maior cidade industrial, responsável por 12,4% do produto industrial bruto do Estado e por aproximadamente um terço das receitas no setor dos serviços. A sua população total corresponde a cerca de 13% do Rio Grande do Sul.⁹ Em termos nacionais, a influência de Porto Alegre é sobretudo política, já que muitos políticos locais prestigiados integraram os governos nacionais ao longo do século XX. O mais significativo foi Getúlio Vargas, ditador entre 1930 e 1945, primeiro com a Revolução de 1930 e depois à frente do Estado Novo, e presidente eleito entre 1951 e 1954.

Como outras capitais brasileiras, Porto Alegre experimentou, nas últimas décadas um processo acelerado de urbanização. Em vinte anos, de 1960 a 1980, a sua população duplicou, embora, na última década, a população total tenha crescido apenas 12%, devido ao fato de novos centros industriais no estado atraírem migrantes da capital. Entre 1970 e 1980, a participação da indústria de Porto Alegre na produção industrial total do estado do Rio Grande do Sul caiu de 26% para 18% (Oliveira, Pinto e Torres, 1995: 22). É uma cidade que tem sido tradicionalmente organizada em torno do setor terciário e dos serviços públicos do governo estadual. Em 1949, 73% do rendimento da cidade proveio do setor dos serviços, e, em 1980, 78%. A desindustrialização relativa no início do anos 80 não afetou a centralidade e a hegemonia de Porto Alegre como metrópole regional.

O estado do Rio Grande do Sul apresenta alguns dos melhores indicadores sociais do país. Segundo Navarro, que cita estatísticas oficiais (1996: 3), entre as cinquenta melhores cidades brasileiras em desempenho educativo, 32 pertencem a esse estado. Outros indicadores sociais mostram como a esperança de vida no estado é de 68 anos para os ho-

⁷Seção baseada em Navarro, 1996 e Oliveira, Pinto e Torres, 1995.

⁸Dados do IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — relativos ao Censo Demográfico de 2000 (endereço da página: <http://www.ibge.gov.br/ibge/estatistica/populacao/censo2000/default.shtm>).

⁹Segundo dados apresentados no relatório de prestação de contas do orçamento participativo em 2000, Porto Alegre é responsável por 14,6% do PIB do Rio Grande do Sul, e por 35,6% do PIB da região metropolitana.

mens e de 76 anos para as mulheres,¹⁰ a mais elevada de todas quando comparada com outros estados brasileiros, tendo a taxa de mortalidade infantil baixado, nas duas últimas décadas, de 52,6 para 18,4 em cada mil crianças com menos de um ano de idade.¹¹ Na cidade de Porto Alegre, essa taxa foi reduzida de 37,2 óbitos, em 1980, para 12,2,¹² o que constitui o melhor desempenho entre *todas* as capitais brasileiras. Apesar disso, há igualmente indicadores negativos que contrastam com estes, indicadores que incluem as profundas desigualdades sociais (como acontece, aliás, no resto do Brasil), o problema da habitação e o desemprego. Um terço da população de Porto Alegre vive em vilas e bairros populares precários. Em contrapartida, e segundo o prefeito do município, Tarso Genro, no início da década de 1990 apenas cerca de cinquenta famílias eram proprietárias de todos os solos urbanos disponíveis para o desenvolvimento (Harnecker, 1993: 9).

Porto Alegre é uma cidade de grande tradição democrática, uma sociedade civil forte e organizada. A ditadura militar deparou-se com uma resistência política feroz no Rio Grande do Sul, especialmente em Porto Alegre. Um exemplo: devido à pressão exercida pela oposição democrática contra as instituições repressivas da ditadura, os prisioneiros políticos não podiam ser “presos com segurança” na cidade, e muitas vezes eram levados para fora de Porto Alegre, habitualmente para São Paulo. A oposição foi dirigida por intelectuais, por sindicatos e pelo único partido de oposição legalizado, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que incluía as organizações clandestinas que se opunham à ditadura militar — quer socialistas e comunistas, quer revolucionário-cristãs. Dado que a situação política tornava inviável quase toda a luta política em nível nacional, as organizações acima citadas centraram a sua atividade no fortalecimento dos sindicatos e de movimentos comunitários, como as associações de rua e de moradores, os clubes de futebol, as cooperativas, os clubes de mães, os grupos culturais etc. Estes movimentos e organizações tanto possuíam uma natureza geral como se ocupavam de exigências específicas, especialmente a luta por linhas de ônibus, a luta por redes de esgoto ou pela pavimentação das ruas, a luta pela habitação e

¹⁰Dados do IBGE e da Secretaria da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, relativos a 1997.

¹¹*Ibidem*.

¹²Segundo dados do IBGE (Censo Demográfico de 2000), a taxa atual na Grande Porto Alegre, é de 13,3 por mil nascidos vivos.

por centros de saúde etc. Desse modo, emergiu um movimento popular poderoso e diversificado que, no início dos anos 80, se envolveu profundamente na administração local.¹³

Na primeira metade da década, os movimentos populares de base, embora muito heterogêneos em termos políticos e de organização, ganharam uma nova influência na política local. Em 1983 foi fundada a Uampa (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) e em 1985 realizou-se o seu primeiro congresso. Além das “exigências específicas”, referentes a habitação, ensino, saúde, alimentação, direitos humanos e emprego, o congresso apelou à “efetiva democratização das estruturas políticas em nível federal, estadual e urbano” (Oliveira, Pinto e Torres, 1995: 31).¹⁴ Em 1985, nas primeiras eleições municipais democráticas, o PDT (Partido Democrático Trabalhista), tendo uma longa tradição de presença no estado, ganhou facilmente as eleições com 42,7% dos votos. O PT, que então apenas iniciava a sua influência entre os movimentos populares e trabalhistas, recebeu 11,3%.¹⁵ Herdeiro de uma tradição populista “a favor dos trabalhadores”, o novo prefeito eleito decretou o estabelecimento de “conselhos populares” na cidade, mas, em termos reais, continuou a exercer o poder municipal à velha maneira paternalista e clientelista, frustrando as expectativas democráticas e descumprindo a maior parte das promessas eleitorais.

Em 1988, o PT deu início ao seu espantoso sucesso político. Sem quaisquer precedentes na cidade, o partido no governo conseguiu eleger os seus representantes para os mandatos seguintes; primeiro em 1992, depois, em 1996 — Tarso Genro, vice-prefeito durante o primeiro mandato do PT, tornou-se prefeito no segundo, e Raul Pont, vice-prefeito no segundo mandato, veio a tornar-se prefeito no terceiro — e, finalmente, em 2000, com uma nova vitória de Tarso Genro, tendo como vice-prefeito João Verle.

¹³Segundo Tarso Genro, quando o PT ganhou pela primeira vez a prefeitura de Porto Alegre, no final de 1988, foram identificadas cerca de mil organizações comunitárias na cidade.

¹⁴Com uma orientação política diferente, e existindo desde 1959, há também a Fracab (Federação das Associações Comunitárias do Rio Grande) que, em 1979, contava com 65 associações filiadas em Porto Alegre (Navarro, 1996: 7).

¹⁵Nas eleições de 1982 para governador do estado, ganhou pelo partido conservador, o PDT recebeu 31,7% dos votos na cidade de Porto Alegre e o PT apenas 3,9%. As eleições estaduais de 1998 foram ganhas pelo PT, que obteve 50,88% dos votos.

2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE

No período atual, de Nova República, do sistema político brasileiro, o poder municipal reside em duas instâncias separadamente eleitas: o prefeito, que é a instância executiva, e a Câmara de Vereadores, que é a instância legislativa. De acordo com a Constituição de 1988, à Câmara de Vereadores é atribuída a competência de aprovar o orçamento. Desde 1989 o PT e a Frente Popular controlam a prefeitura, mas não têm maioria na Câmara de Vereadores.

Escuso de sublinhar a importância do orçamento para as relações políticas e administrativas entre o Estado e os cidadãos. O orçamento é o instrumento básico do contrato político que subjaz a essas relações, bem como das interações entre os diferentes organismos estatais encarregados de executar tal contrato. Ao definir os fundos públicos, mediante a fixação de impostos ou outros meios, o orçamento transforma-se no mecanismo central de controle público sobre o Estado. As decisões orçamentárias são, pois, decisões políticas fundamentais. Contudo, em uma sociedade comandada por uma forte tradição autoritária e patrimonialista, como é o caso do Brasil, o orçamento público tem sido menos a expressão do contrato político do que a expressão da sua ausência. Critérios tecnoburocráticos prevalecem na definição do orçamento, critérios suficientemente vagos para permitir a privatização clientelista das decisões públicas que dizem respeito à distribuição dos recursos. Uma vez que o jogo político clientelista e os seus mecanismos de troca de favores controlam a implementação do orçamento, este revela-se uma ficção, uma prova chocante da discrepância entre o enquadramento institucional formal e as práticas reais do Estado (Fedozzi, 1997: 109). Um bom exemplo disto foi o escândalo do “orçamento mafioso”, tornado público em 1993, envolvendo a comissão do Congresso que verifica o orçamento da União. Nesse ano a proposta orçamentária da União teve mais de 72 mil “emendas” por parte de deputados e senadores, e uma grande parcela dos recursos foi destinada a entidades fantasmas. Segundo a Comissão Parlamentar de Inquérito, a distribuição incorreta de despesas sociais elevou-se a 64% do total (Fedozzi, 1997: 110, 223).

No Brasil, o orçamento público inclui três níveis: o federal, o estadual e o municipal. Os municípios têm autonomia relativa na determinação das receitas e das despesas. As receitas são tanto locais (impostos e tarifas de vários

tipos), como resultam de transferências federais ou estaduais.¹⁶ As despesas são classificadas em três grandes grupos: a) despesas com os funcionários; b) serviços públicos; c) investimento em obras e equipamento. A autonomia relativa dos municípios ocorre, sobretudo, no terceiro grupo de despesas. Naquelas cidades em que o orçamento não tem de identificar as obras e os serviços a serem realizados — bastando definir um teto de despesas — o Executivo tem uma ampla margem de manobra para a implementação orçamentária. O orçamento deve, no entanto, ser aprovado pelo órgão legislativo.

O orçamento participativo promovido pela prefeitura de Porto Alegre é uma forma de administração pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamentária, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento. O orçamento participativo e o seu enquadramento institucional não têm reconhecimento jurídico formal.¹⁷ Esse reconhecimento só poderia provir da Câmara de Vereadores, embora dentro dos limites da legislação federal e estadual. Como veremos adiante, a questão da legalização do orçamento participativo foi, ao longo da década, um dos tópicos mais relevantes no conflito permanente entre o corpo Executivo e o Legislativo. Atualmente, dado que a definição e aprovação do orçamento constitui uma prerrogativa legal da Câmara de Vereadores, a prefeitura limita-se, em termos estritamente jurídicos, a submeter à Câmara a proposta orçamentária, que a Câmara é livre para aprovar, modificar ou rejeitar. Contudo, visto que a proposta do Executivo é sancionada pelas instituições do orçamento participativo e, portanto, pelas organizações e associações de cidadãos e das comunidades que delas participam, para a Câmara Legislativa a proposta orçamentária do Executivo torna-se, em termos políticos, um fato consumado, tendo em conta os riscos políticos que os deputados correriam se votassem contra a “vontade dos cidadãos e das comunidades”. Por conseguinte, a maioria da Câmara afirma que, ao institucionalizar o orçamento participativo sem envolver o órgão legislativo, o

¹⁶No orçamento de 1997 do município de Porto Alegre, as receitas localmente obtidas remontaram a 55,87%, enquanto as transferências foram apenas 44,13% da receita total (Silva, 2001: 72).

¹⁷A Lei Orgânica de Porto Alegre prevê que o orçamento deve ser discutido com a população. Recentemente a prefeitura saiu vencedora em uma ação de inconstitucionalidade interposta contra o orçamento participativo. Devo esta informação a Sérgio Baierle.

Executivo esvaziou de fato a jurisdição que aquele último poderia ter sobre questões orçamentárias. Daí o conflito político que, mais à frente, irei abordar com mais detalhe.

2.1. Instituições de participação¹⁸

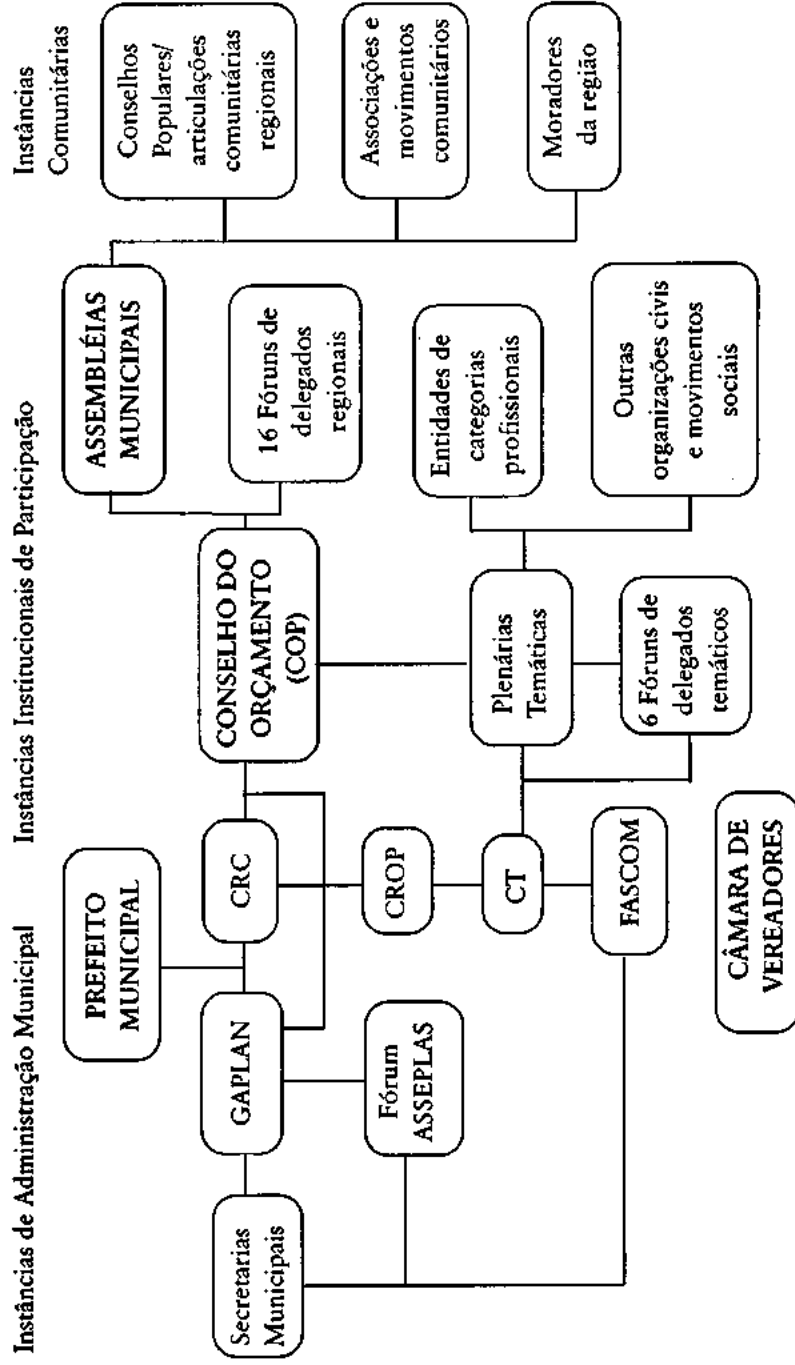
O orçamento participativo (que doravante designarei como OP) é uma estrutura e um processo de participação comunitária baseado em três grandes princípios e em um conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais de participação popular sustentada no processo de tomada das decisões do governo municipal. Os três princípios são os seguintes:

- a) todos os cidadãos têm o direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm, a este respeito, pelo menos formalmente, *status* ou prerrogativas especiais;
- b) a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e de democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes;
- c) os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado em uma combinação de “critérios gerais” — critérios substantivos, estabelecidos pelas instituições participativas com vista a definir prioridades — e de “critérios técnicos” — critérios de viabilidade técnica ou econômica, definidos pelo Executivo, e normas jurídicas federais, estaduais ou da própria cidade, cuja implementação cabe ao Executivo.

A Figura 1 mostra esquematicamente a estrutura institucional básica do OP. Consiste em três tipos de instituições.

¹⁸Nesta seção, seguirei Fedozzi (1997), que apresenta a melhor descrição do modo como funciona o OP. A prefeitura de Porto Alegre possui igualmente uma página na web que descreve o funcionamento do OP (endereço da página: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/Op/default.htm>). Segundo a página do OP, a partir de 2001, o cidadão também tem a possibilidade de escolher sua região ou temática e enviar e acompanhar as sugestões feitas via internet, mediante cadastro.

Figura 1
Estrutura Funcional do Orçamento Participativo de Porto Alegre



Adaptado de Fedozzi, 1997: 112.

O primeiro tipo de instituições abrange as unidades administrativas do Executivo Municipal encarregado de gerir o debate orçamental com os cidadãos: Gabinete de Planeamento (Gaplan), Coordenação das Relações com as Comunidades (CRC), Fórum das Assessorias de Planeamento (Asseplas), Fórum das Assessorias Comunitárias (Fascom), Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROPs) e Coordenadores Temáticos (CTs). Deste conjunto de instituições, as duas mais importantes são a CRC e o Gaplan. A CRC, quer diretamente, quer através dos seus coordenadores regionais e temáticos (CROPs e CTs), é um organismo mediador que estabelece a ligação do governo municipal com os dirigentes comunitários e suas associações. Tem igualmente um papel central na coordenação das assembleias e das reuniões do COP. O Gaplan, que partilha com a CRC as funções de coordenação, está encarregado de traduzir as exigências dos cidadãos em ações municipais, técnica e economicamente viáveis, submetendo essas exigências a critérios gerais e técnicos. A Figura 2 contém uma descrição detalhada da composição e da função de cada uma destas unidades.

O segundo tipo de instituições consiste nas organizações comunitárias, dotadas de autonomia face ao governo municipal e compostas principalmente por organizações de base regional, que fazem a mediação entre a participação dos cidadãos e a escolha das prioridades para as diferentes regiões da cidade. Sendo estruturas autônomas, que portanto dependem do potencial de organização de cada região, estas organizações populares não surgem necessariamente em todas as regiões abrangidas pelo OP. Assumem diversos tipos de organização e de participação, de acordo com as tradições locais das regiões. Elas são os conselhos populares, as uniões de vilas e as articulações regionais.

O terceiro tipo de instituições foi concebido para estabelecer uma mediação e interação permanentes entre os dois primeiros tipos, e é constituído por instituições de participação comunitária com funcionamento regular: Conselho do Plano do Governo e Orçamento, também conhecido como Conselho do Orçamento Participativo (COP), Assembleias Plenárias Regionais, Fórum Regional do Orçamento, Assembleias Plenárias Temáticas e o Fórum Temático do Orçamento.

Figura 2 Entidades da Administração Municipal responsáveis pelo Orçamento Participativo (1996)

	Caplan Gabinete de Planejamento	Fórum das Assesplas Assessorias de Planejamento	CRC	Fascom — Fórum das Assessorias Comunitárias	CROP	CT Coordenadores Temáticos
Data de Criação	1990 (informal) 1994 (formalização)	1990 (informal)	1981 Vinculado, desde 1989, ao Gabinete do Prefeito	1990 Assessorias comunitárias das secretarias e órgãos	1992 Assessorias comunitárias da CRC e secretarias	1994 Assessorias temáticas da CRC e/ou secretarias
Participantes	Assessorias e funcionários da Prefeitura Municipal	Coordenadores de planejamento das secretarias e órgãos	Assessorias e funcionários da Prefeitura Municipal	Assessorias comunitárias das secretarias e órgãos	Assessorias comunitárias da CRC e secretarias	Assessorias temáticas da CRC e/ou secretarias
Atribuições	<ul style="list-style-type: none"> Coordenação do planejamento estratégico Care a execução do Plano de Investimentos (PI) Coordena a elaboração da proposta orçamentária do exercício seguinte 	<ul style="list-style-type: none"> Discute os procedimentos técnico-administrativos para a preparação do orçamento e o procedimento das demandas comunitárias em cada órgão 	<ul style="list-style-type: none"> Articula a relação com a comunidade através dos coordenadores regionais Coordena a primeira e a segunda rodadas do orçamento participativo Coordena as reuniões do Conselho do Orçamento Participativo 	<ul style="list-style-type: none"> Discute e propõe políticas de participação popular, articulando tanto quanto possível o trabalho das diversas secretarias 	<ul style="list-style-type: none"> Subordinados ao CRC Cada uma das 16 regiões tem um CROP responsável, que acompanha todo o processo do orçamento participativo 	<ul style="list-style-type: none"> Cada uma das 5 (anualmente 6) temáticas tem um CT que acompanha o processo de discussão nos plenários
Periodicidade	Permanente	Irregular	Permanente	Semanal	Permanente	Permanente
Coordenação	Indicação do Prefeito	Indicação das secretarias municipais	Indicação do prefeito	Indicação das secretarias municipais	Indicação da CROP	Indicação da CRC

Fontes: Caplan, CRC/PMPA e Fedozzi (1997: 114).

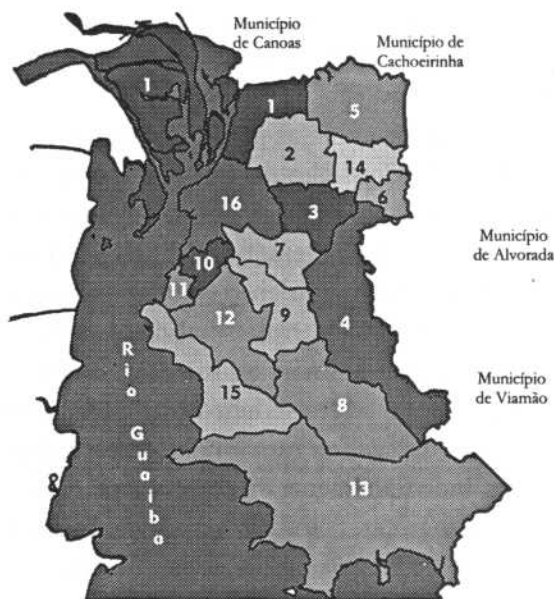
2.2. O processo participativo

O principal objetivo do OP é encorajar uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado de gestão conjunta dos recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre a distribuição dos fundos orçamentários e de responsabilização administrativa no que diz respeito à efetiva implementação dessas decisões.

O OP está articulado em torno das assembleias plenárias regionais e temáticas, dos fóruns de delegados e do Conselho do OP. Há dois ciclos (chamando-se “rodadas”) de assembleias plenárias em cada uma das dezesseis regiões e em cada uma das seis áreas temáticas. Entre as duas rodadas são realizadas reuniões preparatórias nas microrregiões e das áreas temáticas. As assembleias e as reuniões têm uma tripla finalidade: definir e escalonar as exigências e as prioridades regionais ou temáticas; eleger os delegados para os fóruns de delegados e os conselheiros do COP; avaliar o desempenho do Executivo. Os delegados funcionam como intermediários entre o COP e os cidadãos, individualmente ou como participantes das organizações comunitárias e temáticas. Também supervisionam a implementação do orçamento. Os conselheiros definem os critérios gerais que presidem ao escalonamento das exigências e à distribuição dos fundos e votam a proposta do plano de investimento apresentada pelo Executivo. Em seguida, irei descrever, em maiores detalhes, como funciona o OP. A cidade divide-se em dezesseis regiões e em seis áreas para a discussão temática do orçamento.¹⁹ A regionalização do OP foi realizada de acordo com critérios socioespaciais e com a tradição de organização comunitária da cidade (ver o Mapa 1 e o Quadro 1).

¹⁹Em 1989, o primeiro Executivo do PT começou dividindo a cidade em cinco regiões. Os dirigentes das organizações comunitárias consideraram que essas regiões eram demasiado grandes, levantavam problemas de transporte para as reuniões e não correspondiam a qualquer tradição política. Em colaboração com esses dirigentes, foi então decidida a divisão em dezesseis regiões. Com algumas pequenas alterações (ver mais adiante), esta é ainda a atual divisão regional. Contudo, a região Centro, a maior em população e a mais rica, tem sido ultimamente questionada. Na reunião do Conselho do OP de 2 de fevereiro de 1997, um dos conselheiros apelou à divisão da região Centro porque, à luz dos critérios gerais atualmente em vigor — o peso dado à população da região —, “o Centro estará sempre à frente”.

Mapa 1 — A cidade de Porto Alegre e os municípios circundantes


Regiões do Orçamento Participativo de Porto Alegre

- 1) Humaitá - Navegantes / Ilhas
- 2) Noroeste
- 3) Leste
- 4) Lomba do Pinheiro
- 5) Norte
- 6) Nordeste
- 7) Partenon
- 8) Restinga
- 9) Glória
- 10) Cruzeiro
- 11) Cristal
- 12) Centro Sul
- 13) Extremo Sul
- 14) Eixo da Baltazar
- 15) Sul
- 16) Centro

As áreas (ou temas) estabelecidas para a discussão do orçamento municipal são mais recentes, tendo sido estabelecidas a partir de 1994. São hoje: 1) circulação e transporte; 2) educação e lazer; 3) cultura; 4) saúde e assistência social; 5) desenvolvimento econômico e tributação; e 6) organização da cidade, desenvolvimento urbano e ambiental.

Ao longo dos anos tem havido mudanças no funcionamento do OP. A seguir irei citar as alterações mais importantes que foram introduzidas na preparação do orçamento de 1998.

As duas rodadas das Assembléias Regionais e Temáticas têm lugar anualmente. Elas estão abertas à participação individual de qualquer habitante da cidade e aos representantes de organizações cívicas e de associações. Também estão presentes os delegados do Executivo (o prefeito e os presidentes dos Secretariados municipais). As assembléias são coordenadas por membros do governo municipal (CRC, CROP e Gaplan), bem como pelos delegados e conselheiros do OP.

Quadro 1
Regiões do orçamento participativo em Porto Alegre
e distribuição da população

REGIÕES	NOME	1991		1996	
		População	%	População	%
(1)	Humaitá-Navegantes/Ilhas	52.260	4,2	48.199	3,8
(2)	Noroeste	110.618	8,8	127.574	9,9
(3)	Leste	102.293	8,2	110.451	8,6
(4)	Lomba do Pinheiro	36.488	2,9	48.368	3,8
(5)	Norte	93.001	7,4	88.614	6,9
(6)	Nordeste	19.572	1,6	24.261	1,9
(7)	Partenon	127.096	10,2	114.127	8,9
(8)	Restinga	38.961	3,1	45.999	3,6
(9)	Glória	41.633	3,3	37.439	2,9
(10)	Cruzeiro	59.231	4,7	64.952	5,1
(11)	Cristal	25.166	2,0	30.054	2,3
(12)	Centro Sul	102.560	8,2	101.397	7,9
(13)	Extremo Sul	19.387	1,6	23.905	1,9
(14)	Eixo da Baltazar	95.387	7,6	86.057	6,7
(15)	Sul	53.202	4,2	62.837	4,9
(16)	Centro	275.300	22,0	271.294	21,1
	TOTAL	1.251.902	100,0	1.285.528	100,0

Fontes: IBGE e Gabinete do Prefeito de Porto Alegre.

Antes das assembléias anuais há reuniões preparatórias dos cidadãos, que ocorrem habitualmente no mês de março, em total autonomia e sem a interferência do município. O objetivo dessas reuniões preparatórias é reunir as exigências e as reivindicações de cidadãos, de movimentos populares de base e de instituições comunitárias, quanto a questões regionais ou temáticas; também dão início à mobilização da comunidade para a escolha dos delegados regionais. Essas reuniões são cruciais para ventilar as exigências da comunidade e para discutir suas prioridades relativas. Sendo convocadas e presididas pelos conselhos populares ou pelos líderes da comunidade, mostram-se, por vezes, muito conflituosas,

já que as diferentes orientações políticas das organizações comunitárias transparecem na identificação e na formulação das exigências e tendem a impregnar todo o debate. Mais adiante, abordarei a questão da autonomia dessas reuniões, bem como das reuniões intermediárias a seguir citadas.

A primeira rodada de assembléias — desde 1997 chamadas Assembléias Gerais Populares, Regionais ou Temáticas —, que ocorre em março e abril, tem os seguintes objetivos: a apresentação, por parte do Executivo, do relatório de execução do plano de investimentos do ano anterior, e apresentação do plano aprovado para o orçamento em vigor; avaliação, pelos cidadãos (por regiões ou temas) e pelo Executivo, do plano de investimento do ano anterior; a primeira eleição parcial dos delegados aos Fóruns de Delegados (regionais e temáticos). Os restantes delegados regionais ou temáticos serão eleitos durante o passo seguinte do processo.

As assembléias regionais estão abertas ao público, mas só os habitantes registrados na região têm direito a voto.

A evolução do critério para determinar o número de delegados aos fóruns regionais e temáticos testemunha o crescente envolvimento dos cidadãos no OP. Inicialmente, o critério era um delegado por cada cinco pessoas que assistissem à assembléia; no começo dos anos 90, mudou para um delegado por cada dez pessoas, e, depois, para um delegado por cada vinte, e, mais tarde, um critério ainda mais complexo. Segundo este critério, até 100 assistentes elege-se um delegado por cada dez pessoas; de 101 a 250 assistentes, um por cada vinte; de 251 a 400, um por cada trinta; de 401 a 550, um por cada quarenta; de 551 a 700, um por cada cinquenta; de 701 a 850, um por cada sessenta; de 851 a 1.000, um por cada setenta; mais de 1.000, um por cada oitenta. Por proposta da CRC, este critério, considerado excessivamente rigoroso, foi abolido em 1997 e no ciclo 1998-1999 vigorou outro: até 100, um delegado por cada dez assistentes; de 101 a 250, um por cada vinte; de 251 a 400, um por cada trinta; a partir de 401, um por cada quarenta. Na revisão de 1999, os conselheiros argumentaram que o critério “flutuante” era ainda muito complexo e impedia um adequado planejamento, uma vez que o número de delegados de cada delegação variaria conforme o quórum total da assembléia. Por outro lado, este critério acabava por excluir delegações pequenas presentes em assembléias grandes, criando frustração entre as comunidades cuja participação se queria precisamente mobilizar. Foi então adotado um número fixo (um delegado por cada dez participantes), que passou a vi-

gorar no ciclo 2000-2001,²⁰ uma opção que também responde à preocupação do prefeito em aumentar o número de participantes e envolver mais pessoas no OP.

Os delegados eleitos na primeira rodada de assembléias plenárias e nas “reuniões intermediárias” são, em geral, indicados pelos dirigentes das associações presentes nas reuniões e, portanto, é muito difícil que um cidadão não integrado em uma estrutura coletiva possa ser eleito delegado (mais à frente voltarei a este assunto).

Entre a primeira e a segunda rodada das assembléias, de março a junho, têm lugar as chamadas reuniões intermediárias. São organizadas pelas organizações e associações comunitárias ou temáticas, se bem que agora estas sejam “enquadradas” pelos CROPs, regionais ou temáticos, e por outros representantes do Executivo. Nessas reuniões, os participantes procedem ao escalonamento das exigências aprovadas por cada associação ou organização (como as associações de moradores, os clubes de mães, os centros desportivos ou recreativos, as cooperativas de habitação, os sindicatos, as Organizações Não-Governamentais etc.), de acordo com prioridades e critérios gerais. As regiões mais bem organizadas têm uma microrregionalização interna com base na qual selecionam as prioridades. Posteriormente, nas plenárias regionais e temáticas, lutar-se-á pelas listas de prioridades resultantes dessa seleção. Nas reuniões intermediárias há muita discussão e votação, mas por vezes as negociações reais, aquelas que conduzem às propostas que irão ser votadas, desenrolam-se nos bastidores em reuniões informais dos líderes comunitários. Os níveis de conflito dependem do nível de organização da comunidade e do nível de polarização política entre os líderes.

Nessas reuniões intermediárias, cada região ou tema hierarquiza as prioridades setoriais. Até 1997, as regiões hierarquizavam quatro prioridades entre

²⁰É mais simples utilizar um número fixo, pois isso dá segurança no momento de organizar as pessoas para participarem: “Se tenho dez pessoas, com certeza conseguirei um delegado para representar as minhas demandas.” Segundo Luciano Brunet (coordenador das relações da comunidade na prefeitura de Porto Alegre), o critério para fixar o número de delegados no OP de Porto Alegre devia ser harmonizado com o critério adotado no OP do Estado do Rio Grande do Sul (onde o OP foi introduzido com a vitória do PT nas eleições estaduais de 1998): um para vinte. Além de simplificar, esta harmonização talvez permitisse potencializar mutuamente dois processos de democracia participativa, que, neste momento, apresentam alguns aspectos concorrenciais.

os seguintes oito setores ou temas: saneamento básico, política habitacional, pavimentação, educação, assistência social, saúde, transporte e circulação, planejamento urbano. Em 1997, o COP introduziu, a este respeito, algumas alterações. A partir de 1998 as regiões passaram a hierarquizar quatro prioridades entre doze temas e, a partir de 2001, entre treze temas: saneamento básico, política habitacional, pavimentação, transporte e circulação, saúde, assistência social, educação, áreas de lazer, esporte e lazer, iluminação pública, desenvolvimento econômico, cultura e saneamento ambiental. Como veremos, estas alterações refletem as discussões, no seio do COP, decorridas em anos recentes e nas quais a maioria dos conselheiros exigiu a expansão dos temas cobertos pelo OP. Cada setor ou tema divide-se em subtemas. Por exemplo, o tema da habitação inclui a regularização fundiária e urbanística, o levantamento topográfico e cadastral, a urbanização das vilas e a construção de moradias.

Às prioridades escolhidas são atribuídas notas de acordo com a sua posição no escalonamento: à primeira prioridade corresponde a nota 4, à quarta prioridade a nota 1. Do mesmo modo, hierarquizam-se igualmente as obras específicas propostas pelos cidadãos em cada tema ou setor (no caso da pavimentação: primeira prioridade, rua A; segunda prioridade, rua B etc.). As prioridades setoriais e a hierarquia das obras em cada setor são remetidas o Executivo.²¹ Com base nestas prioridades e hierarquias, e somando as notas das diferentes prioridades em todas as regiões, o Executivo estabelece as três primeiras prioridades do orçamento em preparação. Por exemplo, para o orçamento de 1997, as três prioridades foram: habitação (44 pontos), pavimentação (42 pontos), saneamento básico (30 pontos). Para o orçamento de 2001, as três prioridades foram pavimentação (34 pontos), habitação (32 pontos) e saneamento básico (27 pontos) (ver Quadro 2).

No orçamento de 2002 surge pela primeira vez a educação como grande prioridade: habitação (40 pontos), educação (30 pontos) e pavimentação (30 pontos).

Quadro 2
Prioridades para as regiões do OP de Porto Alegre (2001)

REGIÕES	SANEAMENTO	HABITAÇÃO	PAVIMENTAÇÃO	EDUCAÇÃO	ASSISTÊNCIA SOCIAL	SAÚDE	TRANSPORTE	ÁREAS DE LAZER	ESPORTE E LAZER	ORGANIZAÇÃO DA CIDADE	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	CULTURA	SANEAMENTO AMBIENTAL
HUMAITÁ-NAVEG.-ILHAS	3		1	2		4							
NOROESTE	4				1	3					1		
LESTE	4	3	2		1								
LOMBA DO PINHEIRO	1	2	4		3								
NORTE	3		2	4		1							
NOROESTE	1	4	3		2								
PARTENON		2	4	1	3								
RESTINGA			3	4	1	2							
GLÓRIA	2		4	3		1							
CRUZEIRO		4		2	3	1					3		
CRISTAL		4	0	1	2								
CENTRO SUL	2	4	3	1									
EXTREMO SUL	3	2	4			1							
EIXO DA BALTAZAR	1			2		4							
SUL	3	3	4	1	2	2							
CENTRO		4		1		2						3	
TOTAIS	27	32	34	22	18	19	0	0	0	0	4	3	0

Fonte: PMPA.

²¹Para mais detalhes sobre a distribuição dos recursos, ver a próxima seção.

Quadro 3
Evolução das três primeiras prioridades entre 1992 e 2002

OP	1ª Prioridade	2ª Prioridade	3ª Prioridade
2002	Habitação	Educação	Pavimentação
2001	Pavimentação	Habitação	Saneamento básico
2000	Política habitacional	Pavimentação	Saúde
1999	Saneamento básico	Pavimentação	Política habitacional
1998	Pavimentação	Política habitacional	Saneamento básico
1997	Política habitacional	Pavimentação	Saneamento básico
1996	Pavimentação	Saneamento básico	Regularização fundiária
1995	Pavimentação	Regularização fundiária	Saneamento básico
1994	Regularização fundiária	Pavimentação	Saneamento básico
1993	Saneamento básico	Pavimentação	Regularização fundiária
1992	Saneamento básico	Educação	Pavimentação

Obs.: 1992 foi o primeiro ano em que estas prioridades foram incluídas nos critérios gerais para a distribuição de recursos. Fonte: PMPA.

Nessa fase do processo são escolhidos os restantes delegados de cada região ou tema para o Fórum de Delegados. Até 1997 estes delegados eram escolhidos segundo o critério de um delegado por cada dez assistentes da maior reunião que tivesse ocorrido relativamente à região ou ao tema. A partir de 1998 o número de delegados eleitos nas reuniões intermediárias passou a “poder ser determinado” segundo o mesmo critério adotado para a eleição na primeira rodada de assembleias plenárias. Esta regra mantém-se até hoje. Na prática, cada região e temática vieram desenvolvendo um método próprio para eleger novos delegados. Alguns seguem a regra à risca, enquanto outros simplesmente não realizam a rodada intermediária com eleição de novos delegados e outros aproveitam as

microrregiões para isso (o que significa mais uma reunião para isso). Por exemplo, a temática do desenvolvimento econômico dividiu as reuniões intermediárias por área (economia popular; tecnologia; abastecimento e área rural; apoio a micro e pequenos empreendimentos; e turismo). Cada uma dessas áreas, durante o período intermediário, realiza uma nova assembleia, prioriza as suas demandas específicas e indica novos delegados. Esta diferenciação foi possível graças ao fato de que cada região passou a criar as suas próprias regras (praticamente todas elas têm o seu regimento interno) que se encaixam de uma maneira ou de outra nas regras gerais do Regimento Interno do OP.

A segunda rodada das Assembleias Regionais e Temáticas, decorrendo em junho e julho, é coordenada e presidida por representantes do Executivo, conjuntamente com a organização popular (conselho popular etc.) da região ou tema. Organiza-se da seguinte maneira:

- O Executivo apresenta os princípios mais importantes da política fiscal e da política de receitas e despesas que irão influenciar a preparação do orçamento para o ano seguinte; o Executivo também apresenta critérios gerais para a distribuição dos recursos de investimento;
- Os delegados das comunidades apresentam aos cidadãos e ao Executivo as exigências hierarquizadas que foram aprovadas nas reuniões intermediárias (regionais ou temáticas);
- Dois conselheiros efetivos e dois substitutos por cada região e tema são eleitos para o COP. A eleição é direta, para o que se utiliza o método da “chapa”. A “chapa” é uma lista de dois efetivos e dois substitutos que pode ser apresentada por qualquer grupo de cidadãos. Na realidade, só as comunidades e as organizações de bairro ou vila e associações temáticas se mobilizam para apresentar as referidas listas. Estas refletem as orientações políticas de tais organizações, bem como os interesses setoriais ou específicos das comunidades, e, em geral, os conselheiros que obtêm apoio pertencem às organizações ou trabalham em estreita associação com elas. No caso de haver mais de uma “chapa”, aplica-se o quadro de proporcionalidade abaixo indicado, de acordo com o artigo 5º do regimento (ver Quadro 4). Os conselheiros são eleitos para um mandato de um ano e só podem ser reeleitos uma vez. Os seus mandatos podem ser revogados pelo Fórum de Delegados Regional ou Temático em uma reunião convocada especialmente para esse propósito e anunciada com antecedência de duas semanas. Atingido o quórum (50% mais um dos delegados), o mandato pode ser revogado por uma maioria de dois terços dos votos.

Quadro 4

Regras para a eleição de conselheiros na segunda rodada:
número de conselheiros segundo a regra da proporcionalidade
(no caso de existir mais do que uma *chapa*)

Percentual dos votos	Titular	Suplente
24,9% ou menos	Não elege	nenhum
25,0% a 37,5%	Nenhum	1
37,6% a 44,9%	Nenhum	2
45,0% a 55,0%	1	1
55,1% a 62,5%	2	nenhum
62,2% a 75,0%	2	1
Mais de 75,0%	2	2

Os órgãos institucionais da participação comunitária estão então constituídos: os Fóruns dos Delegados (dezesseis regionais e seis temáticos) e o COP. Os primeiros são órgãos colegiais com funções de consulta, de controle e de mobilização. O seu objetivo é aumentar o envolvimento dos movimentos populares de base da comunidade nas atividades do OP, particularmente no que diz respeito à preparação do plano de investimento e à supervisão das obras aprovadas pelo COP e levadas a cabo pelo governo municipal. Os fóruns reúnem-se uma vez por mês, sendo as tarefas mais importantes dos delegados supervisionar as obras e agir como intermediários entre o COP e as regiões ou áreas temáticas. Como veremos mais à frente, os fluxos de informação apresentam alguns problemas.

O COP é a principal instituição participativa. Nele, os cidadãos eleitos tomam conhecimento das finanças municipais, discutem e estabelecem os critérios gerais para a distribuição dos recursos e defendem as prioridades das regiões e dos temas. Nas sessões do Conselho, a mediação institucional entre os cidadãos e as organizações da comunidade, por um lado, e o governo municipal, por outro, quanto às decisões orçamentais, é conduzida ao nível mais concreto e intenso (para os detalhes sobre as funções do COP, ver a Figura 3).

Figura 3

Prefeitura de Porto Alegre:
Funções do Conselho do Orçamento Participativo (2001)

Funções	Propor, supervisionar e decidir sobre receitas e despesas do governo municipal
Composição	<ul style="list-style-type: none"> * 2 conselheiros permanentes e 2 suplentes por cada uma das 16 Regiões Administrativas * 2 conselheiros permanentes e 2 suplentes por cada um dos 6 Plenários Temáticos * 1 delegado e um suplente do Sindicato dos Trabalhadores Municipais de Porto Alegre (Simpa) * 1 delegado e um substituto da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa) * 1 delegado do CRC (sem direito a voto) * 1 delegado do GAPLAN (sem direito a voto)
Mandato	Um ano, sendo possível apenas uma reeleição consecutiva
Competências (artigo 12 do Regime Interno do COP 2001)	<ul style="list-style-type: none"> * Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta de Plano Plurianual do Governo a ser enviada à Câmara de Vereadores no primeiro ano de cada mandato do Governo Municipal * Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Governo para a Lei de Diretrizes Orçamentárias a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores * A proposta de orçamento anual, que será apresentada pelo Executivo, deverá ocorrer na primeira semana do mês de setembro para se apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do orçamento anual antes de ser enviado à Câmara de Vereadores * Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do plano de investimentos * Avaliar e divulgar a situação das demandas do plano de investimentos do ano anterior (executadas, em andamento, prazo de conclusão, licitadas e não realizadas) a partir das informações prestadas pelo município, quando da apresentação da matriz orçamentária do ano seguinte * Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte e propor aspectos totais ou parciais da política tributária e de arrecadação do poder público municipal. * Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte o conjunto de obras e atividades constantes do planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do OP. * Acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do plano de investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas/investimentos ou alterações no planejamento * Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a aplicação de recursos extra-orçamentários tais como: Fundos Municipais, Fundo Pimes, e outras fontes * Opinar e decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária e do plano de investimentos

	<ul style="list-style-type: none"> * Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte investimentos que o Executivo entenda como necessários para a cidade * Solicitar às Secretarias e Órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos conselheiros(as) no que tange fundamentalmente a questões complexas e técnicas * Indicar 8 conselheiros (4 titulares e 4 suplentes) que irão compor a Coordenação do COP * Indicar 6 conselheiros (3 titulares e 3 suplentes) como representantes do COP para compor a Comissão Tripartite. Os conselheiros(as) deverão consultar o Conselho sobre as posições a serem levadas à Comissão Tripartite * Analisar e aprovar ou não a Prestação de Contas do Governo, ao final de cada exercício, baseado no relatório informatizado (GPR), com o detalhamento por demanda do que foi orçado, do que foi empenhado e do que foi realmente executado * Indicar conselheiros(as) do Conselho do Orçamento Participativo como representantes em outros Conselhos e/ou comissões municipal, estadual ou federal. Os conselheiros(as) deverão consultar o conselho sobre as posições a serem levadas aos conselhos e/ou comissões * Poderá ser apreciado recurso de votação, desde que comunicado na própria reunião da votação com a presença das partes envolvidas e apresentado por escrito à Coordenação do COP * Discutir, ao final de cada exercício anual, o presente regimento interno, propor mudanças ou emendas no todo ou em parte * Criação de uma Comissão Tripartite III, para discussão das políticas de assistência social. Composição desta comissão: (CMAS, FASC, CMDCA, Temática de Saúde e Assistência Social)
Votação	<ul style="list-style-type: none"> * Aprovação por maioria simples. As decisões são remetidas ao Executivo. No caso de veto (parcial ou total), regressam ao COP para nova apreciação ou votação * O veto pode ser rejeitado por dois terços dos conselheiros, seguindo-se a apreciação e decisão final pelo Prefeito
Organização interna	Coordenação, secretária executiva, conselheiros(as), Comissão de Comunicação, Fórum de Delegados(as) (as regiões e temáticas são autônomas, o COP não tem poder de intervenção)
Reuniões	Quatro vezes por mês, e em caráter extraordinário quando necessário
Reuniões de conselheiro(as) com delegados(as)	Uma por mês, no mínimo

<p>Competências dos(as) delegado(as)</p> <p>(artigo 32 do Regimento Interno do COP 2001)</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno * Participar no mínimo uma vez por mês das reuniões organizadas pelos conselheiros(as) nas regiões e temáticas * Apoiar os conselheiros(as) na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no COP * Acompanhar o plano de investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras * Compor as comissões temáticas (exemplo: saneamento, habitação e regularização fundiária) com o objetivo de debater a construção de diretrizes políticas. Essas comissões poderão ser ampliadas com pessoas da comunidade (as comissões temáticas poderão desdobrar-se em comissões de acompanhamento de obras) * Deliberar, em conjunto com conselheiros(as), sobre qualquer impasse ou dúvida que eventualmente surja no processo de elaboração do orçamento * Propor e discutir os critérios para seleção de demandas nas microrregiões e regiões da cidade e temáticas, tendo como orientação geral os critérios aprovados pelo Conselho * Discutir, propor a Lei de Diretrizes Orçamentárias e, no primeiro ano de cada mandato da Administração municipal, o Plano Plurianual, apresentados pelo Executivo; * Deliberar em conjunto com os conselheiros(as), alterações no Regimento Interno do COP e modificações no processo do OP * Formar as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de obras, desde a elaboração do projeto, licitação, até sua conclusão * Organizar um Seminário de Capacitação dos delegados sobre Orçamento Público, Regimento Interno, Critérios Gerais e Técnicos, com a produção de material específico para melhorar a qualidade da informação * Encaminhar demandas das suas comunidades em prazo determinado pelo fórum de delegados(as), regional ou temático * Votar e defender interesse comum em nome dos demais delegados(as) de sua comunidade * Votar as propostas de pauta e demandas do OP * Poderá ser exercido o papel de delegado(a) apenas em uma região e uma temática no mesmo mandato.
--	---

Fontes: Regulamento Interno do COP, CRC e PMPA — 2001.

Inaugurando os seus trabalhos em julho-agosto, o Conselho reúne-se uma vez por semana num dia fixo, habitualmente das 18h às 20h. Estas reuniões regulares têm lugar no segundo semestre. Em 1997, porém, em parte porque o novo Executivo, diferentemente do anterior, submeteu ao OP não só o Plano Anual de Investimento, mas também o Plano Plurianual de Investimento (a ser implementado ao longo do mandato de quatro anos), o COP reuniu-se em janeiro e fevereiro, duas vezes por semana, o que suscitou alguns problemas de organização e mesmo tensões entre o Executivo e o COP (mais adiante, retomarei este assunto).

Durante o mês de agosto, inicia-se a fase da preparação detalhada do orçamento. Enquanto o Executivo concilia as exigências dos cidadãos com as chamadas “exigências institucionais” (as propostas das secretarias municipais) e prepara a proposta orçamentária sobre as receitas e as despesas, o COP realiza o processo interno de formação dos conselheiros recém-eleitos, durante o qual estes se familiarizam com o Regimento Interno e com os critérios de distribuição dos recursos.²²

As tarefas do COP são executadas em duas fases. Em agosto e setembro, o COP discute a assim chamada matriz orçamentária, onde, a partir da previsão de receitas e despesas feita pelo Executivo durante a segunda rodada, são alocados os grandes agregados segundo as prioridades temáticas oriundas da discussão das regiões. Nessa fase, a partir da proposta inicial do Governo, os conselheiros votam, por exemplo, quantas vias serão pavimentadas, que volume de recursos será dedicado à saúde, à habitação etc. Também discutem obras de vulto ou estruturais, propostas pelas temáticas ou pelo próprio governo. Essa Matriz, após aprovada pelo COP, é transformada em proposta de Lei de Orçamento, que é entregue à Câmara de Vereadores no dia 30 de setembro (por exigência legal). De setembro a dezembro, o COP prepara o plano de investimento, o qual inclui uma lista pormenorizada das obras e das atividades que o conselho considera prioritárias, e, portanto, a distribuição específica dos recursos programada para cada região e para cada área temática. O debate relativo aos investimentos é limitado pelo cálculo das receitas e despesas gerais com pessoal e outras despesas calculadas pelo Executivo, incluindo as despesas fixas a que a legislação federal obriga, como sejam as percentagens constitucionalmente atribuídas à educação e à saúde. De uma maneira simplificada pode dizer-se que o ciclo do OP se compõe de quatro etapas:

²²A discussão, a revisão e a aprovação do regimento interno que vigorará no ciclo seguinte tem lugar entre os meses de dezembro e janeiro. Hoje, a revisão das regras encontra-se incorporada no calendário de atividades do OP.

Figura 4
Principais etapas do ciclo do OP

Março-julho	Assembléias de base e construção dos indicadores de planejamento (inclui-se aqui a primeira rodada, rodadas intermediárias, segunda rodada, até a eleição e posse do novo conselho)
Julho-setembro	Capacitação e construção da matriz orçamentária (incluindo-se os seminários de capacitação que são feitos em nível de conselho e fóruns de delegados e votação da matriz orçamentária). Esta fase encerra-se a 30 de setembro
Outubro-novembro	Detalhamento do Plano de Investimentos e Serviços (cada órgão passa pelo COP e tem sua proposta de investimentos e serviços aprovada)
Dezembro-janeiro	Revisão do Regimento Interno e dos Critérios Gerais e Técnicos (é dado um prazo para emendas ao regimento antigo, as quais devem obrigatoriamente ser feitas pelos fóruns de delegados — não são aceitas propostas individuais de conselheiros. Essas propostas são sistematizadas e votadas no COP)

O COP segue os debates sobre a proposta de orçamento na Câmara de Vereadores e exerce pressão sobre os legisladores de variadas maneiras: reunindo-se com membros individuais da Câmara, mobilizando as comunidades e as áreas temáticas para os debates ou para manifestações no exterior do edifício.

Durante todo o processo, o Executivo participa na definição dos investimentos por intermédio de representantes do Gabinete de Planejamento (Gaplan), e também das secretarias municipais, que assistem às reuniões do conselho, propondo obras e projetos de interesse geral e de âmbito multirregional, ou ainda obras consideradas necessárias, por critérios técnicos, para uma dada zona da cidade. Assim, o plano de investimento integra obras e atividades sugeridas pelas regiões e áreas temáticas, bem como obras e atividades que envolvem várias regiões ou até toda a cidade. Na última fase do processo, o plano de investimento aprovado é publicado sob a forma de brochura, tornando-se o documento básico que serve de referência para os delegados das comunidades, quando exercem a sua competência de supervisão, e para o Executivo, quando este presta contas perante os órgãos do orçamento participativo.

Ao longo do processo do orçamento participativo, o Executivo desempenha um papel decisivo, e isto é particularmente evidente nas reuniões do COP. Por intermédio da CRC e do Gaplan, o Executivo coordena as reuniões e estabelece a agenda. As reuniões começam com as informações fornecidas pelos representantes do Executivo e pelos conselheiros. Os temas da agenda são então introduzidos pelos representantes permanentes do governo ou pelos representantes das diferentes secretarias municipais encarregadas do tema em discussão. De forma disciplinada, os conselheiros, em intervenções de três minutos, levantam problemas e apresentam questões. Após um certo número de intervenções, os representantes do Executivo respondem às questões e dão as informações solicitadas. A um segundo conjunto de intervenções dos conselheiros seguem-se as respostas dos representantes, e assim por diante. Tanto os delegados regionais como os temáticos podem intervir, embora não possam votar.²³

Por vezes, há debates mais diretos e intensos. Durante os primeiros anos os debates mais acerrados e até mesmo tumultuados ocorriam naquelas raras reuniões "especiais" do COP que não eram coordenadas pelo Executivo, mas pelos próprios conselheiros. Hoje a intensidade dos debates é geral. As clivagens políticas, e até pessoais, vêm ao de cima de forma mais aberta. Em tempos recentes, a coordenação das reuniões por parte do Executivo tem sido questionada por alguns conselheiros em nome da autonomia do COP (assunto a que voltarei a me referir). Segundo o regimento, a coordenação pertence à Comissão Paritária, assim designada por ser composta por um número igual de conselheiros e de representantes do governo, quatro cada. Mas, na realidade, os representantes do governo têm um papel mais ativo na coordenação, porque, além do mais, têm acesso privilegiado às informações relevantes. De qualquer modo, talvez para acomodar preocupações crescentes expressas pelos conselheiros, em relação à autonomia limitada do COP, os representantes do governo e os conselheiros da Comissão Paritária revezam-se na presidência das reuniões.

2.3. A distribuição dos recursos de investimento: metodologia e critérios para a tomada de decisões

A distribuição dos recursos de investimento segue um método de planejamento participativo que se inicia quando as prioridades são indicadas nas

²³Em uma das reuniões a que assisti os conselheiros manifestaram a sua oposição a demasiadas intervenções dos delegados, na medida em que estas reduziam o tempo de intervenção dos conselheiros e também porque, afinal, "o lugar dos delegados é nos fóruns regionais ou temáticos".

Quadro 5
Prioridades indicadas pelas regiões no ano fiscal de 1992

Região	População Carente	Nota	População Total	Nota	Prioridade
1. Humaitá-Navegantes-Ilhas	11.856	2	15.255	1	1) Pavimentação 2) Saneamento 3) Pilar de ponte
2. Noroeste	10.508	2	68.637	2	1) Saneamento 2) Regularização fundiária 3) Saúde
3. Leste	46.016	4	110.553	3	1) Pavimentação 2) Regularização fundiária 3) Estradas novas
4. Lomba do Pinheiro	32.176	4	40.220	1	1) Saneamento 2) Pavimentação 3) Regularização fundiária
5. Norte	84.176	4	124.383	3	1) Saneamento 2) Pavimentação 3) Regularização fundiária
6. Nordeste	27.028	3	26.618	1	1) Saneamento 2) Pavimentação 3) Educação
7. Partenon	60.106	4	62.200	2	1) Pavimentação 2) Saneamento 3) Regularização fundiária
8. Restinga	18.386	3	41.218	1	1) Pavimentação 2) Regularização fundiária 3) Saneamento
9. Glória	33.434	4	61.497	2	1) Pavimentação 2) Regularização fundiária 3) Saneamento
10. Cruzeiro	61.734	4	86.866	2	1) Regularização fundiária 2) Saneamento 3) Pavimentação
11. Cristal	2.180	1	17.673	1	1) Pavimentação 2) Saneamento 3) Regularização fundiária
12. Centro Sul	31.364	4	81.758	2	1) Saneamento 2) Pavimentação 3) Regularização fundiária
13. Extremo Sul	18.688	3	30.720	1	1) Saneamento 2) Regularização fundiária 3) Pavimentação
14. Eixo da Baltazar	11.637	2	109.902	3	1) Saneamento 2) Pavimentação 3) Praças públicas e áreas de lazer
15. Sul	2.484	1	41.590	1	1) Saneamento 2) Regularização fundiária 3) Descentralização cultural
16. Centro	4.141	1	339.424	1	1) Saneamento 2) Regularização fundiária 3) Pavimentação

Fontes: Gaplan, PMPA e Fedozzi (1997: 127).

Quadro 6
Critérios gerais para a distribuição de recursos no orçamento de 1998

Região	População				Carência de Infra-estruturas					Prioridades temáticas das regiões							
	Habitante	Nota	Habitatio	Pavimentação	Drenagem	Nota	1ª Prioridade		2ª Prioridade		3ª Prioridade		4ª Prioridade		Prioridade 5		
							Nota	Política habitacional	Saneamento básico	Saúde	Saneamento básico	Saúde	Saneamento básico	Saúde	Saneamento básico	Saúde	Áreas de lazer
1) Humaitá-Navegantes-Ilha	55.657	2	3	1	1	1	Política habitacional	Saneamento básico	Saneamento básico	Pavimentação	Saneamento básico	Saúde	Saúde	Áreas de lazer	Desporto/lazer	Educação	Educação
2) Noroeste	136.806	4	3	1	2	2	Política habitacional	Saúde	Saúde	Saneamento básico	Saneamento básico	Saúde	Saúde	Áreas de lazer	Desporto/lazer	Educação	Educação
3) Leste	108.941	3	3	1	3	3	Política habitacional	Pavimentação	Pavimentação	Saneamento básico	Saneamento básico	Saúde	Saúde	Saúde	Educação	Educação	Educação
4) Lomba do Pinheiro	38.819	2	3	3	4	4	Pavimentação	Saneamento básico	Saneamento básico	Saúde	Saúde	Saúde	Saúde	Política habitac.	Educação	Educação	Educação
5) Norte	99.052	3	3	1	2	2	Saneamento básico	Saúde	Saúde	Saneamento básico	Saneamento básico	Pavimentação	Pavimentação	Educação	Política habitac.	Política habitac.	Política habitac.
6) Nordeste	28.844	1	2	2	3	3	Política habitacional	Pavimentação	Pavimentação	Saneamento básico	Saneamento básico	Assistência social	Assistência social	Saneamento básico	Áreas de lazer	Áreas de lazer	Áreas de lazer
7) Pareron	135.361	4	3	1	2	2	Pavimentação	Saneamento básico	Saneamento básico	Saneamento básico	Saneamento básico	Educação	Educação	Saúde	Política habitac.	Política habitac.	Política habitac.
8) Restinga	41.493	2	2	1	2	2	Pavimentação	Política habitacional	Política habitacional	Política habitacional	Saneamento	Saneamento	Saneamento	Saúde	Educação	Educação	Educação
9) Glória	44.342	2	3	2	3	3	Pavimentação	Política habitacional	Política habitacional	Política habitacional	Saneamento básico	Saneamento básico	Saneamento básico	Saúde	Áreas de lazer	Áreas de lazer	Áreas de lazer
10) Cruzeiro	63.081	3	3	1	3	3	Política habitacional	Pavimentação	Pavimentação	Pavimentação	Saneamento básico	Saneamento básico	Saneamento básico	Saúde	Assistência social	Assistência social	Assistência social
11) Cristal	26.802	1	3	1	1	1	Política habitacional	Pavimentação	Pavimentação	Pavimentação	Saneamento básico	Saneamento básico	Saneamento básico	Áreas de lazer	Saneamento básico	Saneamento básico	Saneamento básico
12) Centro sul	109.225	3	2	2	2	2	Pavimentação	Educação	Educação	Educação	Política habitacional	Política habitacional	Política habitacional	Saneamento básico	Desenvolv. Econ.	Desenvolv. Econ.	Desenvolv. Econ.
13) Extremo sul	20.647	1	3	4	5	5	Pavimentação	Saneamento básico	Saneamento básico	Saneamento básico	Saúde	Saúde	Saúde	Áreas de lazer	Assistência social	Assistência social	Assistência social
14) Eixo da Balnear	82.313	3	2	1	3	3	Política habitacional	Pavimentação	Pavimentação	Pavimentação	Saneamento básico	Saneamento básico	Saneamento básico	Educação	Saneamento básico	Saneamento básico	Saneamento básico
15) Sul	56.652	2	2	1	3	3	Pavimentação	Saneamento básico	Saneamento básico	Saneamento básico	Saúde	Saúde	Saúde	Transportes	Áreas de lazer	Áreas de lazer	Áreas de lazer
16) Centro	293.193	4	2	1	1	1	Política habitacional	Educação	Educação	Educação	Desenvolv. Econ.	Desenvolv. Econ.	Desenvolv. Econ.	Cultura	Desporto/lazer	Desporto/lazer	Desporto/lazer

Fonte: Caplan.

plenárias regionais e temáticas e nas reuniões intermediárias, e atinge seu clímax quando o Conselho do Orçamento Participativo aprova o plano de investimento com as obras e atividades discriminadas por setor de investimento, pela cidade no seu todo.

Como vimos antes, as regiões e as áreas temáticas começam por definir as três prioridades setoriais que irão presidir a preparação da proposta de orçamento relativa à distribuição global dos recursos de investimento. Os Quadros 5 e 6 mostram as prioridades escolhidas pelas regiões em 1992 e 1998, respectivamente.

A comparação entre os dois quadros revela como evoluíram as prioridades das regiões e também como o critério da necessidade (falta de serviços e/ou de infra-estrutura) foi sendo refinado.

As regiões definem e hierarquizam as exigências específicas dentro de cada prioridade. Uma vez estabelecidas as prioridades das diferentes regiões, a distribuição dos investimentos é concretizada de acordo com os critérios gerais definidos pelo COP e com os critérios técnicos definidos pelo Executivo. Os critérios gerais são: carência de serviço ou infra-estrutura na região, segundo os dados fornecidos pelo Executivo e a avaliação feita em conjunto com os delegados das comunidades; população total da região; prioridade temática da região face às escolhidas pela cidade como um todo.²⁴ A cada critério é atribuída uma nota, como mostrado na Figura 5 (relativa a 1992), na Figura 6 (1997 e 1998) e na Figura 7 (2001).

²⁴Até 1996 houve um quarto critério: população em áreas de carência extrema, segundo um número calculado de habitantes da cidade sem os níveis mínimos de infra-estrutura urbanas e de serviços. De acordo com o Conselho do Orçamento, além da dificuldade em calcular o número de habitantes de áreas carentes em cada região, esse critério acabava por duplicar aquele que se refere à "falta de infra-estrutura e de serviços". No entanto, segundo Fedozzi (1997: 223), a exclusão do primeiro critério pode muito bem prejudicar a lógica da "justiça distributiva" exigida pelo processo do orçamento participativo. Em minha opinião, o OP foi, ao longo dos anos, estabelecendo um equilíbrio dinâmico entre critérios de carências — que por si só poderiam conduzir a relações de dependência clientelista que o OP quis precisamente erradicar — e critérios de participação (priorização de investimentos quer regionais quer temáticos) que asseguram a mobilização das comunidades, mas que por si só poderiam levar ao enviesamento da distribuição dos recursos a favor de comunidades mais organizadas e em detrimento das mais carentes. Veja-se igualmente os trabalhos de Abers, 2000; Pozzobon, 2000; Baierle, 2001; Baiocchi, 2001a; Baiocchi, 2001b; Gret, 2001; Fedozzi, 2001; Marquetti, 2001; de Toni, 2001; Silva, 2001.

Figura 5
Critérios, pesos e notas para a distribuição dos investimentos (orçamento de 1992)

Carência de serviços ou infra-estrutura	PESO 3
Até 25%	Nota 1
De 26 a 50%	Nota 2
De 51 a 75%	Nota 3
De 76 a 100%	Nota 4
População em áreas de extrema carência de serviços e infra-estruturas	PESO 2
Até 4.999 habitantes	Nota 1
De 5.000 a 14.999 habitantes	Nota 2
De 15.000 a 29.999 habitantes	Nota 3
Mais de 30.000 habitantes	Nota 4
População total da região	PESO 1
Até 49.999 habitantes	Nota 1
De 50.000 a 99.999 habitantes	Nota 2
De 100.000 a 199.999 habitantes	Nota 3
Mais de 200.000 habitantes	Nota 4
Prioridades da região	PESO 2
Quarta prioridade	Nota 1
Terceira prioridade	Nota 2
Segunda prioridade	Nota 3
Primeira prioridade	Nota 4

Fonte: Gaplan.

Figura 6
Critérios, pesos e notas para a distribuição dos investimentos (orçamentos de 1997 e 1998)

1997	
Carência de serviços ou infra-estrutura	PESO 3
Até 25%	Nota 1
De 26 a 50%	Nota 2
De 51 a 75%	Nota 3
De 76 a 100%	Nota 4
População total da região	PESO 1
Até 49.999 habitantes	Nota 1
De 50.000 a 99.999 habitantes	Nota 2
De 100.000 a 199.999 habitantes	Nota 3
Mais de 200.000 habitantes	Nota 4
Prioridades da região em relação às prioridades da cidade*	PESO 2
Quarta prioridade	Nota 1
Terceira prioridade	Nota 2
Segunda prioridade	Nota 3
Primeira prioridade	Nota 4
1998	
Carência de serviços ou infra-estrutura	PESO 4
De 0,01% a 20,99%	Nota 1
De 21,00% a 40,99%	Nota 2
De 41,00% a 60,99%	Nota 3
De 61,00% a 79,99%	Nota 4
80% e mais	Nota 5
População total da região*	PESO 2
Menos de 30.999 habitantes	Nota 1
De 31.000 a 60.999 habitantes	Nota 2
De 61.000 a 119.000 habitantes	Nota 3
120.000 habitantes e mais	Nota 4
Prioridades da região em relação	PESO 4
Quinta prioridade	Nota 1
Quarta prioridade	Nota 2
Terceira prioridade	Nota 3
Segunda prioridade	Nota 4
Primeira prioridade	Nota 5

*Este critério implica que as prioridades das regiões sejam confrontadas com as prioridades decididas para a cidade como um todo (ambos os quadros foram produzidos a partir de dados do Gaplan).

As notas, que vão de 1 a 4, variaram, em 1998, de 1 a 5 no que diz respeito aos critérios da escassez de serviços e das prioridades regionais. No critério da população total, as notas mantiveram a variação de 1 a 4, mas alterou-se a classificação dos limites de população. Em 2001 as notas variaram de novo de 1 a 4 em todos os critérios e os limites da população também foram diferentes.

Figura 7
Critérios, pesos e notas para a distribuição dos investimentos no orçamento de 2001

Carência de serviços ou infra-estrutura	PESO 4
De 0,01% a 14,99%	Nota 1
De 15% a 50,99%	Nota 2
De 51% a 75,99%	Nota 3
De 76 em diante	Nota 4
População total da região	PESO 1
Até 25.000 habitantes	Nota 1
De 25.001 a 45.000 habitantes	Nota 2
De 45.001 a 90.000 habitantes	Nota 3
Acima de 90.001 habitantes	Nota 4
Prioridades temáticas da região	PESO 4
Quarta prioridade	Nota 1
Terceira prioridade	Nota 2
Segunda prioridade	Nota 3
Primeira prioridade	Nota 4

Fontes: Gaplan e PMPA.

As notas são agora definidas na proporção direta:

- a) da população total da região, de acordo com os dados estatísticos oficiais fornecidos pelo Executivo.²⁵ Assim, quanto maior for a população total da região, maior será a nota atribuída;

²⁵Ocasionalmente, os delegados, conselheiros e dirigentes das comunidades questionam os números, afirmando que estão desatualizados, e fornecem números mais corretos.

Quadro 7
Cálculo das necessidades de pavimentação por região (1992)

REDE VIÁRIA DE PORTO ALEGRE				
Regiões	Total de ruas	Ruas pavimentadas	Ruas não pavimentadas	Necessidades
1. Ilhas / Humaitá-Navegantes	15.310 m	2.730 m	12.580 m	82,17%
2. Noroeste	109.539 m	99.442 m	10.097 m	9,22%
3. Leste	141.550 m	114.290 m	27.260 m	19,26%
4. Lomba do Pinheiro	89.810 m	24.025 m	65.785 m	73,25%
5. Norte	109.950 m	101.750 m	8.200 m	7,46%
6. Nordeste	65.300 m	37.720 m	27.580 m	45%
7. Partenon	137.980 m	99.455 m	38.525 m	27,92%
8. Restinga	82.459 m	59.859 m	22.600 m	27,41%
9. Glória	78.225 m	37.285 m	40.940 m	52,34%
10. Cruzeiro	56.950 m	41.130 m	15.820 m	27,78%
11. Cristal	32.310 m	25.690 m	6.620 m	20,49%
12. Centro Sul	82.459 m	59.859 m	22.600 m	27,41%
13. Extremo Sul	183.290 m	27.945 m	155.345 m	84,75%
14. Eixo da Baltazar	219.880 m	209.440 m	10.440 m	4,75%
15. Sul	137.255 m	110.740 m	26.515 m	19,32%
16. Centro	348.675 m	344.885 m	3.790 m	1,09%
TOTAL	1.890.942 m	1.396.245 m	494.697 m	26,16%

Fontes: Gaplan e PMPA.

- b) do nível de carência da região em relação ao item de investimento em causa. No que diz respeito à pavimentação, por exemplo, a nota atribuída baseia-se em percentagens calculadas pelo Executivo, como se vê no Quadro 7 (para 1992). Uma escassez ou necessidade de 25% indica que, do número total de ruas numa dada região, 25% necessitam de pavimentação. Tal como no critério anterior, quanto maior for a carência no item de investimento em questão, maior será a nota atribuída;
- c) do nível de prioridade atribuído aos itens de investimento escolhidos pela região (ver Quadro 5). Quanto maior for a prioridade da exigência setorial apresentada pela região, maior será a sua nota no setor de investimento em causa.

Por fim, a nota recebida por cada região em cada critério é multiplicada pelo peso do critério. A soma dos pontos parciais (nota x peso) fornece o peso total da região numa exigência setorial específica. Este peso total determina a percentagem dos recursos de investimento que serão destinados à região nesse setor. O Quadro 8 mostra como foi aplicado, em 1995, o método, por região, no caso particular dos investimentos em pavimentação. Por aí podemos observar a forma como os critérios gerais são traduzidos na distribuição quantificada de recursos. Em 1995, a prioridade relativa concedida pelas regiões à pavimentação das ruas determinou que fosse incluído, no plano de investimento, um item global de despesa para pavimentação correspondente a 23 km de ruas. A distribuição desse montante pelas diferentes regiões resultou da aplicação dos critérios, com os seus pesos, e da nota que a região obteve em cada um deles.

Um exemplo concreto, referente ao ano de 1997, ajudará a ver o modo como critérios gerais são traduzidos em distinção de recursos. Nesse ano (ver mais adiante o Quadro 10), o plano de investimento previa 20.000 metros de pavimentação. A distribuição deste montante pelas diferentes regiões resultou da aplicação dos critérios, do seu peso e da nota da região. Analisamos duas situações contrastantes: a região Extremo Sul, com 89,21% de carência de pavimentação, e a região Centro, com 0,14% de carência. No que diz respeito ao critério de carência, que naquele ano tinha peso 3, o Extremo Sul teve a nota mais elevada (4) e, em consequência, obteve 12 pontos (3 x 4), enquanto o Centro, com a nota mais baixa

Quadro 8
Metodologia para a distribuição do investimento em pavimentação (1995)
(23 quilômetros para pavimentar)

Região	CRITÉRIOS E PESOS												Nota (Total)		Distâncias (6) (metros)
	Carências (1)			% de Pop. Necessitada			(2) População Total (3)			Prioridade da Região (4)			(5)		
	Peso	Nota	Subtotal	Peso	Nota	Subtotal	Peso	Nota	Subtotal	Peso	Nota	Subtotal	%		
1) Humaitá-Navegantes-Ilhas	3	1	3	2	2	4	1	2	2	3	1	3	12	4,4	1.004
2) Noroeste															
3) Leste	3	1	3	2	3	6	1	3	3	2	6	18	6,5	1.505	
4) Lomba do Pinheiro	3	3	9	2	1	2	1	1	1	3	4	12	24	8,7	2.007
5) Norte	3	1	3	2	2	4	1	2	2	3	4	12	21	7,6	1.756
6) Nordeste	3	2	6	2	2	4	1	1	1	3	3	9	20	7,3	1.673
7) Partenon	3	1	3	2	2	4	1	3	3	3	4	12	22	8,0	1.840
8) Restinga	3	1	3	2	1	2	1	1	1	3	2	6	12	4,4	1.004
9) Glória	3	2	6	2	1	2	1	1	1	3	4	12	21	7,6	1.756
10) Cruzzeiro	3	1	3	2	2	4	1	2	2	3	2	6	15	5,5	1.255
11) Cristal	3	1	3	2	1	2	1	1	1	3	3	9	15	5,5	1.255
12) Centro Sul	3	2	6	2	1	2	1	3	3	3	4	12	23	8,4	1.924
13) Extremo Sul	3	4	12	2	1	2	1	1	1	3	4	12	27	9,8	2.258
14) Eixo da Baltazar	3	1	3	2	1	2	1	3	3	3	2	6	14	5,1	1.171
15) Sul	3	1	3	2	1	2	1	2	2	3	4	12	19	6,9	1.589
16) Centro	3	1	3	2	1	2	1	4	4	3	1	3	12	4,4	1.004
TOTAL													275	100	23.000

(1) Critério: "Carência de serviços públicos e/ou infra-estruturas" (Peso 3).

(2) Critério: "Proporção de população em áreas de extrema carência de serviços e/ou infra-estruturas" (Peso 2).

(3) Critério: "População Total da Região" (Peso 1).

(4) Critério: "Prioridades escolhidas para a Região" (Peso 3).

(5) Pontuação total obtida e sua proporção em relação ao total.

(6) Distância total de ruas a ser pavimentadas na região, em metros (proporção calculada a partir de [5], em relação ao total de 23 quilômetros). OBS.: Neste ano, a Região 2 — Nordeste — não foi contemplada com esta prioridade.

Fonte: Gaplan, UFG e PMPA.

(1), obteve apenas 3 pontos (3 x 1). No que diz respeito a critérios da dimensão populacional, com peso 2, o Extremo Sul, com uma população de 20.647 habitantes, teve a nota mais baixa (1) e, por isso, obteve apenas 2 pontos (2 x 1), enquanto o Centro, com uma população muito maior (293.193 habitantes), teve a nota mais elevada (4) e, assim, obteve 8 pontos (4 x 2). Finalmente, no que diz respeito à prioridade atribuída pela região, que tinha peso 3, o Extremo Sul deu a máxima prioridade à pavimentação e, correspondentemente, teve a nota máxima (4) e, com isso, obteve 12 pontos (3 x 4), enquanto o Centro atribuiu à pavimentação uma prioridade muito baixa e por isso obteve a nota mais baixa (0), não tendo, assim, alcançado nenhum ponto neste critério (3 x 0). Como resultado destes cálculos, o Extremo Sul obteve 26 pontos no campo da pavimentação (12+2+12), enquanto o Centro somou apenas 11 pontos (3+8+0). Como o número total de pontos para todas as regiões era, em 1997, 262 pontos, o Extremo Sul recebeu 9,9% do investimento para pavimentação, ou seja, 1.985 metros, enquanto o Centro recebeu apenas 4,2% do investimento, isto é 840 metros.

Quando o primeiro governo do PT tomou posse, em 1989, os três objetivos principais da administração popular eram: a inversão das prioridades; a transparência administrativa; a participação popular no governo da cidade (Genro e Ubiratan, 1997). O orçamento participativo é a expressão mais importante desses objetivos postos em ação. Dado que o OP adquiriu alguma consistência após 1991, o primeiro objetivo, a inversão das prioridades, foi operacionalizado nos quatro (atualmente três) critérios, com os seus respectivos pesos, propostos pelo Executivo e aceitos pelas regiões. Durante muitos anos o critério da necessidade (carência de serviço ou de infra-estrutura) recebeu o peso mais elevado, ao passo que o critério da dimensão populacional recebeu o peso menor. Esta discrepância justificou-se pela necessidade de desviar recursos da região com maior população, o Centro, que era também a mais rica, para as regiões mais pobres e menos equipadas. Na verdade, o Centro tem sido sempre uma região problemática para o OP. Por um lado, como se viu, a questão da subdivisão da região foi repetidamente levantada. Por outro lado, o Centro é muito diferenciado, internamente, em termos socioeconômicos. Em certas áreas dessa região vivem alguns dos estratos mais pobres de Porto

Alegre. Quando o COP decidiu eliminar o critério da percentagem de população em situação de carência extrema, foi atribuído o peso 2 ao critério da dimensão populacional. Assim, até recentemente, os outros dois critérios — a necessidade e a prioridade regional — passaram a receber o peso mais elevado (3).

No início dos anos 90, o critério da prioridade atribuída pela região tinha peso 2 (ver a Figura 5). Os debates no seio do COP conduziram ao reforço deste critério com a justificativa de que ele é “o que melhor reflete aquilo que a região realmente quer, quando as regiões têm tantas necessidades diferentes e os recursos são tão escassos”. No Quadro 8, podemos ver como duas regiões com o mesmo nível de falta de serviços públicos e/ou de infra-estrutura (critério 1), as regiões de Humaitá-Navegantes-Ilhas e a região Sul, concedem prioridades diferentes à pavimentação (nota 1 e 4, respectivamente). Curiosamente, em 1992 (ver Quadro 5), quando a região de Humaitá-Navegantes-Ilhas estava dividida em duas regiões ou “Ilhas”, que atualmente formam uma sub-região, ela dava prioridade elevada à pavimentação. A fusão das duas regiões levou ao decréscimo de prioridade da pavimentação. Em contrapartida, a região Sul, que em 1992 considerava o saneamento a prioridade mais premente, colocando a pavimentação apenas como terceira prioridade, passou a encarar, em 1995, a pavimentação como a maior das prioridades. A razão pode muito bem estar no fato de que, sendo a instalação de saneamento um dos sucessos mais impressionantes da administração PT, ela deixou de ser objetivamente uma prioridade.

Quando comparado com os outros critérios, o da prioridade atribuída pela região é menos “objetivo”. Dado o peso que lhe é atribuído, o seu impacto pode ser decisivo para a distribuição de recursos. Voltando ao mesmo exemplo, este critério é responsável por 25% da nota total da região de Humaitá-Navegantes-Ilhas (3 pontos em 12) e por 63% da nota total da região Sul (12 pontos em 19). Se simularmos os cálculos no Quadro 8, excluindo o critério da prioridade regional, surgirá uma distribuição muito diferente dos metros de pavimentação (ver cenário 2 no Quadro 9).

Visto que as regiões têm de escalonar as suas prioridades, se uma dada região obtém mais pavimento, irá obter proporcionalmente menos em outro setor de investimento.

Quadro 9
Cenários para a metodologia da distribuição de investimento na pavimentação de ruas (1995)
(23.000 metros de ruas para pavimentar)

Região	Cenário 0				Cenário 1				Cenário 2				Cenário 3		
	Nota (Total)	Nota (%)	Distâncias (m)	Distâncias (m)	Nota (Total)	Nota (%)	Distâncias (m)	Distâncias (m)	Nota (Total)	Nota (%)	Distâncias (m)	Distâncias (m)	Nota (Total)	Nota (%)	Distâncias (m)
1) Humaitá-Navegantes-Ilhas	12	4,4	1.004	0,797	8	3,5			9	6,3	1.448		5	5,1	1.162
2) Noroeste															
3) Leste	18	6,5	1.505	1,195	12	5,2			12	8,4	1.930		6	6,1	1.394
4) Lomba do Pinheiro	24	8,7	2.007	2,190	22	9,5			12	8,4	1.930		10	10,1	2.323
5) Norte	21	7,6	1.756	1,693	17	7,4			9	6,3	1.448		5	5,1	1.162
6) Nordeste	20	7,3	1.673	1,593	16	6,9			11	7,7	1.769		7	7,1	1.626
7) Partenon	22	8,0	1.840	1,792	18	7,8			10	7,0	1.608		6	6,1	1.394
8) Restinga	12	4,4	1.004	0,996	10	4,3			6	4,2	0,965		4	4,0	0,929
9) Glória	21	7,6	1.756	1,892	19	8,2			9	6,3	1.448		7	7,1	1.626
10) Cruzeiro	15	5,5	1.255	1,095	11	4,8			9	6,3	1.448		5	5,1	1.162
11) Cristal	15	5,5	1.255	1,294	13	5,6			6	4,2	0,965		4	4,0	0,929
12) Centro-Sul	23	8,4	1.924	2,091	21	9,1			11	7,7	1.769		9	9,1	2.091
13) Extremo Sul	27	9,8	2.258	2,489	25	10,8			15	10,5	2.413		13	13,1	3.020
14) Eixo da Balhazar	14	5,1	1.171	1,195	12	5,2			8	5,6	1.287		6	6,1	1.394
15) Sul	19	6,9	1.589	1,693	17	7,4			7	4,9	1.126		5	5,1	1.162
16) Centro	12	4,4	1.004	0,996	10	4,3			9	6,3	1.448		7	7,1	1.626
TOTAL	275	100,0	23.000	23.000	231	100,0	23.000	23.000	143	100,0	23.000	23.000	999	100,0	23.000

CENÁRIO 0 — Considerados todos os critérios (1 + 2 + 3 + 4)

CENÁRIO 1 — Critérios 1, 3 e 4 (excluído o 2º critério — "População carenciada")

CENÁRIO 2 — Critérios 1, 2 e 3 (excluído o 4º — "Prioridade da região")

CENÁRIO 3 — Critérios 1 e 3 (excluídos o 2º e 4º critérios — "População carenciada" e "Prioridade da região")

OBS.: Nete ano, a Região 2 — Nordeste — não foi contemplada com esta prioridade.

Quadro 10
Metodologia para a distribuição de investimentos na pavimentação de ruas (1997)
(20.000 metros de ruas para pavimentar)

Região	CRITÉRIOS E PESOS										Nota (Total) (4)		Distâncias (5)
	Carencias (1)			População Total (2)			Prioridade da Região (3)						
	Peso	Nota	Subtotal	Peso	Nota	Subtotal	Peso	Nota	Subtotal	Peso	Subtotal	%	
1) Humaitá-Navegantes-Ilhas	3	1	3	2	2	4	3	0	0	7	0	2,7	534
2) Noroeste	3	1	3	2	3	6	3	1	3	12	3	4,6	916
3) Leste	3	1	3	2	3	6	3	3	9	18	9	6,9	1.374
4) Lomba do Pinheiro	3	3	9	2	1	2	3	2	6	17	6	6,5	1.298
5) Norte	3	1	3	2	2	4	3	3	9	16	9	6,1	1.221
6) Nordeste	3	2	6	2	1	2	3	2	6	14	6	5,3	1.069
7) Partenon	3	1	3	2	3	6	3	4	12	21	12	8,0	1.603
8) Restinga	3	1	3	2	1	2	3	4	12	17	12	6,5	1.298
9) Glória	3	2	6	2	1	2	3	4	12	20	12	7,6	1.527
10) Cruzeiro	3	1	3	2	2	4	3	0	0	7	0	2,7	534
11) Cristal	3	1	3	2	1	2	3	3	9	14	9	5,3	1.069
12) Centro-Sul	3	2	6	2	3	6	3	4	12	24	12	9,2	1.832
13) Extremo Sul	3	4	12	2	1	2	3	4	12	26	12	9,9	1.985
14) Eixo da Balhazar	3	1	3	2	2	4	3	4	12	19	12	7,3	1.450
15) Sul	3	1	3	2	2	4	3	4	12	19	12	7,3	1.450
16) Centro	3	1	3	2	4	8	3	0	0	11	0	4,2	840
TOTAL										262	0	100	20.000

(1) Critério: "Carencia de serviços públicos e/ou infra-estruturas" (Peso 3).

(2) Critério: "População Total da Região" (Peso 2).

(3) Critério: "Prioridades escolhidas para a Região" (Peso 3).

(4) Formação total obtida e sua proporção em relação ao total.

(5) Distância total de ruas a serem pavimentadas na região, em metros (proporção calculada a partir de (4), em relação ao total de 20 quilômetros).

Fontes: Caplan, UFG, PMPA.

O Quadro 10 mostra a distribuição da pavimentação no orçamento de 1997. Nesse ano o investimento total foi de 20 km. Em comparação com 1995 (Quadro 8), as modificações de distribuição resultaram da eliminação do critério da porcentagem de população extremamente carente na região, bem como das mudanças introduzidas nas prioridades regionais.

No orçamento de 1998, o peso dos três critérios foi alterado na sequência dos debates no COP durante o ano de 1997. As preocupações, freqüentemente expressas, de que a região Centro estaria sempre “à frente” por causa da sua população total, levaram, por um lado, a aumentar o intervalo entre este critério e os outros dois (de peso 2 em relação a peso 3, passou para 2 em relação a 4), e, por outro, a modificar os limites das diferentes notas: o limite para a nota mais elevada passou a ser de 120.000 habitantes, em vez dos 200.000 usados anteriormente, e, desse modo, outras regiões além do Centro puderam receber a nota mais elevada neste critério.

Atualmente o limite da nota mais elevada é 90.001 habitantes, e a relação entre os três critérios é a seguinte: população total da região, peso 2; carência de serviço ou infra-estrutura, peso 4; prioridade temática da região, peso 5 (ver Figura 7).

3. A EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: SOBRE A APRENDIZAGEM DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A estrutura e o desenvolvimento do OP sofreram transformações importantes desde que ele foi lançado pela primeira vez em 1989. Essa evolução ilustra a dinâmica interna do OP e, acima de tudo, a aprendizagem institucional efetuada tanto pelo estado como pela sociedade civil.

Quando, em 1989, o PT assumiu o governo de Porto Alegre, a liderança do partido estava envolvida em um intenso debate interno, que se resumia essencialmente à seguinte questão: o governo do PT é um governo para os trabalhadores ou é um governo de esquerda para toda a cidade, embora especialmente comprometido com as classes populares? De início, prevaleceu a posição de que o PT deveria governar apenas para os trabalhadores. Essa posição estava profundamente enraizada na cultura política do PT, intimamente ligada às teorias políticas dos movimentos populares urbanos dos anos 70, desenvolvidas em torno dos conceitos

centrais de poder dual e dos conselhos populares derivados da revolução bolchevique. Sob essas premissas, considerando que o Estado é sempre particularista e existe apenas para preencher os interesses da burguesia, a tarefa do PT deveria ser, identicamente, a de levar a cabo um governo particularista, só que desta vez favorecendo os interesses dos trabalhadores. Tendo em conta que esse governo iria ser exercido no contexto institucional do Estado burguês, o seu objetivo maior seria provocar o confronto e suscitar a crise, de modo a revelar a natureza classista do Estado (Utzig, 1996: 211).

Esta posição política dominou durante os dois primeiros anos. A finalidade era dar poder aos conselhos populares emergentes das organizações comunitárias, para que pudessem ser eles a tomar decisões acerca da política municipal e, em particular, do orçamento. Segundo Tarso Genro, então vice-prefeito e que se tornaria prefeito no mandato seguinte (1992-1996), já era óbvio, no final do primeiro ano, que tal estratégia política e administrativa refletia uma “concepção romântica” da participação popular e estava destinada a falhar por três razões principais. Em primeiro lugar, nem os dirigentes partidários que encabeçavam o Executivo nem os dirigentes das comunidades tinham qualquer experiência na promoção da participação institucionalizada. Ambos haviam sido socializados na cultura política do confronto e não estavam preparados para ir além do protesto e da confrontação.²⁶ Esse contexto não permitia a criação de espaços de negociação capazes de articularem e de tornarem com-

²⁶Ver também Fedozzi (1997: 134) e Utzig (1996: 211-212). As relações entre o partido e o Executivo eram então muito tensas. Enquanto o prefeito Olívio Dutra (governador do estado desde 1998) pertencia à tendência Articulação e o vice-prefeito à tendência Nova Esquerda, a organização municipal do PT era dominada por uma tendência mais esquerdista, a da Democracia Socialista. As tensões giravam em torno do papel do partido na supervisão do Executivo e na nomeação de políticos para o gabinete do prefeito, especialmente os secretários municipais. Enquanto o prefeito e o vice-prefeito defendiam a autonomia do Executivo contra a interferência do partido, baseados no argumento de que, ao contrário do partido, eles eram confrontados não só com questões políticas, mas também com questões técnicas, para as quais se exigia pessoal tecnicamente qualificado, o PT defendia uma intervenção decisiva do partido na administração, já que os fracassos ou erros desta última teriam repercussões em todo o partido nas eleições seguintes. O prefeito — fundador do PT e líder carismático — e o vice-prefeito — um advogado brilhante, perseguido pela ditadura militar e que fora, durante muito tempo, militante do movimento comunista — acabaram, de algum modo, por prevalecer.

patíveis todas as diferentes reivindicações e exigências das diversas regiões, e ainda menos de estabelecer um contrato político e de tomar parte nas mediações institucionais necessárias para o efetivar. Em segundo lugar, tornou-se rapidamente evidente que os líderes das comunidades não só estavam socializados numa cultura política do confronto, mas também numa cultura política do clientelismo, com base na qual canalizavam recursos para as comunidades. Assim, o carreirismo do poder comunitário continha em si o risco de carreirismo da política tradicional.²⁷ A participação popular de tipo não-clientelista vinha, pois, perturbar tanto a política tradicional quanto as estruturas de poder das comunidades.²⁸ Por fim, o município estava falido. Ao longo da década anterior, as receitas municipais tinham diminuído e o antigo prefeito, imediatamente antes de abandonar o cargo, aprovara um considerável aumento salarial para os trabalhadores municipais. Como conseqüência, as despesas com os funcionários, no orçamento de 1989, andavam perto de 96%, restando apenas 3,2% da receita para investimento. Com recursos de tal modo escassos, era impossível satisfazer adequadamente as exigências das comunidades.

Por conseguinte, no primeiro ano a experiência do orçamento participativo só podia ser frustrante.²⁹ Das obras planejadas, muito poucas foram executadas. Por exemplo, não foi completado nem um dos 42 km de pavimentação projetados para as comunidades. No ano seguinte, a dimensão da frustração era bastante visível. Tarso Genro recorda que a participação nas reuniões, relativamente grande em 1989, baixou em 1990. Numa reunião particular de uma das regiões, havia mais membros do Executivo (25) do que pessoas da comunidade (16).

Os anos de 1990 e 1991 foram dedicados à recuperação da capacidade financeira e de investimento do município. O controle das despesas, com-

²⁷Este tema é analisado em detalhe por Abers (1998, 2000).

²⁸Segundo Sérgio Baierle (1992), a situação era mais complexa que a dicotomia clientelismo/participação democrática. Com a Nova República (pós-1985), o "campo popular" tornou-se um espaço de contradição, uma vez que deixara de ter a unidade oposicionista típica da luta contra a ditadura. Muitos líderes comunitários passaram a ocupar cargos nos governos, e a base do movimento assumiu uma postura pragmática e não necessariamente clientelista.

²⁹A base institucional do OP era então muito embrionária. Consistia em consultas públicas, conduzidas pelo Executivo em cinco regiões durante o mês de agosto. Para uma análise detalhada desse período, ver Fedozzi (1997: 134).

binado com uma reforma fiscal municipal e com maiores transferências federais e estaduais autorizadas pela Constituição de 1988, constituíram as políticas que aumentaram a percentagem de investimento do orçamento em 10% (1990), 16,3% (1991) e 17% (1992). No que diz respeito à reforma fiscal municipal, o princípio da progressividade foi introduzido em dois impostos — o IPTU (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana) e o ISSQN (imposto sobre serviços de qualquer natureza), várias tarifas relativas aos serviços municipais (por exemplo, a coleta do lixo) foram atualizadas e indexadas à inflação (o que provocou a sua alta vertiginosa), ao mesmo tempo que aumentou a eficácia da vigilância sobre a cobrança dos impostos e das tarifas. A alteração mais profunda deu-se em relação ao ISSQN e ao IPTU. Este último, se, em 1990, respondia por 5,8% das receitas municipais, em 1992 atingiu 13,8% e, em 1998, variava já entre 17 e 18%. Em relação ao ISSQN, este representava, em 1998, cerca de 20% das receitas municipais.

A reforma fiscal, que era decisiva para poder relançar a administração popular, teve de ser aprovada pela Câmara de Vereadores. Na medida em que a Frente Popular não tinha maioria na Câmara, o PT e o Executivo promoveram uma mobilização maciça das classes populares para pressionar os legisladores no sentido de estes aprovarem a lei da reforma fiscal. Como Tarso Genro recorda, os legisladores da direita e do centro, apanhados de surpresa, não conseguiam compreender por que razão o povo os pressionava para que eles aumentassem os impostos (Harnecker, 1993: 10).

A resposta do Executivo ao fracasso inicial do orçamento participativo não se limitou à superação da crise financeira. Também incluiu profundas transformações político-administrativas no interior do próprio Executivo e um deslocamento significativo no debate político-ideológico dentro da liderança do partido. Foi igualmente introduzida uma concepção de planejamento estratégico influenciada pela experiência de Salvador Allende no Chile (Fedozzi, 1997: 136, 225). A coordenação do OP foi retirada da Secretaria do Planejamento, cujo corpo técnico era presa de uma cultura clientelista e tecnocrática, e centralizada em dois órgãos diretamente dependentes do gabinete do prefeito: o Gabinete de Planejamento (Gaplan) e a Coordenação das Relações com as Comunidades (CRC).

Por outro lado, deu-se início à mediação institucional entre o Executivo e as organizações comunitárias, de forma a combinar a participação efeti-

va com a preparação de um orçamento eficiente, coerente e realista. Este tipo de mediação traduz-se nas estruturas e processos do OP que, até hoje, não deixaram de ser aperfeiçoados. Assim, discutiu-se uma nova divisão regional com os delegados das comunidades. As cinco regiões anteriores deram lugar a dezesseis, número que ainda se mantém (ver Mapa 1 e Figura 1). No debate do orçamento de 1991, introduziu-se pela primeira vez uma metodologia para a distribuição dos recursos de investimento entre as regiões da cidade e para a escolha das prioridades orçamentárias. Sempre como resultado da discussão com os delegados das comunidades, decidiu-se concentrar 70% dos recursos de investimento em cinco regiões consideradas prioritárias. A escolha dessas regiões foi baseada nos seguintes critérios: mobilização popular da região; importância da região para o desenvolvimento urbano da cidade; carência da região em infra-estrutura urbana e serviços; e população vivendo em áreas de carência máxima (Fedozzi, 1997: 137).

Ao mesmo tempo, houve um progresso evidente no que diz respeito à criação de instituições representativas, com base comunitária, para a discussão de pontos específicos do orçamento. A Comissão dos Representantes Comunitários, que tinha dado início à participação popular na preparação do orçamento, foi posteriormente substituída por duas instituições que passaram a ter um lugar central na Administração Popular: o Conselho do Orçamento Participativo (COP), composto por conselheiros eleitos nas Assembléias Regionais e, mais tarde, nas Assembléias Temáticas,³⁰ e o Fórum de Delegados, composto por delegados eleitos segundo um critério baseado no número de participantes a cada uma das Assembléias Regionais (e, mais tarde, em cada uma das Assembléias Temáticas). Este modelo de participação e de tomada de decisão institucionalizada, baseado em uma forte ligação de compromisso entre a administração municipal e as comunidades, levou, na prática, a que se pusesse de lado a tese do poder dual. Isto não significou, contudo, a marginalização dos conselhos populares. Pelo contrário, eles continua-

³⁰O COP inclui também um representante da Uampa e um do Simpa (Sindicato dos Municipários de Porto Alegre), além de dois representantes da prefeitura sem direito a voto. O COP planeja, propõe, fiscaliza e delibera sobre o conjunto da receita e despesa do orçamento (proposta orçamentária).

ram a ser reconhecidos como organizações regionais autônomas face ao Estado.³¹

De 1992 em diante, a participação popular cresceu significativamente como resultado da recuperação da credibilidade do OP, a qual, por seu turno, se deveu ao aumento do investimento, particularmente a partir de 1991, bem como ao fato de o investimento ser concretizado em estreita subordinação às decisões tomadas pelo COP. Foram introduzidas novas alterações e melhorias no que concerne à metodologia usada para distribuir os recursos. O desagrado das onze regiões consideradas não prioritárias, e às quais, portanto, eram atribuídos apenas 30% do investimento, conduziu ao abandono do critério que impunha a concentração do investimento em áreas prioritárias e à adoção de uma seleção sistemática de prioridades dentro dos diferentes setores de investimento (pavimentação, saneamento, regularização fundiária etc.) em todas as regiões da cidade.³²

³¹A verdade, porém, é que à medida que se foi consolidando o OP, os conselhos populares foram perdendo terreno para os Fóruns Regionais. Numa pesquisa realizada em 1998 (Cidade e CRC, 1999) dá-se conta de uma queda de mais de 50% na participação em Conselhos Populares entre 1995 e 1998. Aliás, como se verá adiante, a importância que as comunidades deram, ao longo dos últimos anos, à participação no OP acabou por afetar a sua participação em outras formas de organização comunitária. É o caso da Uampa que, embora continue atuante, sofreu um certo esvaziamento das suas estruturas. Em um nível mais micro o mesmo se pode dizer dos Conselhos Populares ou das Uniãoes de Vilas, conforme a tabela de participação de cidadãos (%) nas plenárias do OP ilustra. Por outro lado, é significativo o aumento da participação em grupos religiosos ou culturais.

Anos	1993	1995	1998	2000
Associações de moradores	71,3	50,5	40,9	37,2
Conselhos Populares ou Uniãoes de Vilas	n.d.	8,7	4,0	3,7
Grupos religiosos ou culturais	n.d.	10,6	9,1	14,8
Partidos políticos	n.d.	4,5	6,0	7,7
Sindicatos	n.d.	4,2	4,9	4,2
Entidades em geral (inclui anteriores)	n.d.	75,9	66,9	60,9
Primeira vez que participa do OP	n.d.	48,5	38,5	43,5

Obs.: A pesquisa de 1995 foi efetuada na segunda rodada do OP; as demais, na primeira (Baierle, 2001).

Fonte: Pesquisas PMPA-1993, Fase/Cidade/PMPA-1995, Cidade/PMPA-1998 e Cidade/PMPA-2000

³²Segundo os dados da prefeitura de Porto Alegre, a participação dos cidadãos na preparação do orçamento participativo evoluiu de 1.300 participantes em 1989, até 19.025 no ano 2000. Isto significa um crescimento positivo na ordem dos 1.363,5% (ver Figura 10 mais adiante).

Além disso, enquanto se preservava a noção de critérios objetivos para a determinação das prioridades e a seleção dos investimentos, os critérios sofreram muitas transformações. Dois deles foram abandonados — a mobilização popular na região e a importância da região para o planejamento da cidade —; o primeiro, por ser considerado subjetivo e abrir caminho para a manipulação (por exemplo, na promoção artificial da participação com o fim de sugerir elevados níveis de mobilização); o segundo, por ser vago e permitir um desvio tecnicista, já que, nesse critério, as notas para cada região eram atribuídas pelo corpo técnico da prefeitura. Mantiveram-se os restantes critérios e dois outros foram acrescentados: prioridade do investimento escolhido pela região e população total da região. O primeiro refletia a exigência dos delegados das comunidades de que as prioridades dos habitantes de cada região fossem mais bem contempladas na distribuição dos recursos municipais. O segundo, exigido pelos delegados de algumas regiões e pelo próprio Executivo, visava tornar a distribuição dos recursos um processo mais universalizante (Fedozzi, 1997: 140).

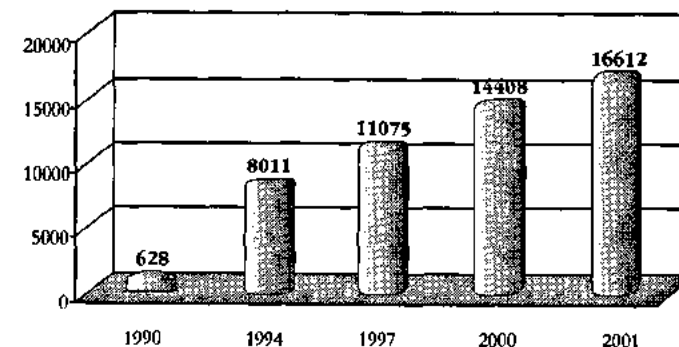
De 1993 em diante, quando terminou o segundo mandato do PT, o padrão de participação e de institucionalização do OP entrou em uma fase de consolidação, expressa pelo aumento significativo da participação em assembleias e reuniões, bem como pelo reconhecimento do COP, por parte do Executivo e dos movimentos comunitários, como mediação institucional fundamental para a distribuição democrática dos recursos orçamentários. Contudo, este padrão de participação e de institucionalização deixou intacta a natureza conflitual da participação, recebendo mesmo a sua força da tensão permanente entre conflito e negociação (mais à frente, voltarei a este assunto).

Nos anos seguintes, a aprendizagem e a dinâmica institucionais continuaram a ser as principais características do OP. Podemos até dizer que, de 1993 em diante, a estrutura e o funcionamento do OP ganharam uma crescente complexidade operacional, o que não impediu, muito pelo contrário, que o número de participantes aumentasse (ver Figura 8)³³ e que a sua composição social se tornasse cada vez mais diversificada.³⁴

³³Sobre a evolução da composição social do público do OP, ver Cidade e CRC (1999: 15-41) e Baiocchi, 2001a.

³⁴O período 1993-1994 foi um período de intensa reformulação do OP. Como se verá adiante, 2001 marca o início de um outro período de reformulação do OP e é de crer que as transformações que dele emergem sejam ainda maiores que as do período anterior.

Número de participantes à primeira rodada do OP



Fonte: CRC-PMPA, 2001.

Uma das críticas que a oposição e os meios de comunicação fizeram da experiência do OP foi que, ao fim e ao cabo, o OP não passava de uma nova versão da “política do feijão-com-arroz”, isto é, uma fórmula para resolver alguns dos problemas urgentes que afetam as classes populares, talvez menos clientelista mas não menos imediatista e eleitoreira. Também foi apontado o fato de a base regional da participação tornar impossível qualquer discussão da cidade como um todo, qualquer definição de políticas setoriais relativas a cada região, e, sobretudo, qualquer definição de um plano estratégico para a cidade. Por outro lado, centrar a atenção nas necessidades básicas das classes populares tivera, como resultado, negligenciarem-se questões de interesse para outros setores sociais: a classe média, os empresários, e mesmo os sindicatos. Por este motivo, esses setores haviam estado, até então, ausentes do OP.

Tais críticas coincidiram, em parte, com a avaliação que o próprio governo do PT fez dos primeiros anos do OP. Para responder a elas, foram tomadas duas importantes iniciativas logo desde o início do segundo mandato (1993): a organização do Congresso da Cidade³⁵ e a criação das “plenárias temáticas”. O primeiro Congresso, conhecido como o Primeiro Congresso da Cidade Constituinte (ecoando a grande mobilização democrática que este-

³⁵O Congresso da Cidade passou a ser organizado com regularidade. O último teve lugar em maio de 2000.

ve na origem da Constituição de 1988), teve lugar em dezembro de 1993, sendo o seu tópico principal o desenvolvimento urbano. Participaram todos os delegados e conselheiros do OP, organizações da sociedade civil de todos os tipos (organizações comunitárias, sindicatos, associações culturais e comerciais etc.), a universidade e órgãos do estado do Rio Grande do Sul e do governo federal. As conclusões do Congresso definiram as linhas principais do desenvolvimento econômico e urbano, que, daí em diante, passaram a ser os princípios orientadores do governo municipal e do OP. Dois anos mais tarde, realizou-se o Segundo Congresso, dedicado ao plano estratégico da cidade, conhecido como Plano Diretor.

As assembleias, conhecidas como “plenárias temáticas”, que, de 1994 em diante, se tornaram parte integrante do ciclo do OP, foram o meio encontrado para vincular o OP aos princípios aprovados pelo Congresso da Cidade. Conforme já disse, e com o fim de promover as diretivas do primeiro Congresso, foram adotados inicialmente cinco temas;³⁶ atualmente são seis as plenárias temáticas. Estas plenárias são organizadas de modo semelhante ao das assembleias regionais: incluem duas rodadas de assembleias gerais e elegem delegados, de acordo com o número de participantes nas assembleias, bem como dois representantes para o COP. No entanto, ao contrário do que acontece nas assembleias regionais, qualquer cidadão, independentemente da região onde mora, pode participar e votar nas plenárias temáticas. Entre as decisões mais importantes das primeiras plenárias temáticas, salientou-se a de despoluir o rio e as praias fluviais de Porto Alegre — um assunto de interesse geral para toda a cidade e não apenas para a região onde se situam as praias — e a decisão de restaurar o mercado, um espaço público de grande valor arquitetônico e enorme valor simbólico no imaginário social e cultural da cidade.

As plenárias temáticas foram o meio para ampliar tanto os assuntos de discussão e de decisão participativa quanto a composição social dos participantes, aperfeiçoando, desse modo, a qualidade e a complexidade da participação. Segundo dados municipais, de um total de 1.011 pessoas que, em 1994, assistiram à segunda rodada de plenárias temáticas, 11,5% pertenciam

³⁶Para algumas das tendências mais à esquerda do PT, a criação das plenárias temáticas justificava-se, sobretudo, pela necessidade de integrar o movimento operário no OP. Supunha-se que a escolha dos temas corresponderia, de alguma forma, aos diferentes sindicatos definidos por profissão. Na realidade, o interesse dos sindicatos pelas áreas temáticas tem sido bastante moderado (ver quadro na nota 31).

ao movimento sindical, 14,3% representavam interesses do setor empresarial, 20% pertenciam a movimentos comunitários, 35% a outras instituições da sociedade civil e do Estado, 14,4% não tinham filiação, e 0,7% representavam partidos políticos. Todavia, o fato de ser ainda predominante a participação de associações cuja base é comunitária ou regional pode ter originado uma certa sobreposição dos espaços de participação e de representação nas plenárias regionais e temáticas. Fedozzi (1997: 144) cita pesquisa³⁷ feita com participantes das plenárias temáticas realizadas em 1995, segundo a qual, quando interrogadas sobre o que distingue as plenárias regionais das temáticas, 60% dos inquiridos não sabiam ou não respondiam.

O relacionamento entre a participação regional e a participação temática não é uma simples questão de sobreposição de espaços de participação. É, acima de tudo, uma questão de política urbana, e, com o correr dos anos, passou a ser objeto de uma controvérsia cada vez maior. No princípio dos anos 90, as regiões estavam sobretudo preocupadas com a falta de infraestrutura física, e isso explica por que razão o lazer e a cultura não eram sequer considerados tópicos possíveis para o escalonamento de prioridades. A verdade é que as regiões sempre tiveram uma tradição de atividades culturais e de lazer bastante vivas. Muitas das regiões tinham clubes culturais e desportivos, grupos de teatro etc. À medida que a necessidade de infraestrutura física diminuiu como resultado do êxito do OP, aumentaram as exigências de melhorias “pós-materialistas”, daí as relativas sobreposições da participação regional com a das plenárias temáticas. A este respeito, porém, o conflito ocorre principalmente entre as regiões e o próprio Executivo. Dominado pelas regiões, o COP tem lutado, com crescente agressividade, pela expansão dos tópicos de interesse regional que possam ser incluídos no processo decisório do OP. Entre esses tópicos, menciona-se sempre a cultura. Através da CRC e do Gaplan, o Executivo resistiu, em diversas ocasiões, a tal expansão, com o argumento de que esses tópicos dizem respeito a toda a cidade, não sendo de interesse regional. Este argumento não tem convencido os conselheiros e, em 1997, eles foram muito críticos quanto às propostas culturais apresentadas pelo Executivo, as quais, na opinião dos conselheiros, estavam enviesadas a favor das atividades de “alta cultura”. A verdade é que

³⁷Esta pesquisa foi realizada por pesquisadores da FASE (uma ONG de apoio aos movimentos sociais), do Cidade, e da Prefeitura de Porto Alegre; contou ainda com o apoio de Rebecca Abers (UCLA).

muitas regiões têm suas próprias tradições culturais, programas e equipamentos e querem sobretudo melhorá-los. Na reunião do COP de 1º de março de 1997, um conselheiro temático, representando o tema da educação, cultura e lazer, desafiou os representantes do Executivo:

A nossa preocupação na temática é que as atividades na área da cultura acabam por ser escolhidas na secretaria da Prefeitura, e o povo fica excluído. Apesar de muitas tentativas a temática ainda não recebeu nenhuma resposta da secretaria. O nosso interesse é que a vontade popular seja respeitada nos programas populares de Porto Alegre. Porque a temática acredita que a cultura é o modo como nós vivemos.

Para responder a uma exigência dos conselheiros do OP no sentido de que o campo do orçamento participativo fosse estendido a outras áreas de investimento municipal, estabeleceu-se uma Comissão Tripartite durante o segundo mandato, composta por seis conselheiros do OP (três titulares e três suplentes), representantes do Simpa e membros do Executivo. O objetivo é participar em decisões que digam respeito a políticas relacionadas com a administração do município e seus funcionários.³⁸

Importa mencionar duas outras modificações institucionais introduzidas após 1993. Desde o início da década, o Fórum do Orçamento era o meio de reunir todos os delegados de todas as regiões. Embora a sua existência se justificasse devido à necessidade de uma mediação transregional, à escala de toda a cidade, o fato é que o Fórum não tinha funções claramente definidas e a sua dinâmica revelou-se deficiente. Portanto, tomou-se a decisão de cancelar o Fórum do Orçamento e de criar, em seu lugar, fóruns de delegados em cada região e em cada uma das plenárias temáticas.³⁹ Por outro lado, com o objetivo de aperfeiçoar a metodologia de participação e de representação, a eleição de delegados deixou de ter lugar apenas na segunda rodada das assembleias temáticas ou regionais, e passou a ocorrer em

³⁸Como se verá adiante, os conflitos de competências entre diferentes estruturas participativas têm vindo a aumentar nos últimos anos, sendo, por isso, um tema da agenda de discussão sobre a revisão do OP.

³⁹De todo o modo, o Fórum do Orçamento respondia à necessidade de aumentar a interação e o contato entre as diferentes regiões e de não os limitar às lideranças. Quando da revisão das regras do OP em 1997, foi recolocada a possibilidade de se (re)instituir o Fórum do Orçamento.

dois momentos: uma parte dos delegados é eleita na primeira rodada das assembleias plenárias e a outra parte nas reuniões intermediárias que ocorrem entre a primeira e a segunda rodadas das assembleias regionais ou temáticas.

A outra inovação institucional foi a aprovação, em 1994, do Regimento Interno do Conselho do OP, sintetizando o enquadramento normativo que subjaz às operações e procedimentos do OP. Em relação aos critérios para a distribuição de recursos de investimento, em 1996, como já foi dito, o critério conhecido como “proporção da população em áreas de extrema carência de serviços e/ou de infra-estruturas extremamente deficientes na região” foi eliminado, por se considerar então que estava abrangido pelo critério formulado como “carência de serviço público e/ou infra-estrutura na região”. Finalmente, algumas alterações foram também introduzidas no que concerne às divisões regionais: a região de Ilhas viu-se integrada em Humaitá-Navegantes e a região do Eixo da Baltazar foi dividida em duas, uma mantendo o nome original, e a outra chamada “Noroeste” (ver o Mapa 1).

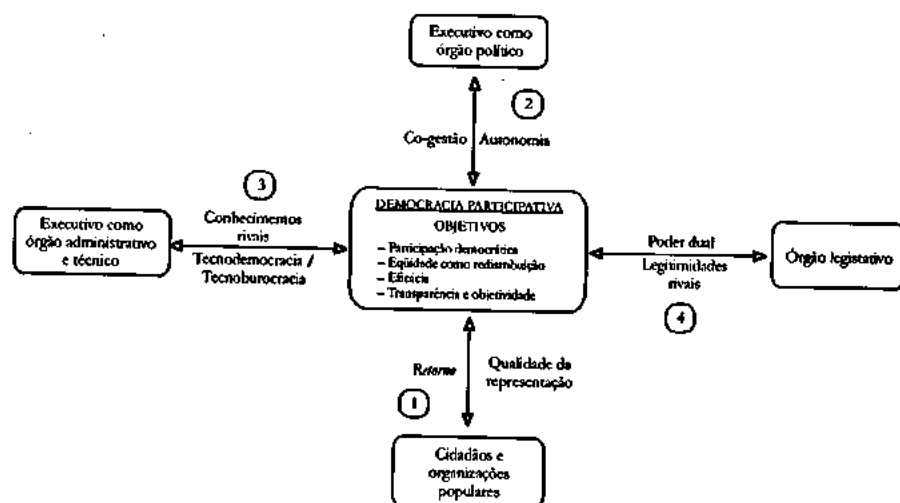
Nos últimos dez anos, o processo de aprendizagem do OP manifesta-se não tanto nas inovações institucionais formais, mas antes no funcionamento interno das instituições existentes. Como vimos, foram introduzidas algumas transformações substanciais nos critérios para a distribuição de recursos. Além disso, os conflitos de interesses e as clivagens políticas têm emergido mais abertamente. Em anos recentes, o COP tornou-se mais afirmativo, desafiando o que é considerado, por vezes, como ação de tutela ou mesmo de manipulação por parte do Executivo. Em suma, o OP adquiriu maior transparência no que diz respeito ao seu caráter central: uma luta política democrática, centrada em torno de diferentes concepções para a distribuição justa de recursos públicos escassos em uma sociedade extremamente desigual.

Com a reeleição de Tarso Genro em final de 2000 para um novo mandato como prefeito, iniciou-se uma nova fase do processo de auto-aprendizagem do OP, a qual promete ser muito intensa. Expressão disso mesmo foi a constituição, no início de 2001, de um Grupo de Trabalho de Modernização do Orçamento Participativo, a que farei referência na conclusão deste capítulo.

4. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: PARA UMA DEMOCRACIA REDISTRIBUTIVA

Nesta seção, analisarei os aspectos políticos mais destacados do OP. Identificarei também os principais desafios que o OP enfrenta, assim como os problemas, e mesmo os dilemas, que o esperam no futuro. A fim de estruturar a discussão, a Figura 9 poderá ser útil.

Constelação política do orçamento participativo



4.1. Participação, negociação e redistribuição

O OP é um processo de tomada de decisão baseado em regras gerais e em critérios de justiça distributiva, discutidos e aprovados por órgãos institucionais regulares de participação, nos quais as classes populares têm representação majoritária. As comunidades onde elas vivem e se organizam são reconhecidas como tendo direitos coletivos urbanos que legitimam as suas reivindicações e exigências, e também a sua participação nas decisões tomadas para lhes responder.

A seleção de prioridades e de obras incluídas no Plano de Investimento é feita por intermédio de critérios objetivos, definidos mediante um complexo processo de negociação que tem lugar nas reuniões intermediárias, nas

assembléias regionais, nas plenárias temáticas e no Conselho do OP. Hoje é geralmente reconhecido que o OP transformou a cultura política das organizações comunitárias, que passou de uma cultura do protesto e da confrontação para uma cultura política do conflito e da negociação. Na verdade, o conflito e a negociação não ocorrem apenas entre as regiões, mas também no seio de cada região, e é tão complexo e tenso em nível intra-regional quanto em nível inter-regional.

A objetividade e a transparência dos critérios é expressa na pontuação obtida por cada região e na percentagem de recursos de investimento em que essa pontuação é convertida. O sistema da atribuição de pontos foi a metodologia concebida para hierarquizar prioridades e para transformá-las em volume de recursos e de investimento determinado por critérios gerais. Para cada uma das prioridades, o peso do critério e a nota atribuída à região definem os pontos, o que, por sua vez, decide a percentagem de recursos a ser investida. O sistema dos pontos visa converter as decisões políticas, alcançadas através de negociações complexas, em distribuição detalhada dos recursos incluídos no plano de investimento, e assegurar que tal conversão é tão fiel e objetiva quanto possível.

Esta última preocupação implicou aperfeiçoamentos sucessivos da metodologia distributiva, o que dotou o OP de grande complexidade operacional e funcional. O aumento e a diversidade da participação, juntamente com a crescente intensidade e diferenciação das exigências, também contribuíram decisivamente para tornar as metodologias de cálculo cada vez mais complexas e sofisticadas.⁴⁰ A complexidade do sistema de atribuição de pontos reside no fato de que ele procura articular a medição da participação, por um lado, com a medição de prioridades e de necessidades reconhecidas, por outro. A medição da participação garante a legitimidade democrática das decisões políticas, enquanto a medição das prioridades e das necessidades garante a fidelidade, a objetividade e a transparência com que é feita a conversão das decisões políticas em recursos distribuídos.

Uma vez decidido o montante a ser investido na região, de acordo com as prioridades que esta definiu, há que distribuí-lo no interior da própria região. Essa distribuição é, muitas vezes, extremamente difícil, dada a diver-

⁴⁰O conjunto de regras e critérios que constituem o regulamento interno do OP preenche hoje um caderno com 60 páginas (veja-se, a título de exemplo, OP, 1999).

cidade interna das regiões e as lutas políticas relativas à liderança das comunidades. Estas dificuldades levaram à criação de microrregiões, isto é, de espaços sociais com uma certa identidade no seio das próprias regiões. A finalidade dessa criação foi reproduzir, dentro de cada região, os mesmos processos e critérios de decisão adotados para distribuir os recursos entre as regiões.

Em 1995, o Conselho do OP aprovou diretivas não vinculativas para a distribuição de recursos no interior das regiões, propondo a adoção de critérios objetivos para a hierarquização de prioridades e para a definição de investimentos, critérios esses semelhantes aos adotados para a hierarquização e distribuição inter-regionais: prioridade temática da microrregião ou vila; carência de serviços ou de infra-estruturas; número de habitantes beneficiados pela obra exigida. Segundo Fedozzi (1997: 161), na maioria das regiões, especialmente naquelas que não estão divididas em microrregiões, as decisões não obedeceram ao sistema dos pontos, havendo antes uma negociação política e o voto direto dos delegados de cada vila para a escolha das prioridades. Independentemente da dificuldade em medir, por exemplo, a carência de serviços ou de infra-estrutura em cada microrregião ou vila, a maioria dos dirigentes comunitários optou pela distribuição dos recursos em conformidade com o critério da participação dos moradores nas reuniões. Apenas quatro das dezesseis regiões utilizaram algum tipo de sistema baseado no cálculo de escolha das prioridades.

Devido à sua preocupação central com a natureza democrática da distribuição, o OP pode ser considerado o embrião de uma democracia redistributiva. Conforme assinala, a natureza democrática da distribuição é assegurada por uma metodologia de cálculo que foi se tornando cada vez mais sofisticada. Poder-se-ia dizer que, quando não evolui de forma weberiana — isto é, com um aumento de burocracia —, a democracia evolui em conjunção com um aumento de complexidade decisória. Será, pois, possível formular a seguinte hipótese de trabalho: em sociedades internamente diferenciadas, quanto mais forte é o vínculo entre democracia e justiça distributiva, mais complexa tende a ser a metodologia que o garante. A redução da complexidade que a burocracia permite não pode senão tornar mais frouxo o vínculo que liga a democracia à justiça distributiva.

A eficácia redistributiva do OP tem sido plenamente confirmada. Basta dizer que, no OP, Ilhas, a região mais pobre da cidade (hoje em dia uma

microrregião de Humaitá-Navegantes-Ilhas), com uma população de cerca de cinco mil habitantes, quase todos classificados como pessoas carentes, tem um peso decisório igual ao da região mais rica, o Centro, com 271.294 habitantes, dos quais menos de 3% são considerados carentes (ver também Laranjeira, 1996: 4). Durante a campanha eleitoral de 1992, quando os que se opunham ao candidato do PT argumentavam que a administração do PT providenciava apenas “obras do feijão-com-arroz”, esta crítica foi, na verdade, a grande alavanca para a mobilização popular em apoio a essa administração. As comunidades que então participavam do OP partiram do princípio de que as “obras do feijão-com-arroz” eram favoráveis a elas, já que elas próprias haviam votado a favor delas no OP. O caráter pejorativo da frase “obras do feijão-com-arroz”, designando as classes populares como entidades socialmente desqualificadas, foi neutralizado por essas mesmas classes como sujeitos das decisões democráticas que conduziram às obras. Assim, a natureza desigual e conflituosa das relações de poder na cidade tornou-se visível e passou a ser um campo para a própria disputa política.

Ao inverter as prioridades que habitualmente determinavam a distribuição de recursos pelo governo municipal, o OP conseguiu resultados materiais impressionantes. No que diz respeito ao saneamento básico (água e esgoto), em 1989 apenas 49% da população estavam abrangidos. No final de 1996, 98% dos lares tinham água canalizada e 85% eram servidos pelo sistema de esgotos. Segundo um jornal influente, *O Estado de S. Paulo*, enquanto todos os anteriores governos municipais de Porto Alegre tinham construído cerca de 1.100 km de rede de esgotos, as duas administrações PT construíram 900 km entre 1989 e 1996. Em relação à pavimentação das ruas, foram construídos 215 km, à razão de 30 km por ano. Mesmo assim, apenas se eliminou metade do déficit de pavimentação (500 km, aproximadamente).

A legalização da propriedade de terrenos, que, como já vimos, tem uma prioridade elevada em muitas regiões onde vivem as classes populares, é uma questão em que as relações de poder da cidade têm expressão eloqüente, já que 25% do solo urbano disponível pertencem a 14 pessoas ou entidades. Apesar da lentidão na regularização fundiária, foi possível urbanizar os bairros populares e erguer muitas casas para as populações marginalizadas.

Quadro 11
Construção de unidades habitacionais e regularização
fundiária, 1986-1996

	1986-88	1989-92	1993-96
Unidades até 25 m ²	1.205	561	661
Unidades acima de 25 m ²	—	96	400
Unidades habitacionais	549	640	1.446
Casas de emergência e distribuição de material de construção	164	199	512
Total	1.918	1.496	3.019
Regularização fundiária (lotes)	—	5.364	12.224
Urbanização (unidades beneficiadas)	—	96	5.736
Unidades em cooperativas (unidades beneficiadas)	—	160	5.000

Fone: DEMHAB, 1997.

No que concerne à educação, entre 1989 e 1999 dobrou o número de alunos matriculados nos ensinos infantil, fundamental e médio (SMED, 1999).⁴¹

O esforço de investimento que o Executivo efetuou foi viabilizado pelo enorme aumento das receitas, devido às transferências estaduais e federais e à reforma fiscal. No período aqui analisado, foi possível um aumento de receita na ordem dos 48%. Também é possível que a transparência nas despesas municipais acarretada pelo OP tenha contribuído para uma maior motivação no pagamento dos impostos.

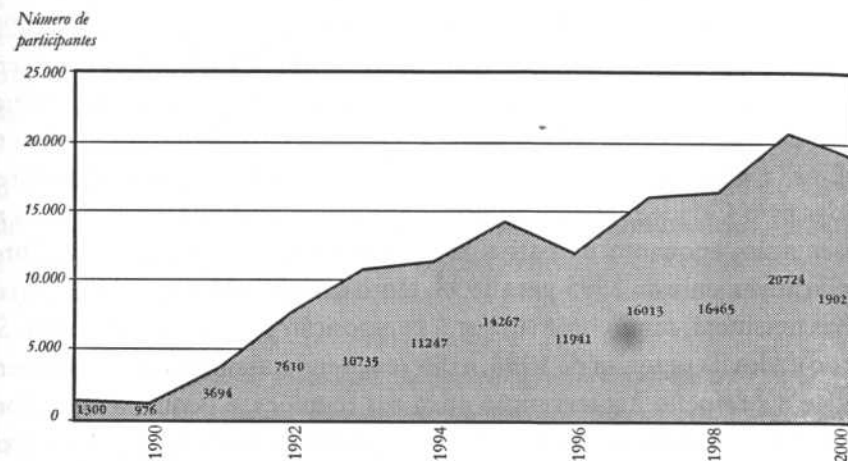
4.2. O orçamento participativo e as pessoas

Os principais problemas que dizem respeito às relações entre o OP, os cidadãos e as organizações populares consistem na articulação da representação com a participação e na qualidade da representação.

Com algumas pequenas oscilações, a participação dos cidadãos no OP aumentou vigorosamente ao longo da década.

⁴¹Passando de 24.232 alunos matriculados em 1989 para um total de 51.476 alunos em 1999. Isto implicou igualmente um aumento significativo do número de escolas.

Evolução do número de participantes no orçamento participativo em Porto Alegre (1989-2000)



Fontes: CRC e PMPA.

Segundo estimativa do Gabinete do Prefeito, se fossem levadas em consideração as centenas de rodadas intermediárias, regionais e temáticas, a participação total estaria próxima de 100.000 pessoas, ou seja, 8% da população da cidade. De acordo com pesquisa realizada em 1998,⁴² a maioria dos participantes — um grupo equilibrado de homens e mulheres com idades até 41 anos — pertence às classes populares: 24,8% têm renda familiar de apenas uma a duas vezes o salário mínimo⁴³ e educação básica; 54,1% dos participantes têm renda familiar até quatro vezes o salário mínimo.⁴⁴ Um número significativo de pessoas inquiridas tem empregos flexíveis no que toca ao tempo e ao horário, contando-se nessa situação, por exemplo, os auto-empregados, os aposentados e os que trabalham em casa. Comparando com um inquérito similar realizado em 1995, detecta-se um aumento na renda e na educação (Cidade e CRC, 1999: 25-29).

⁴²A pesquisa de 1998 integrou pesquisadores do Cidade, da CRC, da prefeitura de Porto Alegre, tendo contado igualmente com o apoio de G. Baiocchi (Universidade de Wisconsin — EUA).

⁴³Em 1995 o salário mínimo era, aproximadamente, de 100 dólares. Em novembro de 2001 o salário mínimo era de 180 reais (correspondia a cerca de 70 dólares), o que significa uma redução significativa do poder de compra da população.

⁴⁴Segundo dados do IBGE (2000), a renda familiar média em Porto Alegre é de seis salários mínimos.

Em relação à participação das mulheres, embora bastante equilibrada na base, ela diminuiu à medida que se sobe na escala de decisão. O fator sexual é particularmente notório nas seguintes categorias: conselho dos diretores da Associação de Moradores (20% são mulheres); Conselho do OP (20%); Fórum de Delegados (16,9%).⁴⁵ Por outro lado, a participação das mulheres nas associações das comunidades e nas estruturas básicas do OP (assembléias) é mais elevada do que é habitual em experiências participativas semelhantes no Brasil e em outros países da América Latina. Os dados das pesquisas realizadas pelo Cidade mostram a permanência da discriminação sexual na representação, enquanto na participação a presença de mulheres aumentou significativamente de 1995 para 1998, tanto nas assembléias regionais quanto nas temáticas, sendo hoje similar à composição sexual da população. Segundo dados da pesquisa de 1998, a diferença entre as mulheres e os homens, no que diz respeito à intervenção ativa nas reuniões, é pequena na maioria das regiões e temáticas (14,2 e 17,2% respectivamente). No entanto, existem algumas diferenças significativas. Por exemplo, nas temáticas de desenvolvimento econômico e tributação, e educação, cultura e lazer, as mulheres intervêm mais que os homens. Nas assembléias regionais, os homens intervêm mais, exceto nas regiões de Cristal e de Humaitá-Ihas-Navegantes (Cidade e CRC, 1999:16).⁴⁶

As mesmas pesquisas revelam que as pessoas que participam das assembléias temáticas têm níveis consideravelmente maiores de renda e de escolaridade. Atendendo ao seu objetivo original, as plenárias temáticas têm, obviamente, atraído um conjunto mais variado de entidades e de organizações do que aquele que as assembléias regionais atraem (ver Baiocchi, 2001a). Apesar disso, a maioria dos participantes, quer nas assembléias regionais, quer nas temáticas, indicou representar associações de moradores; 75,9% declarou pertencer a alguma entidade ou associação e 50,5% afirmou pertencer a associações de moradores. Isto é: dos que integram associações, 66% pertencem a associações de moradores. Embora as assembléias temáticas tivessem sido concebidas como um espaço privilegiado para a participação dos

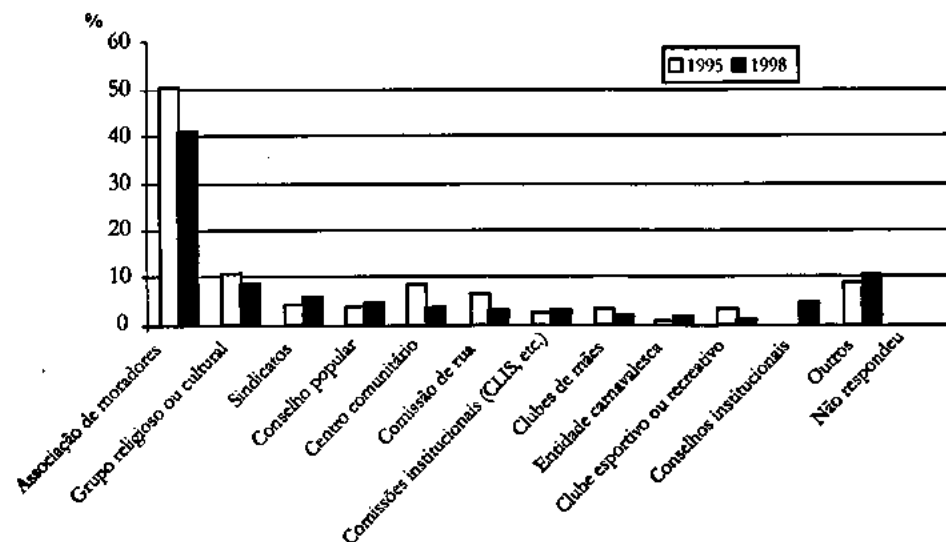
⁴⁵No COP eleito em 2000, 30% são mulheres, e a percentagem é ainda menor se considerarmos apenas os conselheiros titulares. A composição sexual da presença efetiva nas reuniões varia bastante. Numa reunião a que assisti, em 29 de abril de 1997, 45% dos participantes eram mulheres.

⁴⁶Comparando com o estudo realizado em 1995, a participação feminina aumentou 4,6% (Cidade e CRC, 1999: 15).

sindicatos, a participação média destes nessas assembléias é idêntica à sua participação média nas assembléias regionais. No que diz respeito às estruturas autônomas de “segundo nível”⁴⁷ — Conselhos Populares e Articulações Regionais —, elas revelam, surpreendentemente, maior participação nas assembléias temáticas do que nas regionais, apesar de a sua constituição ser baseada na região.

Comparando dados de 1995 e 1998, a Figura 11, constante do estudo do Cidade (1999), é reveladora da importância da participação no OP por parte de pessoas ligadas a entidades ou movimentos comunitários, ainda que se note um ligeiro declínio de 1995 para 1998.

Figura 11
Distribuição percentual da participação em entidades no orçamento participativo de Porto Alegre



Como vimos, a preocupação sempre foi a de alcançar uma sintonia entre participação e representação, ou seja, aperfeiçoar os mecanismos de repre-

⁴⁷Designam-se como organizações de “segundo nível” porque são constituídas por movimentos de base, associações de moradores etc., sendo estas últimas consideradas, elas mesmas, organizações de base ou organizações de “primeiro nível”.

sentação necessários ao funcionamento adequado da democracia participativa (ver Dias, 2000; Baiocchi, 2001a, 2001b). De fato, mesmo em um ambiente participativo tão vibrante, não há garantias de que a representação não possa ser frustrada, ou porque os princípios do mandato não são respeitados e as prioridades decididas pelas assembleias são manipuladas, ou porque a representação é profissionalizada quando um delegado ocupa o seu posto por demasiado tempo. A fim de neutralizar a possibilidade desses desvios, o mandato dos conselheiros do OP pode ser revogado a qualquer momento pelas assembleias que os elegem, e nenhum candidato pode ser eleito mais de duas vezes para uma mesma posição. Além disso, os membros de qualquer outro conselho municipal, os detentores de cargos públicos eleitos e as pessoas que têm uma relação contratual com a administração pública não podem ser eleitos para o COP.

Esta preocupação de vincular a participação à representação levou, nos últimos anos, a que fossem acrescentadas algumas alterações no sistema eleitoral. Assim, o aumento na participação e a necessidade de salvaguardar as posições minoritárias conduziram à adoção do método proporcional na eleição dos delegados e conselheiros do OP (ver mais adiante).

Finalmente, desde 1994 os incentivos à participação deixaram de ser meramente materialistas e passaram a ser também culturais, embora essas transformações tenham sido igualmente encaradas como uma tentativa de combater a monotonia de algumas reuniões. Por conseguinte, com o fim de tornar as assembleias mais atraentes e vivas, e antes que elas tenham início, são representados pequenos *sketches* e peças de teatro encomendados e pagos pelo Executivo municipal, e exibe-se um vídeo onde se mostra o processo de execução de obras já concluídas que, no ano anterior, tinham sido decididas pelo plano de investimento, juntamente com quadros e mapas que demonstram a conformidade das mesmas com as decisões do Conselho do OP.

As relações entre participação popular e representação popular no OP não são tão suaves como parece, e os problemas estão centrados em torno de duas questões: a proporção entre representados e representantes; a qualidade da representação (autonomia, responsabilização e “retorno” ou transparência). Desde o princípio houve uma tensão entre o Executivo e o movimento popular em relação aos critérios para determinar a proporção entre o número de participantes das reuniões e o número de delegados eleitos. À medida que a assistência foi aumentando, o Executivo propôs que a proporção de

um delegado por cada cinco pessoas mudasse para um delegado por cada dez. Como disse, a proporção posteriormente sofreu várias alterações até chegar-se ao sistema atual: um delegado por cada dez pessoas. Alguns dos dirigentes das organizações populares do PT defenderam sempre que o número de delegados deveria ser tão grande quanto possível. Considerando que o OP é um processo de aprendizado e que, dentro das suas instituições (principalmente no COP e no Fórum de Delegados), circula informação importante, a exposição a esse aprendizado e a essa informação deveria ser tão ampliada quanto possível. O Executivo, por sua vez, sempre respondeu com o argumento da eficácia deliberativa e da necessidade de tornar compatíveis a democracia direta e a democracia representativa. Como disse Olívio Dutra, o primeiro prefeito do PT: “Não estamos vendendo a ilusão da democracia direta na praça grega, que, não o esqueçamos, não era a democracia de todos mas a democracia dos melhores” (Harnecker, 1993: 34).

A questão da qualidade da representação deve ser aqui discutida à luz dos seguintes problemas principais. O primeiro diz respeito à autonomia dos representantes populares no OP face ao Governo. Dirigentes do movimento popular filiados ou não ao PT afirmam que o governo, através do OP, cooptou o movimento popular, distorcendo suas prioridades e submetendo-o à agenda política do Executivo. Daí resultou que o movimento popular se concentrasse demasiado na política local e negligenciasse a crítica e o confronto com o estado e com o governo federal. Além disso, as tensões no seio do movimento comunitário ficaram submersas e foram deixadas por resolver, visto que a nova cultura política visada pelo OP não foi apropriada pelo movimento popular. As novas agendas silenciaram as antigas, em vez de as incorporarem. Mais à frente, a questão da autonomia do OP face ao Executivo será abordada com detalhes.

Relacionado a esta questão existe o problema de saber até que ponto as concepções e posições dos delegados e dos conselheiros refletem inteiramente as das regiões que eles representam. Este problema não foi muito relevante enquanto as instituições do OP se preocuparam exclusivamente com a infra-estrutura física das comunidades. Mais recentemente, contudo, à medida que os debates e as exigências se foram estendendo a outras áreas (como a cultura) e os delegados e conselheiros começaram a participar de numerosos eventos sobre tópicos muito diferentes, afrouxou o vínculo entre a população da região e os seus representantes. Corre-se, assim, o risco das posições assumidas pelos delegados ou conselheiros poderem

refletir as suas preferências pessoais acima de todo o resto. Receia-se que esta "autonomia" dos representantes face aos seus eleitores possa trazer de volta, sob um novo disfarce, o velho sistema clientelista e populista de distribuição dos recursos e de comércio dos votos. O Cidade assinala uma certa apreensão nas comunidades devido ao fato de os conselheiros assumirem posições sem as consultarem previamente, e de não as informarem sobre os debates e as decisões do COP e de outros comitês (Pozzobon, Baierle e Amaro, 1996: 2). "Retorno" tornou-se uma palavra-chave neste debate. Significa a exigência de transparência, de prestação de contas e de difusão de informação. O retorno tem sido reclamado pelas organizações populares perante os delegados e conselheiros, e pelos delegados em relação aos conselheiros que são membros da Comissão Paritária e da Comissão Tripartite. O retorno, o fluxo de informação, é crucial para o exercício de um efetivo controle sobre os representantes da participação popular, e, portanto, para a responsabilização dos mesmos.

O retorno levanta outro problema, relacionado à qualidade da representação: o problema do conhecimento especializado e do seu impacto sobre o treino e a reeleição. Ter acesso à informação relevante e dominá-la é, provavelmente, a condição básica para o funcionamento efetivo do OP. Essa informação é, muitas vezes, técnica e difícil de apreender por pessoas sem um nível elevado de instrução. Como veremos mais à frente, a administração popular fez um esforço genuíno para tornar acessível muita da informação que antes era monopólio da equipe técnica (engenheiros, advogados, administradores públicos, arquiteto etc.).⁴⁸ Ainda assim, os conselheiros e delegados afirmam, por vezes, que lhes foi negada informação importante ou que tiveram acesso a ela demasiado tarde ou mesmo que é demasiado complicado obtê-la. Na reunião do COP de 6 de abril de 1997, um dos conselheiros mais influentes suscitou a questão da dificuldade de acesso à informação. O representante do Executivo, do Gaplan, respondeu que a crítica era justa e que o sistema eletrónico de processamento de dados do município tinha sofrido alguns atrasos. O conselheiro contra-argumentou que a firma encarregada da instalação desse sistema devia ser convocada

⁴⁸Recentemente, como já disse, tornou-se possível a participação no OP (obtenção de informação e apresentação de sugestões) via Internet. De qualquer forma, e segundo a informação recolhida na pesquisa de 1998, 70% dos eleitos para o OP (delegados e conselheiros) consideraram satisfatória a acessibilidade da informação (Cidade e CRC, 1999: 12, 65).

ao COP para uma audiência. Mais tarde, no decurso da reunião, o representante do Gaplan fez este comentário:

Eu gostaria de esclarecer o seguinte. A informação existe. Ela pode ser incompleta, mas está aí, e apesar de os conselheiros continuarem a falar de autonomia, a verdade é que não usam a informação que está disponível. Por exemplo, o cadastro das ruas. Nós, no Gaplan, insistimos que o cadastro está à disposição e que deveriam consultá-lo para detectarem possíveis erros. Mas quantos conselheiros consultaram o cadastro? Três!

Quando o novo COP inicia os seus trabalhos, são organizados alguns seminários de treinamento para familiarizar os novos conselheiros com o funcionamento complexo do OP. Além disso, o treinamento de conselheiros e delegados intensificou-se em anos recentes, através de protocolos celebrados entre a prefeitura, a universidade e as ONGs. A necessidade de uma pessoa se familiarizar com o processo do OP e de dominar a informação relevante suscitou ainda outro problema, o da reeleição dos conselheiros. Segundo o regimento, os conselheiros só podem ser reeleitos uma vez. Mas, tanto dentro como fora do COP, levantou-se a questão de saber se a reeleição deveria ser admitida sem limites de mandato, com base na justificativa de que um ano é um período demasiado curto para alguém se familiarizar plenamente com o funcionamento do OP. O Cidade chegou mesmo a propor que os conselheiros fossem eleitos para um mandato de dois anos ou que, como alternativa, os conselheiros efetivos de um determinado ano se tornassem, no ano seguinte, conselheiros substitutos, o que permitiria a transmissão dos seus conhecimentos e experiência aos sucessores.

No seio do movimento popular esta posição é frequentemente encarada com suspeita, temendo-se que a reeleição possa gerar uma nova classe de funcionários eleitos, mas profissionalizados, presas fáceis do velho sistema populista e clientelista.⁴⁹ Na reunião do COP de 4 de março de 1997, cuja agenda incluía o regimento interno, a questão da reeleição foi levan-

⁴⁹Este alerta mantém-se, pois, embora os dados de 1998 mostrem que 74% dos eleitos reconhecem a forma aberta como se realiza a escolha dos delegados e conselheiros, cerca de 21% dos conselheiros eleitos e de 14% dos delegados consideram que a escolha se dá por indicação (Cidade e CRC, 1999: 91).

tada uma vez mais. Alguns conselheiros defenderam a reeleição na base de dois argumentos muito diferentes. Um desses argumentos centrava-se na qualidade da representação: o conhecimento e a experiência adquirida iriam melhorar a qualidade da representação. O outro argumento dizia respeito à autonomia da representação popular. Um conselheiro declarou:

limitar a reeleição é o mesmo que dizer às comunidades e aos delegados: “olhem, vocês não sabem como votar e, por essa razão, não estão autorizados a votar em alguém mais de duas vezes”. Se alguém for um bom conselheiro por que é que deve ser autorizado a ficar durante quatro ou cinco anos? O Conselho nega aos delegados a opção de votar como quiserem e a responsabilidade pelo modo como votaram.

Outros conselheiros contra-argumentaram. Um disse: “Ouça, na minha região, durante muito tempo, só X sabia do OP. Só uma pessoa. A essência do OP é formar líderes, no plural, não um líder que sabe tudo enquanto todo o resto não sabe nada.” Outro afirmou: “Por que hoje estão aqui novos conselheiros? Precisamente por causa desta provisão do regimento. Felizmente, ela privilegia a chegada de novos conselheiros cada ano. De outro modo, muitos de vocês não estariam hoje aqui.” O representante do Executivo expressou a mesma opinião:

Tivemos uma discussão semelhante há três anos. Nos primeiros anos do OP, vários conselheiros ficaram durante três ou quatro anos. A idéia era: “vamos apoiar quem tiver mais experiência”. Mas depois chegamos à conclusão de que estávamos perpetuando as mesmas pessoas no mesmo cargo. Estávamos impedindo o aparecimento de novas lideranças. Hoje o OP é a vanguarda. Nem o parlamento burguês, nem os sindicatos ou outras entidades fazem o que estamos fazendo. Permitem reeleições consecutivas e assim perpetuam os mesmos dirigentes. Eles estão ficando para trás.

Após algumas outras intervenções, o tema da reeleição foi votado. Havia duas propostas: manter o atual sistema; permitir a reeleição sem limites. A primeira proposta ganhou com dezessete votos a favor e onze contra.

Há ainda outra questão a mencionar no que diz respeito à qualidade da representação: o grau de participação dos conselheiros nas reuniões e em

outras atividades do COP. Ao longo dos anos, o COP reuniu-se regularmente uma vez por mês, mas, em 1997, reuniu-se duas vezes por semana durante vários meses. As reuniões duram duas horas, e às vezes mais, devendo também acrescentar-se o tempo gasto em viagens de ônibus pelo fato de a maioria dos conselheiros viver nas regiões da periferia. Trata-se, portanto, de um tipo muito intenso de trabalho voluntário, e alguns conselheiros constatam que é impossível estarem presentes a todas as reuniões.⁵⁰ Além disso, sempre que as reuniões se prolongam por demasiado tempo, alguns conselheiros têm de abandoná-la a fim de apanhar o último ônibus para a região onde moram. Os conselheiros mais assíduos têm criticado bastante o absentismo. Na reunião de 6 de março de 1997, um deles declarou:

O conselheiro não representa uma pessoa. Ele ou ela representa milhares de pessoas. Representam a cidade de Porto Alegre. Se um conselheiro assume a responsabilidade de discutir os problemas da cidade, mas, quando chega a hora de votar, sai da reunião porque tem outros compromissos, acho que esse comportamento constitui um insulto ao COP e ao povo.

Nessa reunião foi levantada e vivamente debatida a questão do quórum necessário para uma votação. Houve três propostas. Segundo a primeira, o quórum deveria ser uma maioria simples dos conselheiros (23, apesar de os representantes do governo não votarem), estabelecida no início da reunião. Se o quórum fosse preenchido no começo da reunião, as decisões poderiam então ser tomadas, mesmo que, no decurso da reunião, o número de presenças descesse abaixo do quórum. A segunda proposta definia o mesmo quórum, mas exigia-o para todas as decisões tomadas. A terceira proposta, que já havia sido adotada no ano anterior, propunha duas fórmulas para o quórum: maioria simples dos conselheiros, ou, na ausência desta, a maioria simples das regiões e áreas temáticas, isto é, nove e três, respectivamente. A primeira proposta foi defendida por alguns conselheiros que se sentiam “penalizados pelos colegas que abandonam a reunião, tornando impossível tomar decisões. Esses colegas são os que deviam ser penalizados. Devíamos poder decidir sem eles e sem termos de considerar as suas posições”. Outros conselheiros

⁵⁰Segundo os dados de 1998 (Cidade e CRC, 1999: 12), em 1998, 56,4% dos conselheiros eleitos e 40,9% dos delegados eleitos costumam inscrever-se para falar “sempre” ou “quase sempre” nestas reuniões.

e os representantes do Executivo estavam a favor da terceira proposta. O representante do Gaplan disse:

Muitas vezes a discussão esquenta, demora mais tempo e muitos conselheiros começam a sair para apanhar o ônibus. É frustrante porque nós discutimos e discutimos, e de repente não temos quórum. Também me preocupa a representatividade da discussão e do debate. A segunda fórmula é um compromisso. Pelo menos está presente a maioria das regiões e das áreas temáticas.

As propostas foram então votadas: a primeira obteve sete votos, a segunda quatro e a terceira doze.

A meu ver, a forma como foram debatidas, dentro e fora das instituições do OP, as diferentes questões que envolvem a qualidade da representação testemunha o empenho dos setores populares de Porto Alegre em impedir que o OP caia nas armadilhas do velho sistema clientelista e autoritário. De fato, o espectro das continuidades entre o velho e o novo sistema ocasionalmente emerge nos debates.

4.3. *Autonomia e co-gestão*

O OP é a manifestação de uma esfera pública emergente, para o qual os cidadãos e as organizações comunitárias, por um lado, e o governo municipal, por outro, convergem com autonomia mútua. Uma tal convergência ocorre por intermédio de um contrato político através do qual essa autonomia mútua se torna autonomia mutuamente relativa. A experiência do OP configura, portanto, um modelo de co-gestão, ou seja, um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso.

Os problemas que um sistema de partilha do poder enfrenta estão bem expressos no relacionamento entre o COP e o Executivo, um relacionamento que sempre foi polêmico. De início, enquanto os líderes das comunidades pretendiam que o COP tivesse poder deliberativo incondicional, o Executivo procurou uma fórmula capaz de conciliar as decisões do COP com a representatividade política do prefeito inscrita na Constituição da República. A fórmula é a seguinte: as deliberações do COP são tomadas por maioria simples; as decisões são remetidas para o Executivo; em caso de veto pelo prefeito, regressam ao conselho para nova avaliação; a derrubada do veto do prefeito requer uma maioria

qualificada de dois terços; se ocorre uma derrubada, o assunto torna ao prefeito para avaliação e decisão final. Tendo em conta que, segundo a Constituição, é o órgão Legislativo que tem o poder de aprovar o orçamento, esta fórmula integra o requisito constitucional: formalmente, a proposta de orçamento submetida à Câmara de Vereadores é a proposta do prefeito.

O veto do prefeito tem de ser fundamentado e só pode ser exercido por razões técnicas e por uma avaliação financeira. Até hoje, porém, o veto nunca foi exercido, já que, sempre que o Executivo teve reservas em relação a uma obra, a sua posição foi explicada à comunidade pela equipe técnica e a comunidade acabou concordando.⁵¹

O processo de construção do consenso é complexo porque os problemas em discussão, bem como as decisões tomadas, freqüentemente apresentam, além da dimensão política, uma acentuada dimensão técnica. Além disso, os "critérios técnicos" constituem uma das limitações da participação e são eles próprios, por vezes, objeto de debate e de conflito. O regimento interno do OP inclui os critérios técnicos estabelecidos pelos vários departamentos do Executivo e justifica-os da seguinte maneira: a apresentação e definição dos critérios técnicos e legais utilizados pelas secretarias e pelos departamentos tornarão o processo do OP mais transparente, na medida em que, tendo sido previamente esclarecida, a comunidade, quando discutir as prioridades, evitará a seleção de obras que não possam ser implementadas pela prefeitura municipal. A totalidade dos critérios técnicos foi submetida à Comissão Paritária para avaliação, debate e deliberação.

Como foi dito antes, a Comissão Paritária é outra das criações institucionais do segundo mandato da administração popular. Hoje em dia é composta por dois representantes do governo no conselho, e de dois representantes dos conselheiros do COP, eleitos entre os seus pares (quatro efetivos e quatro substitutos), dois representantes da CRC e dois representantes do Gaplan (Baierle, 1998). A CRC e o Gaplan são as duas instituições principais do Executivo que asseguram a mediação institucional entre o Executivo e as organizações e associações

⁵¹Por iniciativa do governo, no Regimento Interno votado em 1999 para vigorar em 2000, o parágrafo relativo ao veto por parte do governo foi suprimido. O argumento utilizado pelo governo era de que não havia necessidade em mantê-lo, uma vez que o processo decisório construído durante todos estes anos tornara esse mecanismo obsoleto. O veto não só se tornou uma possibilidade remota, como também a sua previsão por parte do Regimento Interno apenas servia como ponto de ataque dos que se opõem ao OP. Devo esta informação a Luciano Brunet.

das comunidades. A função mais importante da Comissão Paritária tem sido, até agora, legitimar a definição dos critérios técnicos, submetendo-os a um certo tipo de construção participativa da decisão. Em termos reais, atendendo à complexidade e ao conhecimento técnicos que estão por trás dos critérios, a comissão tem concedido sempre o seu aval às propostas do Executivo. Desde 1997, foram atribuídas a esta comissão tarefas mais amplas de coordenação das atividades e reuniões do COP, mas, como sugeri antes, a coordenação real continua a pertencer aos representantes do governo municipal.

Eis alguns dos critérios técnicos atualmente em vigor: são canceladas todas as reivindicações e exigências das comunidades que sejam consideradas tecnicamente inviáveis pelo município; é dada preferência às obras em curso; a rede pluvial não será instalada em ruas sem pavimento, pois essa rede, estando aberta para permitir a captação de água das chuvas, poderá ficar bloqueada por areia e lixo; exige-se um mínimo de dez metros de largura em ruas com grande densidade de tráfego: sete metros para as faixas de rodagem e três metros para os passeios.

Neste sistema de co-gestão, o Executivo desempenha um papel muito ativo, quanto mais não seja porque controla o conhecimento técnico e também porque produz a informação relevante ou tem acesso privilegiado a ela. A sua presença no OP é bastante forte, devido às funções de coordenação que exerce no COP, através dos seus dois representantes (um do Gaplan, outro da CRC), apesar de não terem direito a voto, e nas assembleias regionais, através do delegado da CRC (o CROP) na região. Além disso, o próprio Executivo remete propostas de investimento autônomas para o COP, as chamadas “demandas institucionais”, que têm origem nos departamentos do Executivo e que, habitualmente, dizem respeito à manutenção ou à melhoria da infra-estrutura urbana da cidade.

Além das limitações técnicas, existem limitações financeiras nem sempre devidamente consideradas pelas assembleias. Basta dizer que, por razões de ordem financeira, não é possível atender mais de 30% das demandas formuladas pela comunidade. Por vezes, a forma como são formuladas as exigências e prioridades não considera certos condicionalismos técnicos que aumentam os custos além do que as próprias comunidades consideram razoável. Por exemplo, o fato de a pavimentação das ruas dever incluir a iluminação aumenta grandemente o seu custo. Atualmente, a percentagem de investimentos incluídos no orçamento varia entre 10 e 20%, uma percentagem que, segundo os padrões brasileiros, pode ser considerada ele-

vada.⁵² Por outro lado, os conselheiros do COP têm questionado sempre o volume de despesas com os funcionários e com os serviços do Executivo, defendendo que o processo do OP deveria contemplar tais despesas. A fim de satisfazer, até certo ponto, esta exigência, um representante e um substituto do Simpa têm agora lugar no COP; por outro lado, como foi dito antes, foi criada no COP uma comissão tripartite — composta por conselheiros, representantes do Simpa e representantes do governo — cujo objetivo é debater e deliberar sobre a admissão de pessoal para o governo municipal.

O modelo decisório resultante da partilha de poder no OP é muito complexo, complexidade que transparece no modo como o OP é encarado pelos participantes nas assembleias regionais e nos plenários temáticos. Segundo a pesquisa de 1995 já citada, à pergunta sobre o poder de decisão das comunidades, 33% responderam que a população decide “sempre”, 27,3% responderam que a população decide “quase sempre”, e 23,8% responderam que decide “por vezes”. É bastante significativo que 15,3% não tenham respondido ou não soubessem como responder. Estes dados mantêm-se sem alterações significativas na pesquisa realizada em 1998 (Cidade e CRC, 1999: 12).

A credibilidade do contrato político que constitui o OP reside na eficácia das decisões e na responsabilização quer do Executivo, quer dos representantes da sociedade civil no COP.⁵³ O fato de apenas 30% das demandas poderem ser levadas em conta é menos importante do que a efetiva satisfação das demandas que foram selecionadas para inclusão no plano de investimento. Vários mecanismos garantem a eficácia e a responsabilização. Em primeiro lugar, há que citar a vontade política do Executivo. O princípio básico da administração municipal é cumprir o plano de investimento, de forma tão rigorosa quanto possível, e justificar o que fica por cumprir. Em segundo lugar, há comitês — criados no âmbito do Fórum de Delegados — cuja função é supervisionar as obras. Em caso de atrasos ou de alterações, os delegados têm acesso direto ao gabinete do prefeito para pedir explicações. Em terceiro lugar, as próprias estruturas do OP encorajam fortemente a responsabilização. As duas instituições de funcionamento regular — o Conselho do OP e o Fórum de Delegados — estão vinculadas às instituições de base: as assembleias regionais e as plenárias temáticas. Estes dois últimos órgãos, por estarem abertos à participação

⁵²Para o ano de 2002 a previsão do governo é que essa percentagem caia para 8% em função do crescimento do volume de serviços e atividades de manutenção.

⁵³Ver Abers, 1998, 2000.

individual e coletiva de todos os cidadãos, exercem um controle popular duplo: sobre o desempenho do Executivo e sobre a própria representação da comunidade. Conforme vimos antes, o exercício do controle, na prática, é problemático, como se verifica pelos debates acerca da qualidade da representação e acerca da transparência ("retorno").

A pesquisa de 1995 a que tenho citado permite-nos observar uma demonstração possível da eficácia das decisões: 56,6% dos participantes nas assembleias regionais e temáticas declararam que foram beneficiados pelas obras e pelos serviços do OP.⁵⁴ É significativo que esta percentagem aumente com o número de anos de participação no OP. Assim, entre os que participaram no OP durante seis anos, 72,7% afirmaram ter sido beneficiados. A percentagem é também mais elevada entre os dirigentes das associações de moradores (67,9%) e os que já tinham sido eleitos antes (como delegados ou como conselheiros) para os órgãos de OP (74,3%).⁵⁵

De acordo com o que indiquei, o vínculo da participação à distribuição de recursos e à eficácia das decisões é uma das características fundamentais do OP. Isto, por si só, explica por que razão os conselheiros do OP reuniram-se, durante cinco meses, pelo menos uma vez por semana, e frequentemente duas ou três vezes, sem remuneração, sem sequer terem as despesas com os bilhetes dos transportes cobertas (na verdade, essa cobertura é uma exigência que ainda não foi atendida até hoje). Este vínculo da participação à distribuição é, sem dúvida, uma das virtudes do OP, mas talvez também a sua limitação. Segundo o prefeito Tarso Genro, é frequente que uma região ou microrregião deixe de participar das reuniões e das assembleias depois de as suas exigências terem sido satisfeitas. Mais tarde, os seus membros acabam habitualmente por regressar, quando verificam que, no ano em que não participaram, não houve investimento na respectiva região ou microrregião.

Até onde a responsabilização pode ir, o ato de prestar contas e de fornecer informação é crucial para a inteligibilidade e a transparência de todo o processo. Logo em 1990, o Executivo declarou o Dia Municipal da Responsabilidade, em que, em reunião pública, o Executivo devia prestar contas sobre

⁵⁴Na pesquisa de 1998 esta percentagem é de 58,5% (Cidade e CRC, 1999: 63).

⁵⁵A eficácia das decisões variou ao longo da década. Segundo o *Correio do Povo*, de 29 de abril de 1996, de todas as obras públicas planejadas para 1995, 95% estavam em execução ou já concluídas em abril de 1996. Houve, porém, atrasos em algumas obras previstas no plano de investimento de 1995, e, ao longo do primeiro trimestre de 1997, os conselheiros do COP criticaram o Executivo por esses atrasos.

as obras decididas com base no OP. Atualmente, a responsabilidade, como prestação de contas aos cidadãos, desempenha-se de variadas maneiras, muitas vezes por intermédio de folhetos amplamente distribuídos pela cidade ou no início das assembleias e das plenárias da primeira rodada.⁵⁶ Além disso, o Gaplan publica uma brochura com o plano de investimento, que integra uma lista de todas as obras aprovadas, descritas em pormenores, bem como uma lista dos nomes e endereços de cada conselheiro, e ainda dos números de telefone dos coordenadores do OP (CROPs) em cada região. Este documento circula amplamente e alcança todas as regiões, dando aos cidadãos a oportunidade de verificarem se as suas decisões estão sendo executadas.⁵⁷ Na pesquisa de 1995, quando interrogados sobre o grau de satisfação face à responsabilização do Executivo, 47,6% responderam que era satisfatória, enquanto 23,6% disseram que era "parcialmente" satisfatória.

A articulação vinculadora entre participação, distribuição e eficácia das decisões pode eventualmente provocar alguma tensão adicional no terreno, já tenso, da co-gestão que constitui o contrato político entre o Executivo e as comunidades organizadas. E isso por duas razões principais: os limites ao investimento e às obras maiores. Nos últimos anos, o município de Porto Alegre conseguiu aumentar mais os seus recursos de investimento do que qualquer outra cidade brasileira. Segundo Navarro (1996: 22), os recursos do orçamento disponíveis para investimento atingiam 54 milhões de dólares em 1992, 31,5 milhões em 1993, 82 milhões em 1994, 65,7 milhões em 1995 e 70 milhões em 1996. Os números do investimento global indicam que o investimento municipal atingiu, provavelmente, o seu limite máximo. Tendo em conta que a um aumento de participação corresponde um aumento de demanda, é de esperar que a luta pela divisão de recursos se torne mais intensa no futuro próximo. A crise orçamentária de 1998 foi uma ilustração disto mesmo. Em 1998 o nível de execução baixou em relação a 1997 devido a uma quebra das transferências federais ocorrida no final de 1997. Para fazer face à "crise asiática", o governo federal promulgou a Lei Kandir (o nome do ministro que tomou a iniciativa), que concedeu isen-

⁵⁶No final do ano é feita uma publicação com a prestação de contas, que é distribuída pelos fóruns de delegados e a população em geral. Nos últimos anos a prestação de contas tem sido sofisticada, incluindo uma mostra fotográfica em lugar público, dividida por eixos temáticos. É usual que o prefeito e várias equipes integradas pelos secretários se dirijam a locais de grande afluxo de pessoas (comércio, pontos de ônibus, restaurantes etc.) e distribuam a publicação da prestação de contas. Esta publicação também está acessível na internet.

⁵⁷Esta informação também está disponível na página do OP da prefeitura de Porto Alegre.

ções fiscais ao setor exportador, daí resultando a quebra nas transferências federais.⁵⁸ Se diminuir significativamente a percentagem de demandas atendidas, podemos muito bem assistir a uma perda de interesse na participação, como, de fato, aconteceu nos primeiros anos do OP.

Pela sua própria gênese, o OP tem sido o mecanismo privilegiado para decidir as obras diretamente relevantes para as comunidades. Em uma palavra, tem estado mais próximo das “obras do feijão-com-arroz” do que das “obras maiores”. Os Congressos de 1993 e 1995 da Cidade Constituinte, bem como a criação, em 1994, das plenárias temáticas, foram uma tentativa de ampliar o alcance das decisões. No entanto, dada a predominância das regiões no COP, não é fácil preservar o contrato político quando os resultados materiais se revelam mais abstratos.

Como ilustração do que acabei de dizer, veja-se o caso dos empréstimos que o Executivo foi forçado a contrair junto a bancos internacionais, face ao limite de investimento com as receitas localmente obtidas, a fim de levar a cabo obras consideradas importantes para a cidade no seu todo. Tendo obtido um empréstimo do Banco Mundial para construir obras de infra-estrutura, o Executivo propôs ao COP a construção de cinco avenidas. Houve grande resistência por parte dos conselheiros das comunidades, que queriam que o dinheiro fosse investido na pavimentação de ruas das regiões. Tarso Genro relata:

Eu próprio e o Executivo envolvemo-nos na disputa e, em uma reunião do Conselho, eu ameacei: “se vocês querem partir, OK, nós partimos e construímos uma rua em cada região. Mas vocês serão os responsáveis, responderão perante a cidade e darão argumentos à direita que anda dizendo que o pessoal do orçamento participativo não tem uma visão da cidade como um todo. As cinco avenidas são cruciais para toda a população da cidade, e sobretudo para os que vivem na periferia”.⁵⁹

Após um longo debate, o Conselho aprovou a construção das cinco avenidas com um voto contra.

⁵⁸Segundo os relatórios de prestação de contas do OP, em 1997 Porto Alegre teria perdido 16,69 milhões de reais com a Lei Kandir.

⁵⁹Não é difícil identificar, neste discurso, um subtexto de intimidação ou até de manipulação. Dado que a grande maioria dos participantes do OP tem uma filiação ou inclinação política de esquerda, deve ser bastante perturbador para esse auditório ouvir o prefeito dizer que as forças de direita podem ter um bom argumento contra eles.

Na verdade, recorrer a empréstimos internacionais para promover o desenvolvimento urbano coloca, desde logo, problemas ao OP. Esses empréstimos requerem a indicação prévia e detalhada do investimento que irá ser feito, o que pode colidir com o processo de decisão do OP. Acontece, porém, que, entretanto, o OP ganhou algum reconhecimento internacional como meio transparente e eficaz de distribuição de recursos. Desse modo, o Banco Interamericano do Desenvolvimento concordou, recentemente,⁶⁰ em conceder um empréstimo para a construção de uma avenida — a Terceira Perimetral —, aprovando, ao mesmo tempo, um empréstimo para a pavimentação de ruas em áreas em torno da avenida sem exigir as especificações habituais. Em outras palavras, o financiamento foi concedido para aplicação na pavimentação, mas a indicação das ruas específicas e a extensão das obras (até 100 km) foram, posteriormente, objeto de decisão nas instâncias do OP.

Pode-se considerar o contrato político de co-gestão que sustenta o OP um contrato entre parceiros iguais? Esta questão levanta o problema da autonomia dos processos e das instituições do orçamento participativo. Afirmo antes que esse contrato político é baseado na premissa de que, através dele, a autonomia do prefeito eleito e a do movimento popular se tornam autonomias mutuamente relativas. A questão é: qual dessas autonomias é mais relativizada pelo fato de entrar no contrato? O OP é uma iniciativa da administração popular do PT de Porto Alegre e o seu contorno institucional básico foi desenhado, ao longo dos anos, pelo Executivo. Faz parte de um programa político de redistribuição dos recursos públicos e de democratização do Estado. Esse programa político é o ponto de encontro com as exigências do movimento popular ao longo de muitos anos de luta. A questão é, pois, saber como foi realizada essa convergência de vontades políticas, quem definiu as suas condições e os seus *timings*, e quais os resultados obtidos.

Como disse antes, o Executivo tem um papel proeminente no OP. O ciclo, a agenda e os prazos são estabelecidos pelo governo municipal de acordo com os requisitos legais, mas também, certamente, de acordo com uma estratégia política. Contudo, a iniciativa do Executivo só se torna eficaz se as comunidades e os movimentos populares participarem ativamente do processo. Não há dúvida de que a participação popular no OP é bastante ativa.

⁶⁰Em 1999 o BID concedeu um empréstimo de 76,5 milhões de dólares destinado a financiar a construção de estradas e para fortalecer a gestão financeira e a administração fiscal do município.

Mas será também autônoma? E o que significa ser autônoma? A questão da autonomia deverá ser discutida unicamente no contexto das relações entre o movimento popular e o governo, ou também no contexto das relações do movimento popular com os outros partidos e forças políticas que integram o campo político de Porto Alegre?

Existe uma longa tradição de envolvimento partidário nos movimentos populares. O PT ganhou as eleições, em parte por ter criado uma base política entre as organizações comunitárias. Outros partidos tentaram fazer o mesmo. O PDT, por exemplo, teve, durante muito tempo, uma presença e uma influência no movimento das associações de moradores e é ainda muito forte no interior da Uampa.⁶¹ A autonomia não pode, portanto, ser concebida como espontaneidade popular, como uma capacidade nata de organizar pessoas pobres em comunidades degradadas, sem o apoio ou a influência de forças políticas externas devidamente organizadas. A autonomia deve antes ser entendida como a capacidade popular de canalizar apoio externo e de colocá-lo a serviço de objetivos, exigências e agendas gerados no seio das comunidades. No contexto brasileiro, a autonomia é medida pela capacidade de desenvolver força e eficácia organizativas, manobrando entre influências políticas externas que competem entre si, e usando essa competição para impor exigências que, por importantes que sejam para a comunidade, não representam uma prioridade para nenhuma das forças políticas em competição.

Não sendo o OP um movimento popular, mas uma constelação institucional, concebida de modo a funcionar como um ponto de encontro sustentado, de funcionamento regular, entre o movimento popular e o governo municipal, a questão da autonomia do OP deve ser formulada como a capacidade real de os representantes populares nessas instituições moldarem as agendas, os prazos, os debates e as decisões. Neste sentido, a autonomia, em vez de ser uma característica estável de um dado processo político, é o resultado, sempre provisório, de uma luta contínua. Assim entendida, a autonomia do OP deve ser discutida em dois níveis: o funcionamento operacional das instituições do OP, incluindo a coordenação, as agendas e os prazos; o impacto sobre o OP das mudanças na orientação política do Executivo.

No que diz respeito ao primeiro nível, já tive a oportunidade de dizer que a coordenação das instituições do OP está nas mãos dos representantes do Executivo e que a agenda e o *timing* são propostos por eles. Mas também disse

⁶¹O presidente atual é do PDT, assim como a maioria da diretoria (em aliança com o PMDB).

que, a este respeito, o papel do Executivo tem sido cada vez mais questionado e desafiado pelos conselheiros e delegados. Em 1997, os debates foram particularmente intensos durante o processo de preparação do orçamento para o ano seguinte. A discussão do regimento interno foi muito intensa, pois muitos conselheiros opunham-se a que o Executivo controlasse a coordenação das reuniões, do que resultou a introdução de algumas alterações com o objetivo de conceder um maior papel de coordenação à Comissão Paritária, composta por um número igual de conselheiros e de representantes do Executivo. A observação das reuniões do COP, em particular, mostra que os conselheiros se tornaram mais afirmativos e agressivos, e que as regras processuais das reuniões foram, muitas vezes, rompidas por debates acesos. Uma das regras geralmente violadas é a proibição de diálogo direto entre os conselheiros. Trata-se de uma regra informal, sobretudo motivada por considerações de eficiência, segundo a qual as intervenções têm de ser previamente registradas pela coordenação e ocorrer pela ordem em que foram registradas.

No que concerne à agenda, o conflito entre alguns conselheiros e o Executivo é, por vezes, bastante aberto. Os conselheiros têm consistentemente lutado pela expansão das atividades municipais a serem submetidas ao OP, e, em geral, têm-se confrontado com a resistência por parte dos representantes da CRC e do Gaplan. O argumento básico do governo é que há tópicos que envolvem a cidade no seu todo e que, por esse motivo, não podem ser submetidos a um debate que tende a promover soluções particularistas, sejam elas relativas às regiões ou aos temas. Os conselheiros contra-argumentam dizendo que representam toda a cidade e que a questão central é outra: a oposição do Executivo ao aprofundamento da descentralização dos serviços municipais (cultura, saúde, desportos, lazer etc.). Na preparação do orçamento de 1998, a tensão foi particularmente elevada quando os conselheiros desafiaram os números que o Executivo apresentou quanto às despesas correntes dos serviços administrativos e ao aumento dos salários dos trabalhadores municipais. Segundo o Cidade, essa discussão da proposta de orçamento foi a mais intensa na história do COP (Cidade, 1997: 6).

Os conselheiros têm sido progressivamente mais críticos em relação à coordenação e à fixação da agenda por parte do Executivo. Em uma entrevista, uma conselheira, mulher muito ativa no movimento popular, disse-me: "Às vezes, sinto que estou sendo manipulada, que estou aqui para legitimar a administração popular e nada mais. O OP é a melhor coisa que poderia ter acontecido a esta cidade, mas tem de funcionar à nossa maneira."

Provavelmente, como resposta à maior afirmação dos conselheiros, surgem indicações de que a fixação da agenda é agora mais partilhada e que, sempre que existem constrangimentos que devem prevalecer, eles são mais bem explicados. Além disso, as propostas feitas pelos representantes do Executivo são, por vezes, rejeitadas na votação.

No que diz respeito aos *timings*, ao fim dos prazos e períodos de debate, as discussões no COP têm-se tornado mais conflituosas. Por um lado, os conselheiros afirmam que precisam de mais tempo para processar a informação, para pedir esclarecimentos e para reunir seus eleitores. Por outro lado, os representantes do Executivo alegam que os limites dos prazos não são uma invenção ou um capricho do Executivo, mas são, pelo contrário, estabelecidos em leis promulgadas pela Câmara dos Vereadores. Também afirmam que o debate é ótimo, mas que é muito frustrante verificar que, após discussões longas e intensas, não há quórum para votar porque alguns conselheiros menos interessados ou mais apressados resolveram abandonar a reunião. Um bom exemplo deste conflito ocorreu na reunião do COP de 8 de agosto de 1996, quando a secretaria municipal de habitação submeteu um vasto programa de alojamento (Pro-moradia) à apreciação do COP e pediu uma decisão no prazo de dois dias, a fim de poder cumprir os prazos legais. Alguns conselheiros consideraram o pedido abusivo em face da extensão e da complexidade do documento. O mesmo viria a acontecer na reunião do COP de 14 de março de 1997, resultando daí que o problema da habitação se tornasse uma questão altamente controversa no OP. Em entrevista, os conselheiros expressaram repetidamente a preocupação de que as discussões sejam apressadas, não havendo tempo suficiente para esclarecer dúvidas e votar com pleno conhecimento do que está em jogo. Por vezes, o voto é decidido na base de uma relação de confiança com outro conselheiro, mais conhecedor, ou com o representante do Executivo.

A outra dimensão da autonomia relativa do OP refere-se ao impacto exercido pelas mudanças na orientação política do Executivo sobre as instituições do OP. Sempre houve algumas afinidades políticas eletivas entre a liderança do governo municipal e a liderança do movimento popular. As orientações políticas de esquerda têm dominado ambas as lideranças, e os conflitos entre elas, muitas vezes de caráter sectário, não podem ser compreendidos sem os contextualizarmos no âmbito dos conflitos históricos que atravessaram a esquerda. Tais afinidades políticas explicam que não tenha causado qualquer estranheza o fato de o representante do Gaplan dar início à reunião do COP de 29 abril de 1997 com uma exortação em que convidava os

conselheiros a participarem nos comícios e eventos do 1º de maio e a mobilizarem as suas comunidades para essa participação.

Os quatro mandatos até agora exercidos pela administração popular foram dominados por diferentes tendências políticas no interior do PT. Essas diferenças manifestaram-se quer como diferentes linguagens políticas quer como diferentes iniciativas políticas. Para dar um exemplo da linguagem usada, no terceiro mandato (1996-2000), em que o prefeito foi Raul Pont,⁶² a influência da tendência Democracia Socialista (de inclinação trotskista) fez com que assembleias plenárias passassem a designar-se por “assembleias gerais populares”.⁶³ Falta demonstrar se estas mudanças de nome corresponderam a transformações reais no funcionamento das instituições. Ao que parece, não foi detectada nenhuma alteração de vulto.

Mas as mudanças na orientação política repercutem-se, sobretudo, nas transformações programáticas. Uma dessas transformações diz respeito ao Plano Plurianual de Investimento, o plano para a totalidade do mandato e que, neste caso, se refere a 1998-2000. Enquanto Tarso Genro discutia e formulava o Plano Plurianual no seio do Executivo e não o submetia, de nenhuma forma significativa, à apreciação do COP, Raul Pont decidiu submeter o Plano Plurianual ao COP, do mesmo modo que o orçamento anual. O objetivo foi justamente ampliar o âmbito das atribuições do COP, uma exigência freqüentemente expressa pelos próprios conselheiros, como vimos antes. Outro objetivo foi, provavelmente, chamar a atenção da liderança popular para o contexto macropolítico em transformação: os cortes nas políticas sociais em nível federal e o conseqüente impacto sobre os repasses financeiros para as cidades, sobre o emprego e o nível de vida; as lutas conduzidas pelos governos das cidades em todo o país, alguns deles corruptos, outros forçados a adotarem medidas agressivas e impopulares de forma a atraírem investimento estrangeiro para as respectivas cidades.⁶⁴ Contextualizadas neste ambiente macropolítico, as decisões políticas do Executivo clarificar-se-iam a uma luz mais forte e as dificuldades a enfrentar poderiam ser mais facilmente entendidas.

⁶²Pont, 2000; Dias, 2000.

⁶³Na mesma época, mas por iniciativa do próprio movimento cooperativo, as cooperativas de habitação passaram a designar-se por cooperativas de habitação autogestionárias. O objetivo desta política semântica foi distinguir as cooperativas populares das cooperativas empresariais. ⁶⁴Nessa época, uma cidade próxima, Gravatal, também governada pelo PT, fez concessões “excessivas”, e altamente polémicas, à General Motors, que instalou uma montadora na cidade.

As expectativas iniciais que cercaram o debate do Plano Plurianual de Investimento foram, de algum modo, frustradas. Esse debate foi somado ao debate sobre o orçamento anual, obrigando assim o COP a um esforço suplementar, que está bem ilustrado na necessidade de se reunir duas vezes por semana. Além disso, este esforço não foi bem compreendido por todos os conselheiros. Mais familiarizados com o orçamento anual, alguns deles não conseguiam ver uma distinção clara entre o plano plurianual de Investimento e o orçamento anual. Conseqüentemente, faziam sugestões e exigências que podiam caber no orçamento anual, mas não no plano plurianual. Isto obrigou o representante do governo a dar explicações intermináveis sobre as diferenças entre os dois documentos e os critérios que presidiam os seus itens respectivos. Na reunião do COP de 22 de abril de 1997, o representante do Gaplan disse: “No Plano Plurianual não podemos incluir uma casa de banho pública na região X. O Plurianual é um plano, não é um orçamento. É um plano de referência para nos guiar na elaboração do orçamento anual.” A frustração dos conselheiros aumentou quando souberam que suas demandas, por muito justas ou justificadas que fossem, só poderiam ser satisfeitas se os fundos necessários estivessem disponíveis nos próximos anos.

Independentemente das mudanças na liderança política, pode detectar-se um movimento, gradual mas consistente, em direção a uma maior autonomia do COP, e do OP em geral, face ao Executivo. A autonomia do OP tornou-se, para os conselheiros e delegados, um valor cada vez mais apreciado. No final de 1996, quando o plano de investimento de 1997 foi apresentado em cerimônia pública, à qual assistiram o prefeito e os conselheiros do COP, houve alguns comentários depreciativos sobre os conselheiros na imprensa local, imprensa que, no geral, tem sido hostil ao OP. Os conselheiros interpretaram esses comentários como um insulto à sua autonomia e, na reunião de 7 de janeiro de 1997, discutiram formas de responder a tais insultos. Foi nomeado um comitê e, em abril, o COP decidiu criar uma Comissão de Mídia encarregada de acompanhar as notícias dos meios de comunicação sobre o COP e o OP e de responder sempre que necessário.⁶⁵

A reeleição de Tarso Genro, no final de 2000, para um novo mandato como prefeito, vai certamente envolver mudanças políticas e constitucionais no OP. Como disse antes, uma das primeiras medidas do novo Executivo foi

⁶⁵Sobre as relações tensas entre o OP e os meios de comunicação social em Porto Alegre, ver Genro e Sousa (1997: 36-41).

a constituição de um Grupo de Trabalho de Modernização do Orçamento Participativo com o objetivo de refletir sobre o OP e propor a sua reformulação. Na conclusão deste capítulo farei uma menção mais detalhada à agenda deste grupo de trabalho.

4.4. *Da tecnoburocracia à tecnodemocracia*

O conflito e a mediação entre questões técnicas e políticas, entre conhecimento e poder, constituem uma das características principais do OP. Se é verdade que os critérios técnicos limitam o campo da participação e da deliberação, também é verdade que o processo do OP transformou radicalmente a cultura profissional da equipe técnica do Executivo. Essa equipe tem sido submetida a um processo de aprendizagem profundo em relação à comunicação e à argumentação com cidadãos comuns. As suas recomendações técnicas devem ser veiculadas numa linguagem acessível a pessoas que não dominam conhecimentos técnicos; a razoabilidade dessas recomendações deve ser demonstrada de modo persuasivo, em vez de ser imposta de forma autoritária; nenhuma hipótese ou solução alternativa pode ser excluída sem que seja mostrada sua inviabilidade. Onde anteriormente prevalecia uma cultura tecnoburocrática, emergiu gradualmente uma cultura democrática.

Esta transformação não foi fácil. Segundo Tarso Genro, no período de 1992-1996, houve mais progressos na alteração da linguagem e do discurso dos engenheiros, quando estes se dirigem às pessoas nas comunidades, do que na atitude displicente e até arrogante em relação ao que as pessoas têm para dizer. Em outras palavras, a capacidade de se fazer entender melhorou mais do que a capacidade de ouvir. Quando Raul Pont iniciou o seu mandato (1996-2000), foi particularmente sensível ao fato de a estrutura e o processo do OP serem muito pouco conhecidos entre o pessoal administrativo da prefeitura. Em função disso, lançou, em 1997, um programa chamado Programa de Interiorização do Orçamento Participativo, dirigido aos funcionários da administração municipal. Tal programa foi anunciado como parte de um programa muito mais amplo de reforma e democratização do estado. Em entrevista, o funcionário encarregado de coordenar este programa disse-me que “para ser plenamente consolidado, o OP deve ser parte integrante do dia-a-dia de trabalho de um trabalhador municipal”. Estabeleceu-se um grupo de trabalho a fim de organizar sessões de esclarecimento, dedicadas aos trabalhadores e funcionários, sobre o ciclo, o regimento, os critérios e a

metodologia do OP. Os alvos dessas sessões foram, por esta ordem: os funcionários que lidam diretamente com o OP; os funcionários que servem de intermediários entre o Executivo e a comunidade (como, por exemplo, os assessores do Fascom); e, por fim, os supervisores e diretores.

Uma vez analisado em detalhe o funcionamento do OP, não será difícil detectar, nas múltiplas interações entre os participantes do OP e os funcionários municipais, situações que, por muito triviais que pareçam, podem ser uma fonte de tensão, mesmo quando os funcionários apóiam o OP. Como exemplo dessas situações, cito o procedimento de acreditação ou cadastramento. É o processo pelo qual as pessoas, os delegados e os conselheiros se identificam à medida que vão entrando na sala onde a reunião irá ter lugar. Devem mostrar o bilhete de identidade e preencher um impresso. A acreditação está confiada a um grupo de funcionários municipais nomeados pelo prefeito. Mesmo que tenhamos em conta apenas as plenárias regionais e temáticas, o grupo de funcionários tem de verificar as credenciais de centenas de pessoas em 22 reuniões por mês (dezesseis regionais e seis temáticas). Na medida em que decorre de uma nomeação pessoal por parte do prefeito, pensou-se durante algum tempo que a verificação das credenciais era uma tarefa política a ser executada como trabalho militante. Contudo, à medida que o tempo passou, alguns dos funcionários recusaram-se a continuar no desempenho dessa tarefa, invocando as muitas noites que não podiam passar com suas famílias. Por conseguinte, na época do lançamento do programa de interiorização, a coordenadora disse-me, em entrevista, que o Executivo estava considerando a possibilidade de pagar horas extras ao pessoal encarregado da verificação das credenciais, uma medida que ela apoiava.⁶⁶ Como resultado, atualmente o COP integra uma secretária executiva, mantida pela administração municipal, através da CRC.

O caminho da tecnoburocracia para a tecnodemocracia é acidentado. No decorrer do tempo, com os delegados e conselheiros tornando-se mais afirmativos, discutindo mais abertamente os critérios técnicos e as soluções apresentadas pelo corpo técnico e administrativo, este último tornou-se mais defensivo. Mas o conflito entre conhecimentos rivais está longe de ter acabado. Nas minhas observações de campo, assisti a muitos debates vivos entre moradores e engenheiros acerca da pavimentação, da localização dos canos

⁶⁶O sistema adotado acabou evitando o pagamento de horas extras: o trabalho dos funcionários no OP acumula pontos para futuras promoções.

de esgoto etc., e fiquei impressionado com a capacidade de argumentação dos líderes das comunidades.

4.5. *Legitimidades rivais: o orçamento participativo e a Câmara de Vereadores*

Nos debates teóricos sobre o relacionamento entre democracia representativa e democracia participativa é muitas vezes esquecido que uma não existe sem a outra. Em processos políticos complexos, a democracia participativa, em particular, pressupõe sempre a criação de instâncias de delegação e de representação. A experiência do OP é eloqüente a esse respeito. Como vimos, as estruturas básicas do OP visam uma articulação institucional, não só com as instituições da democracia representativa no nível municipal (o prefeito e o Executivo), mas também com as instituições representativas derivadas da democracia participativa em nível da comunidade. Esta articulação entre participação/representação em nível da comunidade requer uma reflexão cuidadosa que aqui não pode ser levada a cabo.

Disse anteriormente que o modelo de decisão do OP procura conciliar o princípio da representatividade democrática do prefeito e do seu Executivo com o princípio da democracia participativa dos cidadãos organizados em associações de base e assembleias. No entanto, o governo não se limita ao Executivo, inclui também a Câmara de Vereadores, que constitui o órgão legislativo municipal. O contrato político existente entre o Executivo e as comunidades não foi, até agora, estendido ao órgão legislativo. Ao contrário, a relação entre o OP e esse órgão tem sido de conflito constante (por vezes, mesmo de confrontação física).⁶⁷ A razão desse conflito é bastante óbvia. Segundo a Constituição, a aprovação do orçamento municipal compete à Câmara de Vereadores. Acontece que o OP se apropriou totalmente dessa incumbência. Como vimos, é verdade que, de acordo com o ciclo do OP, a proposta de lei orçamentária, após ter sido preparada no COP, é remetida à Câmara de Vereadores para debate e aprovação. Teoricamente, esse órgão poderia rejeitar a proposta, mas o fato de ela já ter sido legitimada pela am-

⁶⁷O conflito tem sido alimentado pelos partidos que se opõem à Frente Popular e que são majoritários na Câmara de Vereadores. Alguns desses partidos opõem-se frontalmente ao OP, enquanto outros procuram soluções de compromisso para o conflito de competências entre o OP e a Câmara (voltarei ainda a este assunto).

pla participação dos cidadãos mobilizados para o OP força o órgão legislativo a aprovar sempre o orçamento apresentado. Portanto, isso acaba sendo uma simples formalidade.

Todavia, segundo alguns pensam, dada a técnica orçamentária tradicionalmente adotada no Brasil, o corpo legislativo nunca deliberou realmente sobre o orçamento de forma substancial, e o Executivo sempre teve uma ampla margem de manobra na execução do orçamento. Contudo, o sistema em vigor permitiu ao corpo Legislativo influenciar essa execução através dos métodos tradicionais, populistas e clientelistas. Os legisladores tinham os seus feudos eleitorais nas diferentes regiões, e os votos que extraíam deles estavam diretamente vinculados às obras que conseguiam incluir no orçamento. Ora, este era precisamente o sistema clientelista a que o OP pretendeu pôr um ponto final, residindo aí, em grande medida, a hostilidade ou a distância com que os legisladores não ligados ao PT encararam o orçamento participativo.

Um dos ângulos da tensão entre a democracia representativa e a democracia participativa foi o debate, no decurso dos últimos anos, sobre a institucionalização legal oficial do OP. Na sua forma política atual, o OP baseia-se em um contrato político com o Executivo e é regulado apenas pelo seu Regimento Interno e pela Lei Orgânica da Prefeitura.⁶⁸ A questão crucial é saber se a salvaguarda futura do OP não deveria incluir a sua consolidação jurídica. A este respeito, as posições têm divergido, mesmo dentro do PT e do próprio Executivo. Enquanto alguns acreditam que a consignação legal do OP ajudará a defender a sua existência se, no futuro, for eleito um Executivo hostil à participação popular, outros argumentam que essa legalização seria uma submissão da democracia participativa à democracia representativa, a supressão da autonomia política do OP, sujeitando-o, no futuro, à manipulação legislativa segundo as maiorias na Câmara de Vereadores. Até agora, a posição antilegalização tem dominado, de longe, quer no Executivo, quer no movimento comunitário.

Enquanto a dualidade de poder entre o OP e o Executivo — não obstante os problemas e as tensões aqui identificados — tem sido dominada por uma lógica de complementaridade e de cooperação, a dualidade de poder entre o

⁶⁸A Lei Orgânica dispõe no seu artigo 116, parágrafo 1º, que “fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do município, nas etapas de elaboração, definição, acompanhamento da execução do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual”.

OP e a Câmara de Vereadores tem sido dominada por uma lógica de conflito latente ou aberto. Trata-se, simultaneamente, de uma dualidade de poder e de uma dualidade de legitimidade.⁶⁹ Como um legislador me disse em entrevista:

O PT cooptou e desmoralizou o movimento popular. O OP é uma invenção diabólica do PT para se perpetuar no poder. Veja quantas pessoas participaram no OP no ano passado? Pouco mais de 10.000 pessoas. Bem, eu fui eleito por um número muito maior. Por que hei-de ser eu menos representativo do que os conselheiros do COP?

Outro legislador, menos hostil ao OP, afirmou em entrevista:

Penso que o OP é uma idéia excelente, mas não vejo — a não ser por razões políticas do PT — por que a Câmara de Vereadores não é envolvida. Não queremos absorver o OP. Gostaríamos de participar nele. Por exemplo, uma percentagem do fundo de investimento deveria ser deixada à Câmara para distribuir.

Outro legislador declarou: “O orçamento chega à Câmara engessado. Estamos amarrados. Não é justo, porque, ao fim e ao cabo, somos nós os legisladores.”

Como disse antes, o PT está dividido quanto a esta questão. Alguns vereadores do PT defendem a não legalização do OP como manifestação da autonomia do movimento popular. Em entrevista, um deles afirmou: “Participo das plenárias do OP e até tenho voto como legislador. Os legisladores deveriam integrar, eles mesmos, o OP, e não procurar uma participação separada e privilegiada na obtenção da decisão.” Outros legisladores e dirigentes pensam que a tensão entre o OP e a Câmara não é “saudável” e pode vir a revelar-se arriscada no futuro. Segundo eles, não é do interesse do PT desmoralizar o órgão legislativo e contribuir para esvaziar as suas prerrogativas. Alguns chegaram mesmo a apresentar propostas de lei no sentido de legalizar o OP. Em entrevista, um deles disse: “Sou a favor de um tipo de legalização que não engesse o OP, e que contribua para consolidá-

⁶⁹Com o passar do tempo a proposta de regulamentação do OP tornou-se caracteristicamente uma forma de a oposição parlamentar manter uma pressão constante sobre o governo (uma análise detalhada desta complexa relação é discutida no trabalho de Dias, 2000). Atualmente (novembro de 2001) tramita o projeto do vereador Isaac Ainhorn (PDT).

lo como um componente oficial do nosso sistema político, uma marca da nossa especificidade.”

O problema da legalização é uma das muitas dimensões do conflito entre o Executivo e a Câmara de Vereadores, na qual o PT não tem a maioria.⁷⁰ Os conselheiros do COP têm uma compreensão nítida desta situação, e as divisões no seio do COP a este respeito refletem clivagens mais amplas na política da cidade e no movimento comunitário. Apesar das restrições políticas às prerrogativas orçamentárias da Câmara de Vereadores, esta faz, todos os anos, muitas emendas, não tanto à proposta de orçamento, submetida pelo Executivo até 30 de setembro, mas à proposta das diretrizes orçamentárias submetida à apreciação até 15 de julho de cada ano. Estas emendas são discutidas no COP. Na reunião de 7 de agosto de 1997, o representante do Gaplan leu as emendas mais importantes. Uma delas, vinda de um legislador de direita e antigo prefeito, consistia em restringir as despesas do prefeito com publicidade — uma arma fundamental da prefeitura para chegar às comunidades e aumentar o fluxo de informação sobre o OP entre o Executivo e as comunidades. O representante do Gaplan interveio então a fim de chamar a atenção para o impacto negativo desta e de outras emendas, sublinhando que, através delas, os legisladores estavam procurando limitar a autonomia do OP. Exortou os conselheiros e os delegados a mobilizarem-se, rapidamente e com força, para tentar derrotar estas emendas na Câmara. Concluiu a sua intervenção dizendo: “Eles querem atrapalhar o OP. Isto é uma guerra e quando você está em guerra não pára a guerra para se preparar e debater.” Alguns conselheiros ficaram descontentes com este comentário, e pediram mais tempo para analisar as emendas porque, afinal, é do interesse do OP cortar algumas das despesas do Executivo. Um deles declarou:

Não concordo com X [o representante do Gaplan]. Isto não é uma guerra. Estamos debatendo e a discutindo democraticamente com a Câmara de Vereadores. [...] Não discordo da proposta dos coordenadores, mas a proposta é também um meio de se apropriarem da questão. Se formos discutir o que é a autonomia do COP, então há muito mais para discutir.

Este comentário sugeria, evidentemente, que a questão da autonomia do COP deve ser suscitada não só em relação à Câmara, mas também em relação ao Executivo.

⁷⁰Nas eleições de 2000 para a Câmara de Vereadores de Porto Alegre, a Frente Popular conquistou 12 dos 33 lugares (i.e., detém 36,4%). Destes, 10 lugares são do PT.

Freqüentemente as posições a favor e contra a legalização do OP têm sido discutidas no COP. Alguns conselheiros apóiam determinados tipos de legalização. Outros opõem-se em nome da autonomia do OP. Por exemplo, no debate de 7 de agosto de 1997, acima citado, mencionou-se muitas vezes o reconhecimento e o louvor internacionais que o OP tem recebido. Na reunião do COP de 3 de março de 1997, um dos conselheiros comentou: “A forma como o OP funcionou nos últimos oito anos, sem qualquer regulamentação por parte do governo, é o que torna possível, para nós, seguir em frente e sermos internacionalmente reconhecidos.”

A questão da legalização provavelmente permanecerá mais algum tempo como uma tensão por resolver no OP de Porto Alegre. De fato, o OP desestabilizou as velhas formas de fazer política, e a Câmara de Vereadores está tentando reconstituir o seu espaço político dentro das novas condições políticas criadas pelo OP.

5. CONCLUSÃO: ENTRE O PASSADO E O FUTURO

O OP é um processo social e político muito dinâmico, sendo, por isso, difícil extrair, a partir dele, muitas conclusões ou projeções. Até agora o OP tem sido um meio notável de promover a participação dos cidadãos em decisões que dizem respeito à justiça distributiva, à eficácia decisória e à responsabilidade do Executivo municipal e dos delegados eleitos pelas comunidades para o COP e para o Fórum de Delegados. O seu sucesso tem sido amplamente reconhecido, não só na cidade e no Brasil, mas também internacionalmente. São muitas as cidades brasileiras que têm adotado, sob várias formas, o sistema do OP, ao mesmo tempo que organismos internacionais o encaram com simpatia cada vez maior, embora mais interessados nas suas virtudes técnicas (eficiência e eficácia na distribuição e utilização dos recursos) do que nas suas virtudes democráticas (a sustentabilidade de um sistema complexo de participação e de justiça distributiva).

A meu ver, o futuro do OP depende, em grande medida, da forma como os seus princípios e práticas de participação democrática forem reforçados e estendidos a áreas ou questões que até agora não foram incluídas

no OP.⁷¹ Depende também de como a sua autonomia for aperfeiçoada e consolidada a fim de tornar irreversível a ruptura com a velha política clientelista.

A avaliação do OP revela como estas condições são muito exigentes e podem envolver alguns dilemas. Por exemplo, a consolidação do OP só faz sentido político se romper com o velho sistema clientelista-patrimonialista. Mas será essa consolidação possível sem alguma forma de continuidade com o velho sistema? Como realidade política emergente, o OP tende a ser desestabilizador, quer em termos políticos, quer em termos ideológicos e culturais. No entanto, uma idéia desestabilizadora que consegue transformar-se em prática sustentável corre sempre o risco de perder o seu potencial desestabilizador à medida que o sucesso aumenta. A rotina da mobilização atrai uma mobilização da rotina. A participação permanece elevada, mas os cidadãos comuns serão gradualmente substituídos por cidadãos participativos especializados. O dilema aqui é que, embora a radicalização desta experiência seja a única arma contra a rotinização, existe, contudo, um limite indeterminável além do qual a radicalização irá comprometer irreversivelmente o sucesso da experiência. Não há saída para este dilema. No entanto, a tensão que ele cria poderá ser, ela própria, sustentável — contribuindo assim para a continuação, ainda que permanentemente problemática, do sucesso da experiência —, desde que os participantes se empenhem na auto-subversão reflexiva: com isto quero dizer uma radicalização constante da consciência política centrada nos limites da radicalização da prática política concreta.

Outro dilema que assombra o OP tem, contudo, menos a ver com a experiência em si do que com as interpretações e avaliações que dela fazem os observadores e analistas científicos e políticos. Em um período histórico de pessimismo estrutural, há tendência a ser demasiado complacente com o que existe e nos é familiar e excessivamente reticente ou desconfiado em relação ao que é apenas emergente e, por isso, fora do comum. A desconfiança consiste em interpretar todas as características e desenvolvimentos de uma rea-

⁷¹Na verdade, os quadros políticos da prefeitura estão muito conscientes disto e, ultimamente, têm experimentado combinar participação com contratualização em várias áreas, quer no campo social, quer no econômico. No campo social, há que sublinhar as creches comunitárias que resultam de parcerias entre o Executivo e organizações locais sem fins lucrativos. No campo econômico, sublinhariamos a criação da Instituição Comunitária de Crédito, concebida para fomentar o microcrédito.

lidade desestabilizadora emergente como passos ou movimentos em direção a um fracasso final e inevitável. Esta interpretação da morte anunciada, que tanto pode vir da esquerda como da direita, funciona como uma armadilha intelectual. Montada a armadilha, o pássaro raro da utopia realista cai nela, mais tarde ou mais cedo.

Esta interpretação tende a articular-se com a interpretação pela abreviatura. Consiste em interpretar a inovação institucional isoladamente da sua inserção e especificidade histórica e sociológica, reduzindo-a dessa forma a um punhado de traços abstratos que compõem um modelo a ser aplicado em toda a parte por um conhecimento próprio de peritos. Presas entre a interpretação pela suspeição e a interpretação pela abreviatura, iniciativas populares como a do OP ficam sujeitas a um dilema cruel: ou são concebidas como qualquer coisa que não funciona e que está destinada a falhar, sendo por isso descartadas como utopias insensatas, ou são entendidas como algo que funciona e que está destinado ao sucesso, podendo então ser adotadas pelo Banco Mundial — crescentemente interessado na participação —, onde são trituradas, pasteurizadas e convertidas em novos itens de condicionalidade para a concessão de subsídios ou empréstimos.

O que é mais notável no caso de Porto Alegre é a consciência aguda destes problemas e dilemas por parte dos quadros políticos da cidade e a coragem política para enfrentá-los de modo aberto e sem preconceitos. A melhor ilustração disto mesmo é a constituição, no início de 2001, do Grupo de Trabalho de Modernização do Orçamento Participativo com o objetivo de refletir sobre a experiência do OP nos últimos doze anos e de apresentar propostas de revisão e de reformulação. O primeiro documento elaborado pelo Grupo de Trabalho, significativamente intitulado Rompendo nossos limites: uma primeira avaliação dos pontos de estrangulamento que vivemos no processo do Orçamento Participativo de Porto Alegre (2001), apresenta um elenco vasto e desassombrado dos problemas e desafios com que se defronta o OP, muitos dos quais convergentes com os enunciados ao longo deste trabalho e resultantes da minha pesquisa e do acompanhamento que tenho feito do OP nos últimos sete anos. A constituição deste grupo de trabalho e o modo como tem aprofundado a reflexão sobre o OP, quer no interior do próprio OP, quer na classe política, quer ainda na comunidade internacional de cientistas sociais que têm estudado o OP, são reveladores da vontade política de renovar o OP. Trata-se de um exercício que não decorre da necessidade de remediar o fracasso de uma iniciativa de democracia participativa,

mas antes da necessidade de resolver problemas decorrentes do seu êxito e, nesse sentido, é um exercício raro, uma vez que as experiências de democracia participativa quase nunca atingem um nível de consolidação tal que suscite este último tipo de problemas.

Passo a apresentar os problemas e desafios principais identificados pelo documento *Rompendo nossos limites*, relacionando-os quer com a minha pesquisa, quer com a de outros cientistas sociais que, a convite do Grupo de Trabalho, apresentaram documentos de reflexão sobre o OP. A seqüência em que os apresento não implica nenhuma hierarquização. Reflete, até certo ponto, a seqüência adotada pelo documento *Rompendo nossos limites*.

1. *Densificação das instâncias participativas e os conflitos de competências.* O aprofundamento da cultura participativa em Porto Alegre, ao longo da década, levou a dois desenvolvimentos institucionais importantes: a complexificação intensa do OP; a criação de instituições de participação de algum modo exteriores ao OP, mas com funções complementares, paralelas ou interseccionais em relação às do OP. Analisei neste capítulo o modo como se foram adensando as regras de funcionamento interno do OP e o modo como o atendimento de demandas setoriais, não estritamente regionalizáveis, levou à criação das plenárias temáticas. A instituição das plenárias temáticas ampliou significativamente o horizonte das expectativas de participação, mas, ao mesmo tempo, complexificou a linearidade da participação no OP. É que, embora em tese seja fácil distinguir entre uma demanda regional e uma demanda temática, o fato é que, em concreto, sobretudo quando se discutem equipamentos culturais, de educação ou de saúde, que têm de ser implantados regionalmente, pode ocorrer (e de fato tem ocorrido) uma certa sobreposição e conseqüentemente um potencial conflito entre a participação regional e a participação temática. Este potencial foi aumentando à medida que as carências infra-estruturais (pavimentação, saneamento básico) foram sendo satisfeitas e as regiões se voltaram para outros tipos de reivindicações, de natureza “mais temática”.

Por outro lado, o aprofundamento da cultura participativa levou à instituição de outras formas de participação, especialmente os conselhos municipais setoriais (havendo hoje 35 destes conselhos) para discutir políticas setoriais e, mesmo em alguns casos, as propostas orçamentárias das secretarias do Executivo a que estão ligados. A articulação dos conselhos mu-

nicipais com as plenárias temáticas e com a instituição central do OP, o Conselho do Orçamento Participativo, é problemática e por vezes suscita conflitos de competências. Um dos debates mais intensos no COP a que assisti teve lugar entre os conselheiros e os representantes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, um debate centrado precisamente nas prioridades orçamentárias — necessidades básicas da população ou direitos da criança.⁷² Em meu entender, a articulação entre diferentes instâncias de participação deve ser construída a partir de uma premissa política clara: a centralidade do COP no processo de decisão orçamentária.⁷³

Com a eleição de Olívio Dutra como governador do estado do Rio Grande do Sul (1998) e a institucionalização do orçamento participativo estadual, abriu-se um novo campo de articulação participativa, neste caso entre o OP da cidade e o OP estadual. Trata-se de uma articulação essencial, mas que pode se revelar mais difícil do que parece, sobretudo tendo em mente a diferente consolidação dos dois OPs e os diferentes horizontes de expectativas que eles criam.

2. *A representatividade e a qualidade da participação.* Aludi neste capítulo ao problema da representatividade, sobretudo a propósito da tensão entre o OP e a Câmara de Vereadores. Trata-se de um problema que ecoa outro bem mais amplo, o da relação entre democracia participativa e democracia representativa. A tensão entre as duas formas de democracia parece constitutiva das democracias modernas, pois nem a prática política nem a teoria política democrática têm sido capazes de formular outra relação entre elas que não seja a relação de soma zero: a expansão de qualquer delas só pode ser obtida à custa da restrição da outra.

Não é de esperar que esta tensão seja plenamente resolvida em Porto Alegre, apesar de a esfera pública híbrida, de co-gestão entre a sociedade civil

⁷²Os conselhos não têm todos o mesmo nível de atuação e de intervenção. Entre os mais ativos podem contar-se o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal da Saúde (o mais antigo e anterior à instalação do OP), Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal da Ciência e Tecnologia, Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental e Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural.

⁷³Concordo com Luciano Brunet quando afirma que o OP é o “carro-chefe” do sistema participativo instaurado no município de Porto Alegre (comunicação pessoal, novembro de 2001).

e o Executivo municipal, que o OP simboliza, significar um avanço notável no sentido da superação da relação de soma zero.⁷⁴

Não surpreende que os números da participação e o seu significado sejam fatores de luta política. Não surpreende também que as forças políticas e sociais que apóiam o OP procurem soluções para incrementar a participação, na base do pressuposto de que mais participação é sempre melhor que menos participação. A verdade é que neste pressuposto, em si mesmo evidente, se esconde um dilema: como grupos sociais diferentes se mobilizam para a participação por objetivos diferentes, só além de certo limite é possível ampliar a participação na medida em que se restringir o âmbito de objetivos competitivos, agora mais numerosos. Na impossibilidade de resolver este dilema, uma solução que o minimiza consiste em estabelecer custos diferenciados de participação através da multiplicação das formas de participação, umas mais intensas do que outras. Por exemplo, a introdução de referendos e o uso da democracia eletrônica (via internet) podem ser uma solução, desde que se determine o tipo de objetivos destas formas mais individualistas e menos intensas de participação. Desta forma, a hierarquia de objetivos a ser determinada pelas formas mais intensas de participação pode abrir espaço para formas menos intensas de participação que, por sua vez, não agravam o problema acima referido do conflito de competências.

Uma outra questão ainda relativa ao grau da participação tem a ver com a acessibilidade e, portanto, com a existência de barreiras à entrada no OP. É hoje sabido que os setores populares mais carentes e menos organizados têm maiores dificuldades em participar. A participação democrática é uma forma de investimento político para o qual o capital político mínimo, o de se ser formalmente cidadão, não basta. Terá, pois, de se pensar em formas de ação afirmativa que facilitem a participação dos que mais precisam dela, mas são demasiado carentes para sequer ter acesso a ela sem apoio externo.

Acresce que os mais carentes muitas vezes têm demandas que não são facilmente formatáveis pelas instituições do OP. Sabemos, por exemplo, que, sem regularização fundiária não é possível realizar os investimentos adequados em serviços e infra-estrutura, sendo, no entanto, precisamente nos bairros irregulares e clandestinos (onde viverá ainda hoje cerca de 25% da população) que tais investimentos mais são necessários. Ao longo de década-

⁷⁴Esta questão foi debatida ao longo deste texto e tem merecido a atenção de vários autores em tempos recentes. A título de exemplo, veja-se Abers, 2000; Dias, 2000; Baiocchi, 2001a.

das, os setores populares definiram repetidamente a regularização fundiária como uma das suas principais prioridades e, no entanto, para sua frustração, o que foi realizado neste campo ficou muito aquém da prioridade atribuída. Sérgio Baierle salienta com justeza esta discrepância ao indicar que, das cem áreas para regularização "impostas" pelas comunidades ao Executivo, apenas dez terão sido regularizadas uma década depois (2001: 16). A estrutura administrativa e jurídica do município "boicota" através da morosidade e da inércia a satisfação de uma demanda básica.

O acesso ao OP está ainda relacionado com duas outras questões: o acesso à informação e a amplificação do processo do OP. A primeira questão diz respeito não apenas à difusão da informação como também à fonte e ao conteúdo da informação. A prefeitura tem investido bastante na difusão da informação, a ponto de os partidos da oposição terem freqüentemente questionado os gastos do Executivo no que eles consideram ser propaganda política. Apesar de a internet não estar ainda hoje massivamente acessível na cidade, o fato de ela ser uma fonte de informação e de interação com o OP constitui mais um sinal do investimento municipal na difusão da informação. Acontece, porém, que o acesso à informação depende da inteligibilidade da informação, ou seja, do conteúdo da informação. Como disse neste texto, uma das tensões no OP tem sido o choque de conhecimentos rivais, entre o conhecimento técnico dos profissionais a serviço da prefeitura e o conhecimento prático dos cidadãos e das suas associações. Esse choque é também um choque de linguagens, e na medida em que prevalece a linguagem técnica, informação disponível não significa necessariamente informação acessível. Este é um campo no qual a pedagogia do OP deve assumir um lugar mais central no futuro, uma pedagogia de dois sentidos, no sentido dos cidadãos e suas organizações e no sentido dos quadros administrativos e técnicos do município.

Além da quantidade e da qualidade de informação, há ainda que atentar para a fonte de informação. É recorrente a queixa de que o Executivo municipal é quase a única fonte de informação sobre o OP. Provavelmente, é inevitável que assim seja, ainda que algo possa ser feito no sentido de aumentar a divulgação dos fluxos de informação de baixo para cima, sobretudo daquela que é produzida pelas entidades do movimento comunitário. No entanto, o quase-monopólio da informação por parte da prefeitura levanta outra questão: a da independência da informação, sobretudo no que diz respeito a indicadores de eficácia do OP na efetivação da inversão das prioridades a favor das classes populares mais carentes. Ainda que, na minha avaliação, a

administração popular não tenha caído nunca em manipulação grosseira de dados, seria de crer que instituições do OP, especialmente o COP, fossem dotadas de recursos para encomendar e difundir informação e avaliação independentes. O OP é um importante projeto político híbrido, cuja auto-reflexividade tem sido um constante estímulo à aprendizagem. Dessa auto-reflexividade faz parte a avaliação do projeto, e esta não pode estar entregue exclusivamente a um dos componentes da hibridação política.

Por último, a intensidade da participação está relacionada com o desenho institucional e as regras de funcionamento das instâncias participativas. Como notei ao longo do texto, o OP, à medida que se consolidou, foi se tornando mais complexo no seu funcionamento. À medida que foi ampliando o âmbito da decisão e o público do OP, tornou-se mais intensivo e exigente o processo de discussão e de negociação política. É sabido que a democracia participativa exige uma transparência entre ação política e resultados muito superior àquela que é típica da democracia representativa. Essa transparência depende de três fatores principais: da gestão eficaz das ações de participação; da sua relação direta com os resultados concretos; e da capacidade de "retorno" das estruturas de delegação e representação que emergem no interior da democracia participativa sempre que esta se expande além das microsociedades.

A gestão eficaz das ações de participação é complexa, pois envolve vários fatores: frequência, organização e duração das reuniões; facilidade de acesso aos locais de reunião; relação positiva entre o investimento na ação de participação e seus resultados. Em qualquer destes níveis há algo a fazer. Um exemplo relativo ao último fator é dado pelo Grupo de Trabalho, ao questionar a utilidade da segunda rodada.

A relação direta da participação com os resultados é fator crucial na sustentabilidade da democracia participativa. Como vimos, essa relação foi, no início, vaga e isso refletiu-se de imediato no ciclo seguinte do OP. Neste campo, a questão principal é hoje garantir que a distribuição de recursos no interior de uma dada região tenha um caráter tão participativo quanto a distribuição inter-regional. Muitas regiões estão subdivididas em microrregiões, umas mais bem organizadas que outras. Acresce que muitas regiões são internamente muito diferenciadas em termos de carências de serviços e do perfil social das suas populações. Como disse no texto, tem havido resistências a recorrer, no interior das regiões, a mecanismos de distribuição que assegurem a mesma transparência da distribuição inter-regional; por outro lado, em regiões internamente muito desiguais é difícil fazer funcionar com equidade os critérios de

prioridade. Um dos modos possíveis de enfrentar este problema consiste em redesenhar as regiões e aumentar seu número de modo a tornar mais homogêneas as unidades de base da participação. É uma solução complexa, na medida em que o OP, como qualquer outro contrato político, ao incluir, também exclui. Não será sem resistência que os incluídos acatarão a degradação da sua inclusão como condição para inclusão dos excluídos. Este será um campo onde se fará o verdadeiro teste da qualidade da participação induzida pelo OP. Para vencer esta resistência será necessário neutralizar os dois mecanismos de que as sociedades se servem para trivializar a exclusão social: minimizando a sua extensão; culpando os excluídos pela sua exclusão.

Mas, como disse, a transparência de alta intensidade exigida pela democracia participativa tem ainda a ver com a capacidade e a qualidade do retorno à base por parte das estruturas de delegação e de representação, ou seja, por parte dos fóruns de delegados e dos conselheiros do COP. Esta é, sem dúvida, uma das dimensões da qualidade da participação que terá de merecer uma atenção mais cuidada. O que está em causa é saber se e em que medida a cultura política da participação induzida pelo OP tem sido interiorizada pelo público do OP, tanto pelos cidadãos e suas associações como pelos delegados e conselheiros.

A cultura política da participação e da solidariedade é uma cultura de contracorrente nas sociedades em que domina o individualismo possessivo e mercantilista que o neoliberalismo tem levado ao paroxismo. Por isso, não é possível ficar satisfeito com a sua reiteração prática por intermédio das instituições de participação, uma vez que estas, em tal contexto, estão sempre sujeitas à perversão e à descaracterização. Para se manter e aprofundar, a cultura da participação e da solidariedade tem de se ver servida por um projeto pedagógico ambicioso que envolva o sistema educativo no seu todo, os serviços públicos, e sobretudo o terceiro setor que, apesar de ter assumido um papel cada vez mais importante na provisão das políticas públicas, têm utilizado o seu caráter privado para fugir ao controle público e recusar a instituição de mecanismos internos de participação.

3. *O particularismo, a cidade como um todo e o planeamento estratégico.* Como tive ocasião de dizer, o OP foi sempre criticado pelos que se lhe opõem por se centrar exclusivamente em demandas locais e imediatas, não permitindo equacionar adequadamente os problemas da cidade como um todo e a longo ou médio prazo. Esta crítica é hoje feita igualmente dentro do OP, o que, de algum modo, paradoxalmente, significa que a cidade como um todo e o seu planeamento estratégico estão hoje mais perto que nunca de inte-

grar a agenda política do OP. Trata-se de uma evolução que tem de ser intensificada, sobretudo no contexto da competição exacerbada não só entre estados como entre regiões e entre cidades, fomentada pelo neoliberalismo. Os congressos da cidade, as plenárias temáticas e mais tarde os fóruns regionais de planejamento⁷⁵ foram medidas importantes para devolver aos porto-alegrenses a cidade em corpo inteiro.

Há mais a fazer neste sentido, sobretudo porque o todo que a cidade constitui não é um todo monolítico; é um todo internamente muito diferenciado e muitas dessas diferenças têm escapado ao OP. Entre estas podemos salientar as diferenças sexuais (toda a discrepância entre capacidade de participação e capacidade de representação por parte das mulheres), as diferenças étnicas (a questão negra e a questão indígena), as diferenças etárias (os idosos e a juventude), as diferenças de funcionalidades (os deficientes físicos e mentais).

4. *Autonomia versus dependência.* Este foi um dos problemas a que dei mais atenção no texto, pelo que me dispensei de o tratar em detalhe. É uma questão central que, de algum modo, é inerente à forma política do OP, uma esfera pública híbrida, composta pelas autonomias relativas recíprocas da sociedade e do governo municipal. É a relatividade contratualizada da autonomia que cria a relatividade igualmente contratualizada da dependência. A tensão entre autonomia e a dependência do OP em relação ao governo municipal é, pois, constitutiva e por isso não pode ser resolvida a favor de um dos termos da tensão. Ela só é uma verdadeira questão quando surge uma discrepância entre a tensão contratualizada na estrutura regulamentar do OP e a tensão na vida prática do OP. Ou seja, há tensão, como questão política, na medida em que a sociedade civil, os cidadãos e os movimentos comunitários cedem mais da sua autonomia do que o que recebem em dependência do governo em relação a eles. Ao longo da década acumularam-se sinais de que isso pudesse estar acontecendo. Enumero apenas três: o fato de a regu-

⁷⁵Os Fóruns Regionais de Planejamento são uma emanção do plano diretor que dividiu a cidade em oito regiões de planejamento, agrupando as regiões do OP duas a duas (com exceção do Centro, que constitui uma só região, e o Cruzeiro-Cristal-Glória que juntou em uma região de planejamento três regiões do OP). O plano diretor prevê um Conselho Municipal do plano diretor cuja composição incluiu uma representação de cada uma dessas regiões, cujo representante é eleito em assembléia aberta. Além disso, cada região de planejamento também tem o seu Fórum Regional de Planejamento. Os fóruns e o conselho misturam representação direta e indireta (por entidades). Os fóruns regionais estão encarregados de pensar os Planos de Ação Regional que são, na prática, a concretização do plano diretor da cidade em nível regional.

larização fundiária, apesar de ser uma questão estrutural — no sentido de questão cuja resolução afeta significativamente o patamar e o padrão de redistribuição social — só muito lentamente e deficientemente ter sido integrada no OP; a desaceleração do movimento comunitário autônomo (conselhos populares, associações de moradores, uniões de vilas, a Uampa) e o declínio da sua legitimidade na medida em que perdem o monopólio da construção política das demandas populares; o papel decisivo que o governo sempre assumiu na gestão funcional do OP, na elaboração da agenda e do tempo político, na criação e difusão da informação relevante, na formulação de critérios técnicos e de “demandas institucionais”.

Como assinei antes, qualquer destes problemas está identificado e a sua resolução depende da vontade política. No entanto, em minha opinião, a formulação corrente da questão da autonomia/dependência não permite ver que, em Porto Alegre, o que está verdadeiramente em causa não é tanto a autonomia/dependência, mas o pluralismo das orientações políticas, a liberdade com que ele se manifesta, o modo como é reprimido ou incentivado. O movimento comunitário nunca foi autônomo no sentido de ser uma geração espontânea da sociedade descontextualizada das forças políticas organizadas em nível da sociedade política e do sistema político. Hoje, a hegemonia do PT, bem demonstrada nas simpatias partidárias do público do OP, representa um novo encargo político para o PT: assegurar e fomentar o pluralismo e a tolerância sem o qual a democracia participativa definha. Aliás, no contexto específico de Porto Alegre, o pluralismo e a tolerância têm de ser assegurados e fomentados no interior do PT, um partido historicamente propenso ao fracionamento que a inépcia da direita brasileira não soube até agora explorar.

5. *O OP e a democratização do Estado.* Este é talvez o mais complexo desafio com que se defronta a democracia participativa de Porto Alegre e também a ela fiz referência ao longo do capítulo. Se nos perguntarmos sobre o que mudou na sociedade civil porto-alegrense nos últimos doze anos, não podemos deixar de verificar que muito mudou, tanto no plano material quanto nos planos institucional e cultural. Se, pelo contrário, nos perguntarmos sobre o que mudou na estrutura administrativa e jurídica do governo municipal, somos forçados a concluir que poucas foram as mudanças tanto no plano organizacional quanto no plano cultural. Sendo assim, somos forçados a concluir que o OP democratizou o Estado político mas não democratizou o Estado administrativo-jurídico. Esta discrepância não deixará de provocar enfrentamentos sobretudo à medida que, com o fortalecimento do OP, o déficit democrático do Estado

administrativo-jurídico se traduzir em crescente ineficiência, morosidade e insensibilidade ante expectativas intensificadas pela democratização da participação. Não surpreende pois, que o último congresso da cidade e a atual gestão municipal (como de resto a anterior) tenham identificado a democratização da gestão municipal como um objetivo prioritário.

A democratização do Estado administrativo-jurídico é um bem político em si mesmo, mas é sobretudo importante para repolitizar o próprio OP. Ao defrontar os limites da democratização da administração pública, o OP defronta-se não apenas com culturas burocráticas, mas também com articulações cada vez mais desiguais entre a administração municipal e a administração estadual e entre qualquer destas e a administração federal.

Esta visão política global, não apenas da cidade e do governo estadual como um todo, mas também do país como um todo, será fundamental para fortalecer e focar o OP como projeto político. Ao fazê-lo, o OP fica simultaneamente mais consciente do seu potencial e dos seus limites. Como diz Sérgio Baierle, um dos mais lúcidos conhecedores do OP, "Porto Alegre não é um oásis no deserto neoliberal" (2001: 3); sofre as conseqüências das macropolíticas de ajuste impostas em nível federal e não pode defender-se integralmente do novo senso comum neoliberal, sobretudo da lógica individualista, mercadológica e gerencial que o caracteriza. Daí que segundo este autor seja necessário examinar três eixos de questões, todos eles visando a repolitização do OP:

- (1) a necessidade de politizar as experiências de gestão comunitária direta que contam com repasses de recursos (financeiros ou materiais) municipais;
- (2) a necessidade de articular orçamento público e planejamento da cidade, abrindo espaço tanto para uma discussão mais aprofundada das finanças municipais como das políticas públicas; e,
- (3) a necessidade de abrir espaço para a discussão sobre as perspectivas políticas da experiência do OP, tanto através da crítica ao "ufanismo localista" (radicalização democrática numa só cidade), quanto da crítica ao modo de recrutamento de quadros entre lideranças comunitárias e à crescente massificação da experiência (hiato entre um corpo de lideranças especializado e participantes de base) (Baierle, 2001: 2).

No meu entender, a dinâmica que a democracia participativa de Porto Alegre revelou ao longo dos últimos doze anos é a garantia de que estará à altura destes desafios.

Bibliografia

- Abers, Rebecca (1998), "From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil", *Politics and Society*, 26(4), 511-537.
- (2000b), *Inventing Local Democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner.
- Baierle, Sérgio Gregório (1992), *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Tese de mestrado Universidade Estadual de Campinas.
- (2001), "OP ao termidor?", comunicação apresentada no seminário *O Orçamento Participativo visto pelos seus investigadores (31/05-2/06/2001)*. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre.
- Baiocchi, Gianpaolo (2001a), *From Militance to Citizenship; The Workers' Party, Civil Society, and the Politics of Participatory Governance in Porto Alegre, Brazil*. Madison: University of Wisconsin, Departamento de Sociologia. Tese de doutoramento.
- (2001b), "Subsídios, hegemonia, e diferença: o lugar da sociedade civil dentro do OP de Porto Alegre", texto apresentado no seminário *O Orçamento Participativo visto pelos seus investigadores (31/05-2/06/2001)*. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre.
- Becker, A.J. (org.) (2000), *A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre democracia participativa*. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre.
- Carvalho, Maria do Carmo; Felgueiras, Débora (2000), *Orçamento participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André*. São Paulo: Polis.
- Cidade (1997), *Orçamento participativo e os desafios para o futuro*. Porto Alegre: Cidade (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos).
- Cidade, CRC (1999), *Quem é o público do orçamento participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo*. Porto Alegre: Cidade (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos) e CRC (Coordenação das Relações com as Comunidades).
- Davey, Kenneth (1993), "Elements of Urban Management", *Urban Management Programme Discussion Paper*, 11, 1-55.

- De Toni, Jáckson (2001), "Do orçamento participativo ao planejamento estratégico — as possibilidades da gestão democrática do Estado". Trabalho apresentado no VI Congresso Internacional do CLAD, Buenos Aires.
- Dias, Márcia Ribeiro (2000), *Na encruzilhada da teoria democrática: efeitos do orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: IUPERJ. Dissertação de doutoramento.
- Echevarría, Corina (1999), *Democratización del espacio público municipal mediante la implementación de instituciones de gestión participativa: estudio comparado de los casos de la Municipalidad de la ciudad de Córdoba (Argentina) y la prefectura de Porto Alegre (Brasil)*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. Tese de mestrado.
- Fedozi, Luciano *et al.* (1995), *orçamento participativo: Pesquisa sobre a população que participa da discussão do orçamento público junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre*. Porto Alegre: Cidade, Fase, Prefeitura de Porto Alegre.
- Fedozi, Luciano (1997), *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- (2001), "Contribuições à discussão sobre o aperfeiçoamento do orçamento participativo de Porto Alegre", texto apresentado no seminário O orçamento participativo visto pelos seus investigadores (31/05-2/06/2001). Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre.
- Genro, Tarso; de Souza, Ubiratan (1997), *orçamento participativo: A experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Grupo de Trabalho de Modernização do Orçamento Participativo (2001), "Rompendo nossos limites: Uma primeira avaliação dos pontos de estrangulamento que vivemos no processo do orçamento participativo de Porto Alegre", texto apresentado ao seminário O orçamento participativo visto pelos seus investigadores (31/5-2/6/2001). Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre.
- Harnecker, Marta (1993) "Alcaldia de Porto Alegre: Aprendiendo a gobernar", *Haciendo Camino al Andar*, 2.
- Larangeira, Sônia (1996), "Gestão pública e participação: A experiência do orçamento participativo em Porto Alegre (1989-1995)". Trabalho apresentado no 48º Encontro Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (São Paulo, julho de 1996).
- Marquetti, Adalmir (2001), "Democracia, equidade e eficiência: o caso do orçamento participativo em Porto Alegre". Texto apresentado no seminário O orçamento participativo visto pelos seus pesquisadores (31/5-2/6/2001). Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre.
- Moura, Maria Suzana (1997), *Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas: Tendências à renovação na gestão local*. Salvador: Universidade Federal da Bahia. Dissertação de doutoramento.

- Navarro, Zander (1996), "Participatory Budgeting' — The Case of Porto Alegre (Brazil)" Texto apresentado no seminário Decentralization in Latin America — Innovations and Policy Implications. Caracas, maio, 23-24.
- Oliveira, Carlos; Pinto, João; Torres, Ciro (1995), *Democracia nas grandes cidades: A gestão democrática da Prefeitura de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: IBASE, 20-44.
- Orçamento Participativo (1999), *Regimento interno: critérios gerais, técnicos e regionais para a gestão de 1999/2000*. Porto Alegre.
- Pont, Raul (2000), *Democracia, participação, cidadania: uma visão de esquerda*. Porto Alegre: Palmarinca.
- Pozzobon, Regina Maria (2000), "Uma experiência de gestão pública: O orçamento participativo de Porto Alegre, RS". Texto apresentado no III Fórum Contag de Cooperação Técnica, Porto Alegre, junho de 2000. Texto obtido em 27 de novembro de 2001, <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto8>.
- Pozzobon, Regina; Baierle, Sérgio; Amaro, Vera (1996), "Refletindo sobre o exercício da cidadania (1ª Parte)", *De olho no orçamento*, 2.
- Silva, Marcelo Kunrath (2001), *Construção da "participação popular": Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Dissertação de doutoramento.
- Utzig, Luis Eduardo (1996), "Notas sobre o governo do orçamento participativo em Porto Alegre", *Novos Estudos Cebrap*, 45, 209-222.
- World Bank (1995), *Brazil, a Poverty Assessment*. Washington DC: Human Resources Operation Division, 1.

CAPÍTULO 11

**Modelos de deliberação democrática:
uma análise do orçamento participativo
no Brasil**

Leonardo Avritzer

INTRODUÇÃO

A democracia tornou-se, nos últimos cem anos, a forma padrão de organização da dominação política no interior da modernidade ocidental. Ainda no começo da modernidade, no século XVII, o filósofo Leibniz resumiu o ceticismo com a democracia que prevalecia no período anterior com a seguinte frase: “Não existe hoje em dia um príncipe que seja tão mal governante, que seja preferível viver sob o seu poder do que viver em uma democracia” (Dunn, 1979: 4). A afirmação de Leibniz mostra uma avaliação crítica em relação à democracia que mudou rapidamente nos duzentos anos seguintes. Já na metade do século XIX Alexis de Tocqueville resumiu em uma frase a nova sensação em relação à democracia:

podemos deduzir da marcha irresistível dos acontecimentos um desenvolvimento gradual do princípio democrático. Todos os dias, surge um novo questionamento dos privilégios da aristocracia. Essa é uma guerra lenta travada em torno de detalhes, mas, infalivelmente, ao seu final, ela fará ruir todo o edifício (Tocqueville, 1958: 67-8).

Já naquele momento, a democracia estava a ponto de tornar-se a forma hegemônica de organização da dominação política na Europa e nos Estados Unidos. No entanto, o mundo como um todo ainda estava discutindo se deveria ou não adotar a democracia como a forma de organização da sua vida política. Em 1897, um mandarim chinês publicou um artigo em um jornal de Xangai, expressando sua certeza sobre a inevitabilidade da expansão global da democracia:

quando os ciclos do mundo estão tendendo a mover-se [...]. Isso não é algo restrito ao ocidente e nem algo que a China poderá evitar. Eu sei que em menos de 100 anos todos os cinco continentes estarão sob o governo do povo e que a nossa China não irá permanecer imune [a essa tendência] (Dunn, 1979: 11).

Ling Chi Chia'o estava certo. Ao final do século XX a democracia tornou-se a forma hegemônica de organização da dominação política.

A sensação de que a democracia tornou-se a forma hegemônica de organização da dominação política é bastante ampla. No entanto, um balanço do que se ganhou e do que se perdeu ao longo desse processo ainda está para ser feito. Durante os 100 anos que separam o diagnóstico de Liang Chi Cha'o da concretização da hegemonia democrática, ocorreram importantes mudanças no significado e na prática da democracia, entre elas um forte estreitamento do conceito de soberania, um consenso crescente sobre a deseabilidade das formas não participativas de administração e uma rejeição dos desenhos participativos devido ao seu impacto não institucional. Todos esses novos consensos estão ligados aos episódios do período entre guerras na Europa e a consolidação da democracia no continente europeu ao final da assim chamada "segunda onda de democratização".¹

Ainda no final do século XVIII a idéia de democracia era fortemente associada a uma concepção forte de soberania. Jean-Jacques Rousseau em uma passagem acerca do funcionamento do Parlamento inglês, expressou de forma bastante clara essa relação. Para Rousseau,

a soberania não pode ser representada pela mesma razão que ela não pode ser alienada. [...] Os deputados eleitos pelo povo não são e não poderiam ser os seus representantes; eles são, unicamente, os seus agentes. [...] Toda lei que o povo não ratificou pessoalmente é nula. [...] O povo inglês acredita ser livre. [...] Na verdade, ele está fortemente enganado; ele apenas é livre no dia da eleição dos seus representantes. Assim que os representantes são eleitos, o povo está novamente escravizado (Rousseau, 1968: 141).

A análise de Rousseau acerca da natureza da soberania não se tornou a forma hegemônica de entendimento da soberania no interior da modernidade ocidental. O motivo principal pelo qual a concepção de Rousseau 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. O indivíduo moderno perdeu, tal como

¹Estou aqui adotando a definição empírica de onda de democratização em Huntington, entendida como um número significativamente maior de transições de regimes autoritários para regimes democráticos que na direção inversa. Ver Huntington, 1993.

mostrou Max Weber ainda no começo do século, o controle sobre as arenas política, administrativa, militar e científica, entre outras. Em cada uma dessas atividades, o indivíduo moderno passou a ser controlado por uma burocracia hierárquica e especializada.

O motivo pelo qual o processo de desapropriação do controle dos indivíduos ocorreu foi a enorme expansão das questões que se tornaram políticas (saúde, educação, previdência social etc.). De acordo com a perspectiva weberiana, a qual constitui parte da concepção hegemônica de democracia, uma burocracia especializada estaria mais preparada do que o indivíduo comum para lidar com essas questões. Decisões complexas requerem que os seus autores tenham conhecimento prévio acerca das questões com as quais lidam e sejam capazes de procurar alcançar os seus objetivos de uma forma sistemática (Kronman, 1983: 131). Para Weber, somente uma burocracia especializada poderia lidar com essa dimensão da política moderna. Esse motivo é a primeira fonte de limitação do conceito de soberania nas democracias modernas.

Há, ainda, uma segunda fonte de limitação do conceito de soberania que está ligada aos debates sobre racionalidade e mobilização que tiveram lugar no período entre guerras na Europa. A teoria democrática surgiu em associação com a idéia da racionalidade do *homo politicus*. Desde o período iluminista (Kant, 1781[1959]; Rousseau, 1968), a prevalência da racionalidade ao nível político esteve associada à rejeição das formas ilegítimas de governo, uma concepção que entende que a racionalidade é o fundamento do ato primário de autorização do governo pelos indivíduos.

No começo do século XX, particularmente no período entre guerras, o vínculo entre a democracia e racionalidade foi minado por um fenômeno chamado da "emergência dos interesses particulares". A teoria democrática dos séculos XVIII e XIX entendia o livre debate em público como parte intrínseca do processo de formação da vontade geral. No entanto, a teoria democrática deixou de perceber que o caminho que leva de Rousseau a Marx permite a entrada dos interesses particulares no debate público e, portanto, o triunfo dos interesses particulares e da manipulação em relação ao processo de formação da racionalidade política. Autores como Ortega y Gasset, Karl Mannheim, Erich Fromm e Max Horkheimer argumentaram contra a possibilidade da participação racional na política. Para eles, o processo de indiferenciação no interior da política causado pelo fim da insulação das elites (Ortega y Gasset), assim como pela emergência das formas de dominação

cultural ao nível privado (Horkheimer, 1947; Arendt, 1951), transformou a natureza da política no começo do século XX. Tal diagnóstico gerou uma crítica da democracia, de acordo com a qual a preservação de valores centrais para a democracia requereria o insulamento daqueles grupos que melhor representariam tais valores (Kornhauser, 1959: 22), significando o insulamento das elites das massas. O argumento da sociedade de massas rompe com a associação entre a democracia e a participação política, uma vez que ele percebe que a participação política ampliada não leva à ampliação dos atores e das questões envolvidas na esfera política, mas sim à pressão irracional das massas sobre o sistema político. A consequência desse argumento é o governo das elites, uma vez que ele seria a única garantia de que os valores culturais não partilhados pelas massas seriam preservados. A crítica feita pelo argumento da sociedade de massas à soberania popular também envolveu os efeitos da sociedade de massas sobre as instituições políticas encarregadas da formação da vontade geral. A preservação dos valores da democracia foi, desse modo, tornada dependente do insulamento das elites das massas.

As observações de Max Weber acerca da perda da soberania e as observações dos teóricos da sociedade de massas acerca da irracionalidade das formas de participação das massas foram integradas em um marco comum para a análise da democracia ao final da Segunda Guerra Mundial por Joseph Schumpeter em seu livro clássico *Capitalismo, socialismo e democracia*. Schumpeter partiu de uma questão já colocada por Weber, qual seja, como é possível que o povo governe? A resposta dele para essa questão é que se nós entendermos a soberania popular em um sentido muito amplo como a formação e a determinação da vontade geral, é impossível que o povo governe. Para Schumpeter, para tornar o conceito de democracia útil, é necessário separá-lo da busca da idéia de bem comum e transformá-lo em um processo de escolha dos corpos governantes: “A democracia é um método político, isso é, um certo tipo de arranjo institucional para alcançar decisões políticas — legislativas e administrativas — e, portanto, ela é incapaz de converter-se em um fim em si mesma” (Schumpeter, 1942: 242).

A redução da abrangência da soberania permite a Schumpeter limitar o papel do povo ao de produtor de governos, isto é, aquela instância de escolha daquele grupo particular entre as elites que seria o mais qualificado para governar. Através dessa operação, o povo permanece como fundamento em última instância da política democrática em apenas uma condição, a saber, na condição de árbitro das disputas entre as elites. A redução da abrangência

da soberania implica, simultaneamente, em uma mudança na forma como a relação entre democracia e racionalidade é concebida. Para Schumpeter, na medida em que as elites políticas aderem ao sistema de representação política, o acesso dos mais qualificados às posições de liderança torna-se garantido (Schumpeter, 1942: 280).

A democracia consolidou-se na Europa no pós-guerra através da aplicação de um conceito restrito de soberania. O período denominado de segunda onda de democratização, que vai de 1943 a 1962, foi altamente bem-sucedido em relação à implantação e à consolidação da democracia na Europa de forma bastante similar à prescrição feita por Schumpeter. Nos casos mais importantes de consolidação democrática no período — nos casos da Alemanha, Itália e Japão — uma concepção restrita de soberania seguiu-se à reimplantação da democracia. Por outro lado, se nos voltarmos às demais regiões do mundo poderemos perceber um outro processo em desenvolvimento: a tentativa de extensão da democracia para a América Latina, a África e a Ásia no mesmo período implicou em um grande fracasso. Em meados dos anos 70, um terço das democracias constituídas no mundo no período anterior havia involuído para algum tipo de autoritarismo. Em 1973 apenas dois países latino-americanos continuavam sendo democráticos.

Uma análise dos motivos da ruptura antidemocrática na América Latina nesse período revela dois fatos, ambos extremamente problemáticos para a teoria hegemônica de democracia: ou os pressupostos mais importantes da teoria do elitismo democrático foram contraditados claramente, tal como suas análises da sociedade de massas e do poder das elites, ou no mínimo eles foram incapazes de explicar a assim chamada “segunda onda reversa de democratização”. O que parece estar na raiz dos diferentes episódios que levaram ao fracasso do processo de estabelecimento da democracia na América Latina nesse momento são as contradições intrínsecas às formas de competição entre as elites, um modelo que levou ao exercício ampliado da soberania por essas mesmas elites. Assim, duas características do elitismo democrático — a concepção hegemônica de democracia — não parecem operacionais no espaço político latino-americano.

Em primeiro lugar, a suposição da adesão das elites a valores democráticos, uma suposição *ad hoc* derivada da versão conservadora da teoria da sociedade de massas (Kornhauser, 1959), foi absolutamente incapaz de explicar a instabilidade causada pelas disputas intraelites nas democracias latino-americanas. As tentativas das próprias elites de reverter resultados de

eleições democráticas, na Argentina em 1966, no Brasil em 1964 e no Chile em 1973, foram o principal motivo para a ruptura democrática na América Latina. Em segundo lugar, o papel das mobilizações de massa também deve ser reinterpretado. Muitas das mobilizações de massa desse período foram tentativas de assegurar as regras da competição interelites. Em nenhum caso na América Latina as rupturas com a ordem democrática foram coordenadas com amplas manifestações de massa e, em quase todos os casos, elas foram coordenadas com algum tipo de apoio das próprias elites. Assim, parece haver dois grandes hiatos na forma como o elitismo democrático pretende abordar a democracia: em primeiro lugar, parece haver um problema na sua incapacidade de diferenciar elites democráticas e não democráticas, um hiato preenchido de forma bastante estrutural e problemática pela obra de Almond e Verba sobre cultura política. Em segundo lugar, em decorrência da sua incapacidade de entender o fenômeno da mobilização de massas. Existem dois tipos de mobilização de massas: um primeiro tipo, no qual a tradição elitista democrática é baseada, consiste em uma mobilização antiinstitucional que tem a capacidade de levar a pressões e rupturas no processo político. Um segundo tipo consiste nas formas de ação coletiva próprias das associações voluntárias, dos movimentos sociais e das outras formas de participação em fóruns institucionais. Essa segunda forma baseia-se em redes preexistentes de mobilização e participação e é plenamente compatível com a vida democrática. A maior parte das formas de ação coletiva na América Latina enquadram-se nesse segundo tipo, desenvolvido analiticamente pelos teóricos dos movimentos sociais (Tilly, 1986; Cohen, 1985; Melucci, 1995). Ao supor de forma *ad hoc* uma relação direta entre mobilização de massas e rupturas na ordem democrática, a teoria hegemônica da democracia passou a ignorar o papel das formas de ação coletiva na manutenção e no aprofundamento da democracia.

O objetivo deste capítulo é questionar os três pressupostos acima apresentados nos quais a concepção hegemônica da democracia é baseada. Nós iremos questionar, em primeiro lugar, a idéia presente nas concepções hegemônicas de democracia de que para que haja consolidação da democracia é necessário que haja um estreitamento das formas de participação. O segundo elemento no interior da concepção hegemônica de democracia que será questionado é a idéia de que as formas racionais e hierárquicas de administração pública somente podem ser implementadas por uma administração pública insulada das formas de participação. E o terceiro elemento da

concepção hegemônica de democracia a ser questionado neste capítulo é a idéia de que todas as formas de ação coletiva são semelhantes e geram uma contradição entre mobilização e institucionalização. Em oposição a essas três concepções, será mostrado como, no caso do Brasil, a maior parte das formas de ação coletiva é de natureza democrática e tem sido capaz de produzir novos desenhos institucionais democráticos que incorporam novas práticas culturais na esfera da política democrática. Todos os três elementos serão discutidos tendo como referência uma nova experiência de participação democrática no Brasil — o caso do orçamento participativo.

1. A DEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA E A EMERGÊNCIA DA INOVAÇÃO EM NÍVEL DA SOCIEDADE

O sistema político brasileiro foi altamente instável durante a maior parte do século XX, em decorrência da competição entre as elites. Entre 1930 e 1945, o sistema político dominante foi uma forma de corporativismo, o qual, depois de um breve período de intenções democráticas, se tornou uma forma autoritária de corporativismo, na qual tanto as eleições regulares quanto os direitos políticos e civis estiveram suspensos. Entre 1945 e 1964, o regime político dominante foi uma forma instável de populismo semidemocrático. Todos os mandatos presidenciais nesse período estiveram sujeitos a algum tipo de questionamento antidemocrático. Vargas (1950-1954) enfrentou uma rebelião organizada pela força aérea e não completou o seu mandato; Kubitschek (1965-1960) precisou do apoio das forças armadas para tomar posse e enfrentou uma rebelião militar durante o seu mandato; Jânio Quadros renunciou depois que o golpe contra o Congresso por ele patrocinado falhou e, finalmente, João Goulart foi deposto por um golpe militar. Entre 1964 e 1985, o país sofreu a sua pior experiência autoritária: o Congresso foi fechado duas vezes pelo regime autoritário — uma em 1968, e a outra em 1977. As eleições para presidente foram suspensas, assim como, a partir de 1968 a maior parte das garantias civis. Portanto, o processo político brasileiro mostra, em contraste com a concepção das teorias hegemônicas da democracia, que as elites não são, necessariamente, as melhores garantidoras dos valores democráticos. No caso brasileiro, a totalidade das tentativas de ruptura com a ordem democrática entre 1930 e 1980 envolveu diferentes conflitos entre as elites acerca do papel do Estado.

A redemocratização no Brasil ocorreu através de um pacto restrito entre o partido de oposição, o PMDB, e uma facção do partido de apoio ao regime autoritário, o PDS. Uma nova Constituição democrática foi promulgada em 1988 e eleições regulares para presidente têm ocorrido desde 1989.

Ao longo do século XX, as elites brasileiras tiveram um projeto político principal, a modernização do país. As elites brasileiras implementaram um projeto de modernização que transformou um país predominantemente rural na décima economia industrial do mundo. A percentagem da população trabalhando no setor industrial cresceu de 10,4% do PIB em 1940 para 24,3% em 1980, ao mesmo tempo que a parcela da população dedicada à agricultura decresceu de 65,8% para 29,9% (Santos, 1987: 137). Muito longe de ser apenas um exemplo bem-sucedido de modernização, esse processo mostrou uma série de vulnerabilidades sociais: ao longo do século XX, o Brasil tornou-se um dos países mais desiguais do mundo. Em 1984, o último ano de vigência do autoritarismo no país, mais que 35% da população eram pobres ou muito pobres e, no caso do Nordeste, mais de 50% da população eram pobres ou muito pobres. O processo de modernização econômica do Brasil gerou enormes desigualdades sociais em nível local. As maiores cidades brasileiras cresceram a taxas inacreditáveis entre 1950 e 1980: no caso da cidade de São Paulo, a população passou de 2.198.000 habitantes para 8.493.000 habitantes nesse período; no caso de Belo Horizonte, a população passou de 352.000 habitantes para 1.780.000 e, no caso de Porto Alegre, a população passou de 394.000 habitantes para 1.125.000 nesse mesmo período (IBGE, 1983). O aumento da população urbana e a criação e expansão de uma administração pública racional não foram seguidos por um aumento proporcional dos serviços públicos. Pelo contrário, na maior parte das cidades brasileiras as carências de serviços urbanos eram enormes no início da década de 1980. Em 1984, somente 80,2% da população do Sudeste do Brasil — a região mais rica do país — e 59,6% da população da região sul tinham acesso a água tratada. O acesso à rede de saneamento era ainda menor: somente 55% da população urbana do Sudeste e 11,8% da população urbana da região Sul tinham acesso à rede em 1984 (Santos, 1987: 161-2). Desse modo, o processo de modernização brasileiro, que implicou na criação de uma burocracia especializada de acordo com as prescrições weberianas, não conseguiu, via esse processo, lidar com as necessidades sociais mais prementes no país.

Dois fatores explicam a baixa adequação da infra-estrutura de serviços públicos na maior parte das cidades brasileiras nesse período: o baixo nível de organização da população do país e a fortíssima tradição clientelista, com suas repercussões no sistema de distribuição de bens públicos. Algumas cidades brasileiras tiveram formas bastante limitadas de organização comunitária durante o chamado período populista (1946-1964): apenas 124 associações comunitárias foram criadas na cidade do Rio de Janeiro durante esse período (Boschi, 1987); apenas 71 associações comunitárias foram criadas em Belo Horizonte no período que vai de 1920 a 1970 (Avritzer, 2000). Portanto, é possível afirmar que a população brasileira experimentou um baixo nível de organização ao longo do período autoritário. Afonso e Azevedo (1988), assim como Gay (1994), consideravam o medo uma das causas que explicariam o baixo nível de organização da população urbana até o final dos anos 70.

O segundo motivo pelo qual teria ocorrido tão fraca provisão de serviços urbanos no Brasil está relacionado à predominância de uma tradição clientelista em nível local (Nunes Leal, 1946; Cammach, 1990; Mainwaring, 1990; Avritzer, 1998). A vida política brasileira desde o século XIX foi profundamente marcada pela presença dos mediadores políticos na distribuição de bens públicos (Graham, 1990). Somente nos anos 70 começou a ocorrer um processo de formação de associações comunitárias independentes do sistema político. As associações comunitárias proliferaram como parte de um movimento associativo generalizado de reação ao autoritarismo. No Rio de Janeiro, 166 associações comunitárias foram formadas entre 1979 e 1981 (Boschi, 1987). Em Belo Horizonte, 80% das associações comunitárias existentes na cidade foram formadas depois de 1980. Em todos os casos, essas associações foram a expressão de uma mudança no padrão associativo. Elas reivindicaram autonomia de organização em relação ao Estado, questionaram a presença de mediadores políticos e uma tradição de considerar serviços urbanos um favor a ser oferecido pelo Estado (Avritzer, 2000). Desse modo, uma análise do processo brasileiro de organização societária releva um distanciamento em relação à concepção hegemônica de democracia. Novas formas de ação coletiva emergiram no decorrer do processo brasileiro de democratização. Em nível do urbano, novas associações comunitárias surgiram, botando em questão o padrão disponível de relação entre Estado e sociedade e introduzindo elementos de renovação cultural como a organi-

zação democrática em nível local. Desse modo, a inovação cultural introduzida pelos atores sociais, um elemento não abordado pelas concepções hegemônicas da democracia, foi um aspecto central da democratização brasileira.

2. INOVAÇÃO SOCIAL E A EMERGÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A redemocratização brasileira envolveu, simultaneamente, grandes doses de continuidade política misturadas com algumas doses de inovação política. Em nível político, apesar dos primeiros indícios de formas de organização social, as forças hegemônicas ao longo do processo de modernização mantiveram o controle sobre o sistema político. O primeiro presidente civil, José Sarney (1985-1990), foi o presidente do partido de apoio ao regime autoritário no seu período final. Na Assembléia Nacional Constituinte, havia mais parlamentares que em algum momento tinham sido membros do partido de apoio ao regime autoritário, a Arena, do que parlamentares em algum momento membros do partido de oposição, o PMDB (Rodrigues, 1987). Houve não apenas uma continuidade em termos de atores, mas também uma continuidade em termos de políticas. Um dos mais importantes resquícios do autoritarismo, o fortalecimento da influência das redes clientelistas sobre o sistema político, foi não apenas mantido como também reforçada no período pós-autoritário. A partir de 1986 o clientelismo foi reforçado através da institucionalização das assim chamadas emendas de parlamentares e a criação de um orçamento clientelista. O Ministério do Planejamento — encarregado da elaboração do orçamento — foi transformado, desde então, no mecanismo de organização das trocas de apoio político por liberação de recursos orçamentários. Todo ano, no momento da votação do orçamento federal, os parlamentares apresentam emendas transferindo recursos para as suas bases eleitorais. O tamanho do orçamento clientelista é preestabelecido, fazendo com que os recursos destinados a emendas parlamentares sejam pulverizados. Assim, duas tendências do Brasil autoritário continuam manifestando-se no Brasil democrático: a falta de prerrogativas de um Congresso esvaziado de poder decisório, que vota as propostas do executivo tendo em vista elementos materiais e não políticos, e em segundo lugar o clientelismo que é ainda forte em algumas regiões do país e tornou-se moeda corrente no Congresso Nacional, retirando poder das formas de organização locais e

gerando uma enorme ineficiência administrativa na implementação das emendas de parlamentares.²

A democratização brasileira não se limitou apenas ao processo de continuidade política. Na Assembléia Nacional Constituinte, propostas de fortalecimento do poder de influência dos atores sociais foram apresentadas através das chamadas “iniciativas populares”, levando, com a sua aprovação, a um aumento da influência dos atores sociais em diversas instituições. 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 à institucionalidade emergente. O reconhecimento da importância da participação das associações civis no processo de planejamento urbano foi uma das heranças da Constituição de 1988 que levou a mudanças institucionais importantes em nível local. No caso da cidade de Porto Alegre, o artigo primeiro do plano diretor da cidade defende a necessidade da gestão “democrática, participativa e descentralizada”. No entanto, no caso do orçamento participativo, a sua origem envolve tanto elementos institucionais como elementos extra-institucionais, na medida em que a origem da proposta situa-se no campo das associações comunitárias de Porto Alegre nos anos 80.

A idéia de orçamento participativo surgiu pela primeira vez na cidade de Porto Alegre, uma cidade de 1,3 milhão de habitantes e capital do estado do Rio Grande do Sul. A proposta de orçamento participativo surge como resposta a uma proposta de conselhos populares feita pelo prefeito de Porto Alegre pelo PDT, Alceu Collares, às associações de moradores da cidade no início da sua gestão, em março de 1986. Collares, o primeiro prefeito eleito democraticamente

²Um bom exemplo da ineficiência administrativa desse processo é a forma como os recursos de emendas de parlamentares foram distribuídos nas eleições de 1996. Nesse ano, que foi ano de eleições municipais no Brasil, 600 milhões de reais foram destinados a emendas de parlamentares, alcançando a média de aproximadamente 1 a 1,5 milhão por parlamentar. A maioria dos parlamentares optou por pulverizar esses recursos de acordo com a sua própria estratégia eleitoral. Sendo assim, emendas de 200 mil reais para obras públicas orçadas em dois ou três milhões foram aprovadas, implicando que a conclusão dessas obras poderia estar distante 15 a 20 anos. Em junho de 1996 existiam 2.214 obras públicas paralisadas, envolvendo recursos de emendas de parlamentares. Mais de 15 bilhões de reais foram gastos nessas obras sem nenhuma previsão de conclusão. Ver FSP, 1996.

depois do período autoritário, propôs às associações comunitárias uma forma de participação popular na sua administração (Baierle, 1998). Em uma reunião em março de 1986, a União das Associação dos Moradores de Porto Alegre (Uampa) respondeu à proposta de Collares nos seguintes termos:

o mais importante na Prefeitura é a arrecadação e a definição de para onde vai o dinheiro público. É a partir daí que vamos ter ou não verbas para o atendimento das reivindicações das vilas e bairros populares. Por isso, queremos intervir diretamente na definição do orçamento municipal e queremos controlar a sua aplicação (Uampa, 1986).

E, mais à frente, o documento da Uampa também afirmava que “queremos decidir sobre as prioridades de investimento em cada vila, bairro e na cidade em geral”. Esse parece ser o primeiro documento disponível que utiliza o termo orçamento participativo e antecipa elementos da sua prática.

O Partido dos Trabalhadores (PT) venceu as eleições para a prefeitura de Porto Alegre em 1988 com Olívio Dutra. O PT foi parte do movimento pela autonomia de organização do sindicalismo frente ao Estado e, ao mesmo tempo, foi um defensor da idéia de democracia participativa, ainda que essa última fosse mais inspirada na concepção marxista de conselhos operários do que na trajetória dos movimentos sociais no Brasil. No seu programa o PT defendia a idéia de conselhos operários que gerariam conselhos da cidade, que por sua vez constituiriam uma forma paralela de administração (Abers, 1996: 38).³ O PT teve as suas primeiras vitórias eleitorais importantes em 1988, quando elegeu os prefeitos de São Paulo e Porto Alegre, entre outras cidades. Em alguns casos, como o de São Paulo, o PT decidiu praticar algo bastante próximo da sua proposta original de conselhos operários paralelos. Mesmo no caso de Porto Alegre, a concepção que prevaleceu no interior do Partido dos Trabalhadores em um primeiro momento foi profundamente influenciada pela concepção de que a política envolve a representação de interesses particulares, e que o PT deveria apenas mudar os interesses particulares representados na administração local (Utzig, 1996: 211). Assim, o PT não tinha originalmente uma proposta de orçamento participativo, mas apenas uma proposta genérica de governo participativo.

³Está além dos objetivos desse capítulo analisar a emergência e a consolidação do Partido dos Trabalhadores no Brasil.

As principais decisões políticas que deram vida ao orçamento participativo foram tomadas de forma simultânea ao longo dos dois primeiros anos da administração de Olívio Dutra. Desde a posse, a administração Olívio Dutra tentou aumentar os espaços de participação. No primeiro ano, a maior parte das secretarias introduziu alguma instância de participação nas áreas de saúde, educação e planejamento. Ao mesmo tempo, o governo Olívio Dutra, com menos de trinta dias de gestão, tomou uma decisão de importância crucial: a centralização na CRC — Coordenação de Relações com a Comunidade — de todas as reivindicações feitas pela comunidade à nova administração. A CRC, uma entidade que já existia mas que não desempenhava nenhum papel relevante no processo participativo na cidade, apenas fornecendo certificados de utilidade pública, tornou-se, assim, central no surgimento do OP. Desse modo, quatro passos em direção à constituição do orçamento participativo coincidiram no começo da administração Olívio Dutra: a preocupação do movimento comunitário com o controle do orçamento e sua definição em nível local; a ênfase dada pelo Partido dos Trabalhadores à participação em conselhos; e a iniciativa descentralizada de diversas secretarias, inclusive a secretaria do planejamento, de encorajar a participação popular e, pouco depois, a iniciativa de centralizar todas as formas de participação na CRC.

O processo de criação do orçamento participativo como uma instância de deliberação sobre o orçamento está ligado à ação de múltiplos atores e à superposição de dois elementos. Primeiro, à existência de novos elementos culturais nas comunidades locais, fato esse ligado ao desenvolvimento de um forte movimento comunitário na cidade de Porto Alegre.⁴ Não foi por acaso que esses movimentos foram os primeiros atores capazes de identificar a contenção na questão orçamento. Em segundo lugar, também é importante destacar o fato de que a capacidade da sociedade civil brasileira de recuperar a idéia da cidadania e incorporá-la na Constituição através da participação de associações e atores comunitários no processo de decisão sobre questões locais foi de fundamental importância para o próprio processo de inovação institucional.

⁴Apesar da formação do movimento comunitário de Porto Alegre ser bastante conhecida, um autor (Baiooc, 1999) insiste em afirmar a falta de tradição associativa na cidade. Utilizando dados de uma lista incompleta de associações civis na cidade o autor comete, simultaneamente, dois erros: ele supõe uma densidade associativa baixíssima na cidade antes da criação do orçamento participativo e defende um crescimento exponencial dessas mesmas associações depois da criação do OP.

É possível, portanto, mostrar que o processo de democratização brasileiro e a constituição do orçamento participativo contradizem dois pressupostos da teoria hegemônica da democracia: o primeiro deles está ligado ao fato de que, no caso brasileiro, as instituições que imitam na forma as instituições resultantes da segunda onda de democratização na Europa expressam enormes continuidades com as práticas dominantes durante o período autoritário. Elas foram colonizadas por práticas autoritárias, elas não têm se mostrado capazes de produzir eficiência administrativa e, não menos importante, elas têm dificuldade de gerar potenciais de legitimidade democrática. Em segundo lugar, as formas de ação coletiva que emergiram durante o processo de democratização, apesar de uma postura antiinstitucional inicial por parte desses movimentos, conseguiram institucionalizar-se, nos artigos 14, 29, 204 e 227 da Constituição de 1988, nas leis orgânicas de diversas cidades, entre elas Porto Alegre e Belo Horizonte. Nesse sentido, o caso brasileiro não expressa a oposição entre ação coletiva e institucionalização postulada pela teoria hegemônica da democracia. O formato da nova democracia brasileira, longe de reproduzir o formato da segunda onda de democratização, implicou a geração de novos potenciais culturais que, por sua vez, produziram novas instituições. Permitam-me descrever o orçamento participativo e mostrar de que modo ele inova em relação ao formato institucional proposto pela teoria hegemônica da democracia.

3. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE E BELO HORIZONTE

O orçamento participativo é uma política participativa em nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação dividido em duas etapas: uma primeira etapa na qual a participação dos interessados é direta e uma segunda etapa na qual a participação corre através da constituição de um conselho de delegados. Dadas as diferenças do processo em Porto Alegre e Belo Horizonte permitam-me descrever o processo em cada uma das duas cidades.

3.1. Porto Alegre

O orçamento participativo em Porto Alegre consiste em um processo de decisão pela população sobre as prioridades de obras da prefeitura do município.

Esse processo envolve duas rodadas de assembleias regionais intercaladas por uma rodada de assembleias locais. Em uma segunda fase há a instalação do Conselho do Orçamento Participativo, um órgão de conselheiros representantes das prioridades orçamentárias decididas nas assembleias regionais e locais. A elaboração administrativa do orçamento ocorre no Gaplan — Gabinete de Planejamento da Prefeitura, órgão ligado ao gabinete do prefeito.

3.1.1. Primeira rodada de assembleias regionais

Porto Alegre é uma cidade dividida em 16 regiões administrativas (vide mapa 1). Na primeira fase do OP são realizadas 16 assembleias regionais e as assembleias temáticas (figura 1 abaixo).



- 1) Humaitá - Navegantes / Ilhas
- 2) Noroeste
- 3) Leste
- 4) Lomba do Pinheiro
- 5) Norte
- 6) Nordeste
- 7) Partenon
- 8) Restinga
- 9) Glória
- 10) Cruzeiro
- 11) Cristal
- 12) Centro Sul
- 13) Extremo Sul
- 14) Eixo da Baltazar
- 15) Sul
- 16) Centro

As assembleias regionais são assembleias nas quais os moradores dos bairros de cada uma dessas regiões reúnem-se. Portanto, o critério de participação é o da moradia e o de decisão é o da maioria. As assembleias temáticas dizem respeito a cinco áreas — saúde e assistência social, transporte e circulação, organização e desenvolvimento da cidade, cultura e lazer e desen-

volvimento econômico. O critério de participação é o interesse pelo tema e as decisões também são tomadas por maioria. As assembléias temáticas obedecem o mesmo calendário das assembléias regionais.

As assembléias são realizadas em cada uma das 16 regiões, com a presença do prefeito. O número de participantes constituirá a base para o cálculo do número de delegados que irão participar da próxima fase nas assembléias intermediárias e nos fóruns de delegados. Os moradores inscrevem-se nas assembléias individualmente. No entanto, a sua participação em associações civis é indicada no processo de inscrição para as assembléias. Critério para indicação dos delegados: até cem presentes na primeira assembléia regional, 1 delegado para cada 10 presentes; entre 101 e 250 presentes, 1 delegado para cada 20 presentes; entre 251 e 400, 1 delegado para cada 30 presentes; mais de 401 presentes, 1 delegado para cada 40 presentes. Todos os presentes têm direito a um voto.

3.1.2. Rodada intermediária de assembléias locais

O orçamento participativo conta com até doze áreas temáticas que são as seguintes: saneamento, pavimentação, organização da cidade, política habitacional e regularização fundiária, assistência social, saúde, transporte e circulação, educação, áreas de lazer, esporte e lazer, desenvolvimento econômico. No segundo momento do OP, que é constituído pela rodada de assembléias intermediárias, os delegados/a população (há uma variação conforme a regional) trabalham em dois tipos de atividades: hierarquização das prioridades e definição das obras nas sub-regiões. O processo de hierarquização das prioridades é o processo através do qual a comunidade elege as suas cinco principais prioridades entre os doze temas acima mencionados. A hierarquização é uma compatibilização entre três critérios: o acesso anterior da população ao bem público em questão, a população da região e a decisão da população. O primeiro dos critérios mencionados, o acesso anterior da população ao bem público em questão, é quantificado. Assim, no caso da pavimentação a percentagem de ruas asfaltadas vai de 0,1 até 20,9%, de 21 a 40,9%, de 41 a 60,9%, de 61 a 79,9% e de 80% em diante. A população total da região também é quantificada e as regiões classificadas com notas que vão de 1 a 4. Até 30.999 habitantes a região ganha nota 1, de 31.000 a 60.999 nota dois, e assim por diante. Assim, nas rodadas inter-

mediárias são votadas as cinco principais prioridades da sub-região, às quais serão dadas notas em ordem inversa à sua prioridade. Por exemplo, prioridade número 1 recebe nota 5, prioridade número dois, nota 4, e assim por diante. Assim, o número máximo de pontos que uma proposta de uma regional poderá alcançar é 15: 5 pontos, se ela tem mais de 120.000 habitantes; 5 pontos, se ela teve menos de 20% de acesso prévio ao bem público em questão; e 5 pontos, se esse bem for a sua primeira prioridade e a primeira prioridade da cidade. Assim, as prioridades da região são escolhidas. As rodadas intermediárias ainda envolvem, uma vez determinadas quais serão as prioridades da regional, a disputa de obras específicas pelas diferentes comunidades no interior da sub-região. Nesse caso, mais uma vez ocorrem assembléias nas sub-regiões nas quais os diferentes grupos da população disputam, entre as prioridades já determinadas, qual será a obra contemplada.

O terceiro momento do OP consiste na segunda rodada de assembléias regionais. Nesse momento são homologadas as hierarquias e as demandas da regional e são eleitos os conselheiros da região no Conselho do Orçamento Participativo. Cada regional elege dois conselheiros titulares e dois suplentes.

3.1.3. Conselho do Orçamento Participativo

O Conselho do Orçamento Participativo é instalado no mês de julho de cada ano. Sua composição é a seguinte: dois conselheiros por cada regional (32), dois conselheiros eleitos por cada assembléia temática (10), um representante da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa) e um do Sindicato dos Servidores da Prefeitura. Total de membros: 44. As suas atribuições são: debater e aprovar a proposta orçamentária do município, confeccionada no Gaplan, tendo como base as decisões sobre hierarquização e prioridades de obras tomadas nas assembléias intermediárias. Rever a proposta orçamentária final elaborada pela prefeitura; acompanhar a execução das obras aprovadas; discutir os critérios técnicos que inviabilizam a execução de obras aprovadas.

3.2. Belo Horizonte

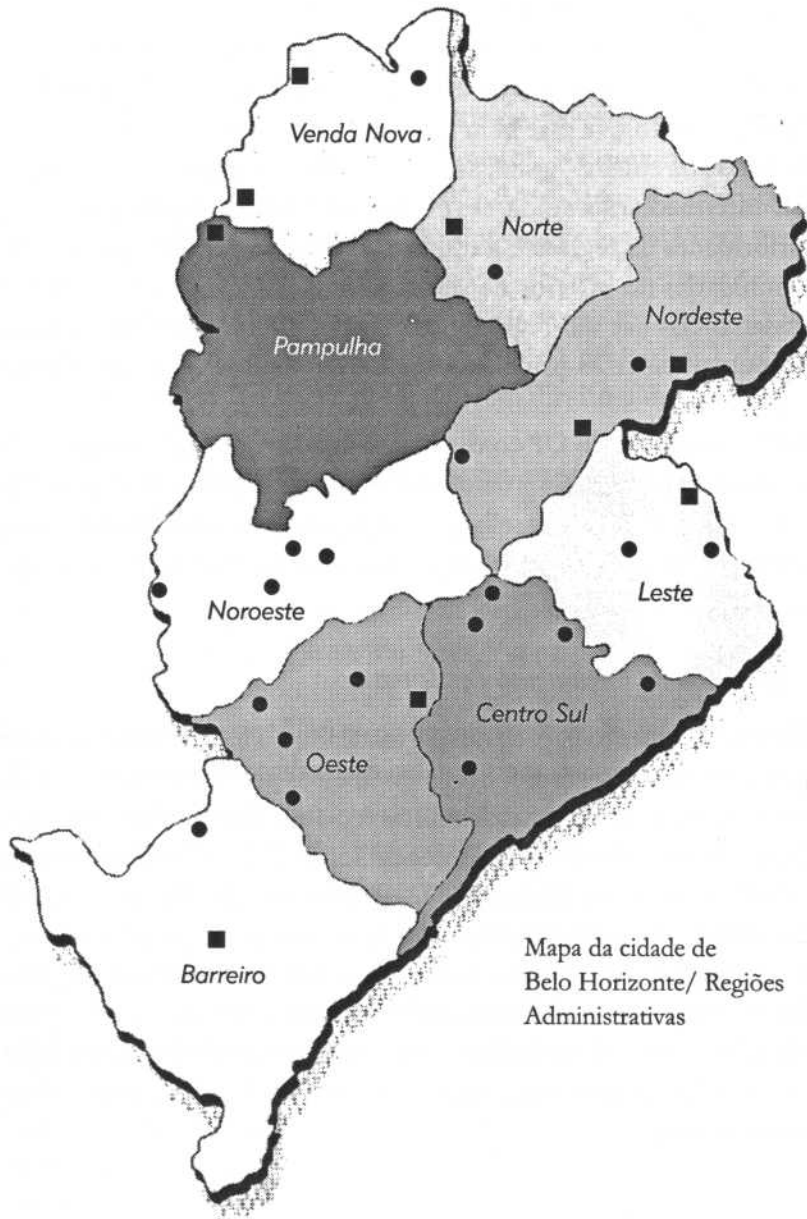
No caso de Belo Horizonte o mecanismo de elaboração do orçamento é distinto: duas rodadas de assembléias regionais e um fórum de prioridades regionais. No fórum de prioridades regionais ocorre a eleição de delegados para monitoramento das obras através do Comforças. O orçamento é elaborado na Secretaria do Planejamento.

Em Belo Horizonte o orçamento participativo envolve duas rodadas de assembléias regionais. Na primeira rodada, a Secretaria do Planejamento, através da Coordenação do Orçamento Participativo, apresenta, em cada uma das regionais, o resultado do ano anterior, isso é, o número de obras aprovadas pelo OP na regional e o seu encaminhamento, ou seja, se a obra encontra-se em fase de licitação, em fase de execução ou em fase de conclusão. Ainda na primeira rodada, é apresentada pela prefeitura a disponibilidade de recursos para obras do OP. A disponibilidade é determinada da seguinte maneira: 50% dos recursos disponíveis são divididos igualmente entre as nove regionais e 50% dos recursos são determinados a partir da classificação da regional no IQVU — Índice de Qualidade de Vida Urbana, um índice que envolve uma composição entre população e renda no município. Quanto maior o IQVU da regional menor é a quantidade de recursos a ela destinados pela seguinte fórmula:

$$\bullet \text{ PVR} = \frac{\text{popr}^*}{E \cdot 1/y}$$

Na segunda rodada em Belo Horizonte as principais propostas de obras a serem realizadas em cada uma das sub-regiões já são apresentadas (no total são 37 sub-regiões), dando início a um processo de avaliação pela prefeitura da sua viabilidade técnica. Na segunda rodada de assembléias regionais são eleitos os delegados, de acordo com os seguintes critérios: de 1 a 200 participantes, 1 delegado para cada dez presentes; de 201 a 410 participantes, 1 delegado para cada 15 participantes; acima de 410, 1 delegado para cada vinte participantes. Apesar de esse critério ser semelhante ao adotado em Porto Alegre, no caso de Belo Horizonte cada regional terá

**popr* é a população da região, *y* é a renda média da região e *E* é uma constante com o valor de 2,7182818.



Mapa da cidade de Belo Horizonte/ Regiões Administrativas

ainda direito a um delegado por associação comunitária legalmente constituída na região.

3.2.1. *Caravanas das Prioridades*

As caravanas são um processo de negociação entre os membros de cada uma das comunidades (ou sub-regiões) de cada regional do OP. Elas envolvem a visita pelos delegados eleitos a cada uma das propostas de obras apresentadas. Essas visitas, de acordo com a nossa observação, propiciam um processo interno de debate. Houve casos de comunidades menos carentes retirarem suas demandas de obras em favor de comunidades mais carentes depois de visitas a essas comunidades durante as caravanas.

3.2.2. *Fórum de Prioridades Regionais*

Esse é o momento no qual o formato final do orçamento é decidido. As diferentes propostas de obras emergem ao final das visitas às regiões e essas propostas são votadas umas contra as outras. Diferentemente de Porto Alegre, não há em Belo Horizonte uma votação de obra por obra e sim uma composição política entre os delegados presentes no Fórum de Prioridades Regionais. Assim, uma chapa englobando diversas propostas de obras é votada contra uma outra chapa com propostas de obras diferentes. Ao final da última rodada de assembleias regionais são eleitos os delegados que irão participar do Comforças, uma comissão de fiscalização composta por 20% dos presentes no fórum regional.

Uma característica do orçamento participativo merece ser destacada, dada a sua relação com a discussão sobre democracia participativa: o fato de o elemento comum do OP em Belo Horizonte e Porto Alegre basear-se nas assembleias regionais. Portanto, em ambos os casos o OP baseia-se em práticas preexistentes introduzidas pelos movimentos comunitários nos anos 70 e 80. Os atores comunitários entendem a dinâmica do processo de participação em nível local. Eles também têm uma longa prática de discutir quais são as necessidades das suas comunidades. Nesse sentido, se o OP é uma invenção institucional, ele também é uma invenção baseada em práticas preexistentes. Também merece ser destacado o fato de que as novas formas de ação coletiva que surgiram em nível local du-

rante o processo de democratização encontraram uma forma de institucionalização em um desenho institucional específico. Nesse sentido, as formas de participação próprias ao processo de democratização brasileiro não desapareceram, como alguns autores argumentaram (Stepan, 1988; Azevedo e Prates, 1991; Santos, 1993). Pelo contrário, essas novas práticas geraram formas de democracia participativa que, como será mostrado nas demais seções deste capítulo, produziram mais eficiência e mais legitimidade, lidando, de forma mais democrática, com o problema da complexidade.

4. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A AMPLIAÇÃO DA SOBERANIA EM NÍVEL LOCAL

O orçamento participativo relaciona de uma forma singular a ampliação da participação e o estabelecimento de critérios de justiça no processo de deliberação. A participação no OP em Porto Alegre e Belo Horizonte tem lugar, fundamentalmente, nas assembleias regionais ou nos momentos intermediários entre assembleias. Uma avaliação das características da participação no OP nas duas cidades mostra que a participação está diretamente ligada à credibilidade do processo como forma de deliberação pública. A participação no OP cumpre o papel de assegurar a publicidade da forma deliberativa e o acesso público à informação e à deliberação sobre a distribuição de bens materiais. A tabela da página seguinte mostra os níveis de participação em Porto Alegre.

Algumas características da dinâmica participativa devem ser enfatizadas. Em primeiro lugar, o fato de a participação inicial em Porto Alegre ter sido baixa em quase todas as regiões e muito baixa em regiões sem uma tradição prévia de organização, tais como a Restinga, a Glória, as Ilhas e Humaitá (regiões nas quais participaram somente 36, 20, 80 e 10 pessoas, respectivamente, na segunda rodada de assembleias). O baixo nível da participação em praticamente todas as regiões está ligado a dúvidas quanto à eficácia do processo participativo. A partir do segundo ano de prática do orçamento participativo houve uma grande mudança no padrão de participação. De um lado, a eficácia das deliberações tomadas no primeiro ano, isso é, o fato de elas terem sido traduzidas em obras, foi um incentivo à participa-

Tabela 1: Participação no OP em Porto Alegre

Região/ano	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998	
Ilhas	14	80	33	90	32	132	148	129	58	77	195	103	131	72	246	104	271	113
Navegantes	5	10	15	32	37	128	68	337	112	227	273	136	215	75	476	91	498	126
Leste	52	100	90	705	125	385	235	467	166	409	243	229	214	409	204	195	591	119
Lomba	24	40	44	119	55	514	207	419	124	551	823	827	679	294	792	362	129	509
Norte	34	50	47	97	90	511	208	224	209	141	240	380	175	317	339	489	538	386
Nordeste	5	28	NA	363	55	221	604	668	323	388	485	283	396	286	530	184	696	210
Partenon	22	53	74	264	174	922	210	569	270	826	595	205	638	171	500	216	465	340
Restinga	NA	36	NA	181	66	303	144	206	196	768	404	480	589	174	834	311	922	426
Glória	10	20	55	142	104	206	127	226	164	350	299	70	321	151	251	133	234	120
Cruzeiro	91	90	101	128	62	235	293	345	59	423	283	283	426	223	430	132	399	205
Cristal	6	10	NA	81	80	388	107	252	157	215	195	74	240	98	278	290	251	81
Centro-Sul	49	52	44	458	89	502	320	1268	156	1051	108	293	1159	354	1571	239	1162	299
Extremo-Sul	16	25	64	80	118	569	485	397	238	484	380	420	403	251	542	247	749	257
Eixo da Baltazar	0	28	23	152	97	455	304	405	127	517	376	563	352	391	287	189	528	332
Sul	14	0	NA	29	85	378	119	501	219	390	654	449	492	155	553	424	282	306
Centro	6	6	18	165	173	319	181	562	60	183	329	171	147	153	350	119	669	305
Total		976		3.694	7.610	10.735	9.638	11.821		10.148	11.908		13.687					

Fonte: CRC — Coordenação de Relações com a Comunidade/Prefeitura de Porto Alegre.

ção nas regiões que já tinham tradição organizativa, como por exemplo a região leste de Porto Alegre (onde 705 participaram da segunda assembléia regional) ou o Partenon (onde 264 pessoas participaram). Por outro lado, a participação permaneceu muito baixa nas regiões sem uma tradição prévia de participação. Essas regiões, que estão entre as mais pobres da cidade, tiveram baixos níveis de participação durante vários anos. Assim, mais uma vez, nós podemos perceber a importância das práticas preexistentes determinando a efetividade do processo. Nos primeiros anos de prática do OP em Porto Alegre a viabilidade de uma forma de participação ampliada dependeu daqueles atores que já partilhavam uma tradição de participação em assembléias locais, tradição essa introduzida pelos movimentos comunitários da cidade de Porto Alegre. Foi apenas depois que essa tradição consagrou-se como uma forma de reivindicar bens públicos que ela generalizou-se entre os habitantes da cidade.

Um segundo elemento que deve ser levado em consideração está diretamente ligado ao método deliberativo. Se nós analisarmos a evolução do padrão de participação no OP em Porto Alegre, podemos perceber que nos primeiros cinco anos de OP, a segunda assembléia regional era mais freqüentada pelos participantes que a primeira (em 1992, por exemplo, 1.442 pessoas participaram da primeira rodada e 6.168 participaram da segunda rodada). Ao longo desse período, o momento deliberativo mais relevante era a segunda rodada de assembléias regionais nas quais a eleição para conselheiros ocorre. A partir de 1996 os delegados passaram a ser eleitos na primeira rodada de assembléias regionais, tornando-as mais deliberativas. Desse momento em diante, a participação na primeira rodada foi maior que na segunda (em 1996, 6.885 pessoas participaram da primeira rodada e 4.966 participaram da segunda rodada). Essa tendência a maior participação persiste até hoje, mostrando a capacidade da população de identificar o momento deliberativo e a participar de modo racional.

O mais importante aspecto do processo participativo em Porto Alegre é o contínuo crescimento da participação agregada no OP. A participação no OP na cidade cresceu ano a ano com raras exceções (1994 e 1996). O crescimento contínuo da participação pode ser atribuído à confiança no processo deliberativo, dada a hegemonia do Partido dos Trabalhadores na cidade. Nesse sentido, o padrão de participação em Porto Alegre pode ser contrastado com o padrão de participação em Belo Horizonte, cidade na qual a polí-

tica municipal foi mais conflitiva. A tabela 2 abaixo mostra as variações na participação em Belo Horizonte:

Tabela 2: Participação no OP de Belo Horizonte

OP/ano	1ª volta	2ª volta	3ª volta	Fórum regional	Total
1993/94	3.671	4.215	6.202	1.128	15.216
1994/95	5.796	5.323	14.461	1.243	26.823
1995/96	5.801	11.796	17.597	1.314	36.508
1996/97	2.938	9.586	17.937	1.334	31.795
1997/98	3.416	3.081	11.871	1.050	19.418
99/2000	Etapa retirada	2.905	16.323	1.947	21.175

Fonte: Secretaria do Planejamento.

Como é possível observar na tabela 2, a participação em Belo Horizonte mostra maior variação do que em Porto Alegre, porque por motivos político-eleitorais sempre houve maiores dúvidas sobre a continuidade do OP na cidade. No primeiro ano de OP em Belo Horizonte a participação já é alta devido ao efeito demonstração exercido pela experiência de Porto Alegre, isto é, a população pode assumir que estava participando de um processo efetivo de deliberação. No segundo ano de existência do OP em Belo Horizonte a participação cresceu mais de 50% em relação ao ano anterior, mas no ano de 1996 a participação decresceu, em virtude do surgimento de dúvidas em relação à continuidade do OP, uma vez que existiam sérias dúvidas se o candidato do PT ganharia as eleições. A participação decresceu novamente em 1997, apesar do fato de o candidato do PSB — Partido Socialista Brasileiro que venceu as eleições ter assumido o compromisso de dar continuidade ao OP. No entanto, uma vez que ficou claro para a população que haveria continuidade no OP, a participação voltou novamente a crescer. Assim, é possível argumentar que a participação varia com base em dois elementos: a tradição associativa prévia e a percepção pela população da eficácia do processo. Mais uma vez, é possível perceber a racionalidade da decisão de participar.

Um segundo elemento é importante quanto à prática do OP em Belo Horizonte e em Porto Alegre. Trata-se da conexão entre o OP e a questão da equidade na distribuição de recursos públicos. No caso de Porto Alegre, os critérios de

justiça são determinados por uma tabela de acesso prévio a bens públicos que é tornada compatível com o processo participativo. No caso de Belo Horizonte, o critério de justiça expressa-se em uma fórmula que distribuiu os recursos para as regiões.⁵ Em Porto Alegre, em cada uma das doze áreas nas quais são determinadas a distribuição de bens públicos, uma tabela de acesso prévio a esses bens entre a população predetermina o processo deliberativo. A tabela 3 abaixo, para a área de pavimentação em Porto Alegre, mostra como esse processo funciona:

Tabela 3: Carência de pavimentação elaborada para o OP de 1999

Regiões	Total de vias	Pavimentadas	Não pavimentadas	Carência em %
Humaitá-Navegantes-Ilhas	117.704	100.808	16.896	14,35
Noroeste	147.375	146.345	1.030	0,70
Leste	154.545	136.402	18.143	11,74
Lomba do Pinheiro	90.310	39.818	50.492	55,91
Norte	130.910	110.819	20.091	15,35
Nordeste	56.470	37.233	19.237	34,07
Partenon	122.080	98.969	23.111	18,93
Restinga	73.109	65.110	7.999	10,94
Glória	77.665	47.517	30.148	38,82
Cruzeiro	71.658	62.325	9.333	13,02
Cristal	28.590	27.420	1.170	4,09
Centro-Sul	178.710	128.710	50.000	27,98
Extremo-Sul	183.290	40.148	143.142	78,10
Eixo da Baltazar	83.145	81.555	1.590	1,91
Sul	147.015	130.446	16.569	11,27
Centro	346.155	345.015	1.140	0,33
Total	2.008.731	1.598.640	410.091	

Fonte: Prefeitura de Porto Alegre.

⁵Esta fórmula foi enunciada anteriormente neste capítulo, na seção 3.2. (N. da E.)

A tabela 3 nos permite perceber por que o processo de participação no OP não se torna um processo particularístico, como a maior parte da literatura sobre teoria democrática argumenta (Arendt, 1959; Schumpeter, 1942; Sartori, 1987). A participação no OP é conectada com o estabelecimento de regras para o acesso a bens públicos. No caso de Porto Alegre, as 16 regiões da cidade são diferenciadas de acordo com o acesso prévio a bens públicos. No caso do item pavimentação, algumas regiões, como por exemplo a Centro-Sul de Porto Alegre, têm um acesso prévio a esse bem público da ordem de 99%. Em outras regiões da cidade, como a região Extremo-Sul ou a Lomba do Pinheiro, 80% e 55% das ruas não são pavimentadas. Assim, em contraste com as formas de tomada de decisão por uma burocracia pressionada por interesses particulares, o OP incorpora critérios de justiça no seu processo deliberativo. A forma como ele incorpora tais critérios é através de uma combinação de três critérios no processo deliberativo: o acesso prévio a bens públicos, a população da região e a decisão da população nas assembleias intermediárias. Em cada um dos quesitos, cada uma das regiões é avaliada e recebe uma nota que vai de 1 a 5. Assim, uma região que tem 80% de carência de um bem público, cuja população é de mais de 120.000 habitantes e que escolheu no processo deliberativo o bem público em questão pode fazer o máximo de pontos, que são 15. Por outro lado, uma região que teve um maior acesso a esse tipo de bem ou concentra uma parcela menor da população irá atingir um número menor de pontos.

O OP é, assim, capaz de integrar uma forma de ampliação da soberania popular com uma forma de lidar com a questão da justiça. Essa combinação, mais uma vez, coloca problemas para a teoria hegemônica da democracia. A concepção hegemônica da democracia trabalha com uma visão estreita e individualista do problema da representação de interesses que é utilizada para justificar a redução do escopo da soberania. De acordo com autores como Schumpeter (1942), Downs (1957) e Elster (1988), entre outros, o problema com as formas de ampliação da participação é que elas operam em ambientes individualistas nos quais é muito difícil alcançar uma visão do bem comum. Como alternativa a esse problema a concepção hegemônica da democracia propõe a descentralização das formas de representação de interesses no interior de uma oferta política competitiva que deixa nas mãos do eleitorado a escolha dos interesses dominantes em uma determinada proposta política. Ainda que a literatura em geral argumente que essa forma de representação reforce interesses particularistas (Lowi, 1969), ela não aponta nenhuma solução participativa para o problema.

O caso do OP é bastante útil para analisarmos como as formas de ampliação da democracia são capazes de lançar uma nova luz sobre o problema acima levantado. O OP, apesar de ser uma forma de ampliação da soberania popular, não dá prerrogativas exclusivas ao processo participativo na decisão sobre a alocação de bens públicos. Ao conectar tal processo com critérios de justiça, o OP inova como teoria democrática de dois modos coordenados: em primeiro lugar, estabelece limites ao particularismo, limites que não estão presentes quer na versão representativa quer na versão participativa da teoria democrática. Em segundo lugar, os interesses que são considerados legítimos no OP são justificados e, precisam ao mesmo tempo, coincidir com os critérios de justiça explicados acima. Assim, a conexão estabelecida pelo OP entre regras e participação democrática renova a discussão sobre o papel das formas de participação na teoria democrática. Ela mostra que a solução weberiana para o aumento do nível de participação, que é o aumento do controle dos indivíduos pela burocracia, não constitui a única solução possível para o problema. Uma outra solução parece viável: a de que “em sociedades internamente diferenciadas, quanto mais forte a ligação entre democracia e justiça distributiva, mais complexo deve ser o método (decisório) que garante essa ligação” (Santos, 1998: 484). Desse modo, a forma como o OP conecta participação e institucionalização novamente torna atual o papel das formas ampliadas de participação. Elas irão cumprir o papel de utilizar as participação democrática para compensar o aumento do poder do pessoal administrativo.

5. PARTICIPAÇÃO, COMPLEXIDADE E MONITORAMENTO NO OP

Uma segunda área na qual o OP inova é a do controle pela população da implementação das deliberações sobre os investimentos a serem realizados. O OP produziu experiências muito significativas de controle do pessoal administrativo nas cidades de Belo Horizonte e Porto Alegre através do estabelecimento de instituições de controle. O OP utiliza duas formas de monitoramento distintas. Em Porto Alegre, o Conselho do OP (COP) é responsável por monitorar a implementação das obras aprovadas. O monitoramento se dá pela tensão estabelecida entre o COP e duas instâncias administrativas — a Gaplan e a CRC. Em Belo Horizonte, existe um organismo encarregado unicamente do monitoramento da implementação

das obras aprovadas: o Comforça. De acordo com Faria (1996), as funções do Comforças são: 1) acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária e o calendário de obras do OP; 2) detalhar, complementar ou substituir, ouvindo a comunidade, as obras definidas no Fórum; 3) promover debates com assessores, órgãos ou entidades para subsidiar decisões internas; 4) solicitar esclarecimentos ou informações às autoridades municipais sobre obras em execução; 5) realizar reuniões com os representantes do OP nas sub-regiões para discutir o andamento da execução orçamentária; 6) designar pelo menos dois membros efetivos para acompanhar o processo de licitação das obras; 7) participar da organização do fórum regional; 8) investigar casos de suspeita de favorecimento pessoal dos próprios membros do Comforças. (Faria, 1996: 103-104). Assim, o OP incorpora formas autônomas de organização da população no estabelecimento de um processo de controle das operações do próprio aparato administrativo das prefeituras, estabelecendo uma conexão entre as decisões tomadas nas assembléias e a forma como elas são traduzidas em decisões administrativas.

O OP também inova no próprio conceito de *accountability* administrativa ao transformar o monitoramento em uma característica permanente do processo administrativo. As formas de monitoramento existentes em Porto Alegre e Belo Horizonte representam a integração das formas de participação da população com o nível administrativo. Nesse sentido, o OP antecipa uma resposta participativa a um problema central das democracias latino-americanas, a falta de capacidade de controle pela população de uma burocracia autônoma e pouco acostumada a formas públicas de prestação de contas. Os organismos de monitoramento do OP reduzem as irregularidades no processo de licitação, e, ao mesmo tempo, forçam os órgãos administrativos a se adaptarem à participação da população em questões técnicas.

As instituições de controle criadas pelo OP constituem uma boa demonstração de que o processo deliberativo pode ser separado do processo de implementação administrativa sem dar aos órgãos técnicos prerrogativas absolutas sobre esse processo, um elemento defendido pela concepção hegemônica da democracia. O OP institui um órgão público encarregado de representar e apresentar o ponto de vista das comunidades no interior da administração. Essa solução supera algumas das desvantagens dos desenhos elitistas, dando um formato mais democrático e menos particularista ao problema da ligação entre instâncias técnicas e administrativas. Os organismos de controle geram grupos de participantes ativos que adquirem um conheci-

mento considerável sobre questões técnicas. Esses grupos são capazes de explicar questões técnicas para o público em geral e também de debatê-las com o pessoal técnico. Durante os sete anos de vigência do OP em Belo Horizonte, 1.428 pessoas participaram do Comforças. Perguntados se a participação no Comforças os levou a entenderem melhor os problemas das suas sub-regiões, 88,5% dos membros desse organismo de controle na região Centro-Sul e 76% dos seus membros na região do Barreiro disseram que sim (Faria, 1996: 126). Desse modo, um aspecto atrativo dos organismos de controle é que, ao mesmo tempo, eles diferenciam deliberação de implementação e tornam os organismos técnicos mais sensíveis às demandas da população por prestação de contas.

A experiência de instituições de controle também sugere que o processo administrativo de tomada de decisão sobre a pressão de mecanismos participativos torna-se mais eficiente. Em uma entrevista com o presidente da Sudecap, a companhia de obras na cidade de Belo Horizonte, ele reconheceu que a presença de organismos de controle na cidade aumentou a necessidade do órgão administrativo de ser mais eficiente e mais aberto às demandas da população por esclarecimentos sobre questões técnicas. Quanto mais a população está informada, menos as explicações usuais para ineficiência e atrasos em cronogramas de obras são aceitas.

A forma de operação das instituições de controle no OP questiona um segundo aspecto da concepção hegemônica de democracia de acordo com o qual o aspecto crucial das instituições que lidam com a complexidade é a sua capacidade de gerar um corpo especializado de funcionários capazes de lidar com essas questões de forma sistemática e rotineira (Weber, 1919). O OP questiona a aplicação generalizada desse preceito de dois modos distintos: em primeiro lugar, ele mostra que inexistem motivos para delegar a um corpo técnico prerrogativas exclusivas no processo de tomada de decisões. O acesso da população a instituições de tomada de decisão no caso brasileiro reduz a corrupção e faz com que o processo de implementação de decisões seja acelerado. Em segundo lugar, o OP também mostra que o problema do conhecimento pode ser abordado de modo mais democrático. Ainda que a população das cidades de Porto Alegre e Belo Horizonte soubesse muito pouco acerca do processo administrativo nas suas cidades, ao fim de dois anos de participação em instituições de controle esse conhecimento foi significativamente ampliado. Tal fato demonstra que a possibilidade de transferir o conhecimento complexo detido pelos técnicos para corpos especializados

não é uma via impossível de ser aberta, como argumentam os defensores da concepção hegemônica da democracia. Além do mais, a presença de uma instituição de controle torna mais fácil tratar os casos específicos de conflito entre os técnicos e a população. Assim, o OP demonstra a possibilidade de defesa de uma concepção intermediária entre a posição weberiana de acesso exclusivo dos técnicos às arenas de tomada de decisão e a concepção defendida pelas visões participativas da democracia de aumento da participação no próprio processo administrativo. O OP pratica uma forma intermediária entre as duas posições, estabelecendo um processo de tensão entre os técnicos e corpos de controle. Nesse caso, a extensão da soberania popular mostra-se compatível com a administração racional.

6. INOVAÇÃO SOCIAL E AS FORMAS CONTRA-HEGEMÔNICAS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

O exemplo do OP em Porto Alegre e Belo Horizonte mostra que as formas institucionais da democracia não são fixas e que novas experiências são necessárias para que questões polêmicas recebam um tratamento adequado. Ele também mostra que as soluções para as questões centrais com as quais a democracia lida mudam de acordo com os diferentes cenários políticos. No caso brasileiro, o clientelismo, a falta de capacidade de pressão da população e a distribuição desigual dos bens públicos em nível local são algumas das questões com as quais as formas fixas da democracia não são capazes de lidar de forma adequada. A concepção elitista da democracia que avalia o sucesso ou insucesso da democracia a partir unicamente das práticas das elites (O'Donnell, 1996; 1998) é pessimista quanto ao futuro da democracia no Brasil. No caso brasileiro, as velhas práticas de fato implicaram a rearticulação do clientelismo, a ineficiência administrativa e a rivalidade entre elites.

Existe, no entanto, uma segunda maneira de avaliar a democracia que requer que nos distancie da concepção hegemônica de democracia acima esboçada e levemos em consideração as práticas societárias. O OP, nos casos de Belo Horizonte e Porto Alegre, mostra a virtude das formas ampliadas de soberania em nível local. No caso do OP, a inovação entendida como uma prática societária de negociar abertamente o acesso a bens públicos torna-se um desenho participativo institucionalizado. Tal desenho é ca-

paz de substituir práticas das elites e o particularismo delas decorrente por formas ampliadas de discussão e tomada de decisão. Acrescente-se a isso o fato de o OP oferecer uma resposta diferente ao problema da justiça. Ao invés de ceder ao canto da sereia da inevitabilidade do particularismo, o OP introduz regras que levam à sua limitação. E, não menos importante, o OP dá uma resposta original à questão do controle das instâncias de tomada de decisão pelos técnicos, um problema não resolvido pela concepção hegemônica da democracia.

As diferentes respostas dadas pelo OP às três questões enumeradas acima apontam todas elas para a mesma direção, a saber, que a contradição entre ação coletiva, formas ampliadas de participação e desinstitucionalização, da forma como ela foi abordada pela teoria hegemônica da democracia com base na experiência européia do período de entre guerras, não pode ser generalizada. A democracia nos países da chamada terceira onda de democratização não foi ameaçada pelas formas indiferenciadas de mobilização política, tal como na Europa. O problema central encontrado pela democracia nesses países é um baixo estoque de práticas democráticas. Nesses casos, a institucionalização deixa de ser o oposto de mobilização que se torna uma forma de ação coletiva no espaço público. Nessas condições, a institucionalização também adquire um significado distinto: o da conexão entre novas práticas e novos desenhos institucionais. O OP como forma ampliada de participação é a melhor expressão desse fato.

Liang Chi Cha'o e Alexis de Tocqueville estavam ambos corretos quando apontaram para a inevitabilidade da democracia como forma hegemônica de dominação política no ocidente. No entanto, eles deixaram de perceber que as formas da democracia fora do Ocidente não são fixas, e não reproduzem, necessariamente, as características da forma hegemônica. Uma diferença parece ser crucial entre as formas ocidentais e as formas não ocidentais de democracia: a quantidade de práticas disponíveis e o papel dos atores sociais em aumentar esse número. O caso brasileiro, que foi abordado neste capítulo, constitui um bom exemplo de estoque limitado de práticas democráticas por parte das elites, um problema superado apenas à medida que novas práticas surgiram na sociedade. Assim, o fato de que tanto Tocqueville quanto Liang Chi Cha'o estavam certos não nos deve levar a pensar que a extensão da democracia através das formas culturais prevaletentes no Ocidente irá ocorrer. No caso do Brasil, a integração do país à onda democrática foi lenta, contraditória e envolveu movimentos em diversas direções. De fato, a

definição de Liang Chi Cha'o da expansão da democracia como um ciclo ou a imagem toquevilliana de uma onda democrática ignoram o fato de que aqueles que estão perdendo um novo privilégio a cada dia podem aderir à democracia de forma incompleta. Em contraste com esse aspecto, a experiência brasileira mostra que a onda democrática pode estar conectada às práticas não daqueles que estão perdendo privilégios, e sim daqueles que têm algo a ganhar com a expansão da democracia. Esses são os atores cujas inovações têm levado às formas contra-hegemônicas de democracia.

Bibliografia

- Abers, R. (1996), "From Ideas to Practice: the PT and Participatory Governance in Brazil", *Latin American Perspectives*, 23(4), 35-53.
- Afonso, Marisa; Azevedo, Sergio (1988), "Cidade, poder público e movimento de favelados", Malori Pompermayer (org.), *Movimentos sociais em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- Arendt, H. (1951), *The Origins of Totalitarianism*. Cleveland: World Pub. Co.
- (1959), *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Avritzer, L. (1998), "The conflict between civil and political societies in post-authoritarian Brazil: an analysis of the impeachment of Collor de Mello", K. Rosenn e R. Downs (orgs.), *Corruption and Political Reform in Brazil*. Miami: North South Center, 119-140.
- (2000), "Changes in the Pattern of Association in Brazil", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, outono de 2000.
- Azevedo, S. D.; Prates, A. A. (1991), *Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva*. Anpocs, Caxambu: Ciências Sociais Hoje.
- Baierle, S. (1998), "The explosion of Experience: the emergence of a new ethical-political principle in popular movements", S. Alvarez, E. Dagnino e A. Escobar (orgs.), *Cultures of Politics/Politics of Culture*. Boulder: Westview Press, 118-140.
- Baiocco, G. (1999), *Participation, Activism and Politics*. Experiments in Deliberative Democracy, Madison.
- Boschi, R. (1987), *A arte da associação*. Rio de Janeiro: Vértice.
- Cammach, P. (1990), "Brazil: the long march to the new republic", *New Left Review*, 190, 21-58.
- Cohen, J. (1985), "Strategy or Identity: new theoretical paradigms and contemporary social movements", *Social Research*, 52(4), 663-716.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*. Nova York: Harper.
- Dunn, J. (1979), *Western Political Thought in the Face of the Future*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, John; Slagstad, Rune (1988), *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge e Nova York: Cambridge University Press.
- Faria, C. F. (1996), *Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil: o orçamento participativo em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: UFMG.

- Gay, R. (1994), *Popular Organization and Democracy in Rio de Janeiro*. Filadélfia: Temple University Press.
- Graham, R. (1990), *Patronage and Politics in Nineteenth-Century Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Horkheimer, Max (1947), *Eclipse of Reason*. Nova York: Oxford University Press.
- Huntington, Samuel P. (1993), *The Third Wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Instituto Brasileiro de Geografia Estatística — IBGE (1983), *Anuário estatístico*. Rio de Janeiro, (mimeo.).
- Kant, I. (1959), *Foundations of the Metaphysics of Morals and What is Enlightenment?* Nova York: Liberal Arts Press.
- Kornhauser, W. (1959), *The Politics of Mass Society*. Glencoe: Free Press.
- Kronman, A. T. (1983), *Max Weber*. Stanford: Stanford University Press.
- Lowi, Theodore J. (1969), *The End of Liberalism; ideology, policy, and the crisis of public authority*. Nova York: Norton.
- Mainwaring, S. (1990), *Clientelism, Patrimonialism and Economic Crisis: Brazil since 1979*. Washington: LASA.
- Melucci, A.; Avritzer, Leonardo (1995), "Complexity, Cultural Pluralism and Democracy: collective action in the public space", *Social Science Information*, 39(4), 507-527.
- Nunes Leal, Jose Olympio (1946), *Coronelismo. enxada e voto*. Rio de Janeiro: Forense.
- O'Donnell, G.; Helen Kellogg Institute for International Studies (1996), *Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere*. Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- O'Donnell, G. (1998), "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy*, 112-125.
- Ortega y Gasset, J. (1930), *La Rebelión de las Masas*. Madri: Revista de Occidente.
- Rodrigues, L. M. (1987), *Quem é quem na constituinte: uma análise sócio-política dos partidos e deputados*. São Paulo, OESP: Maltese.
- Rousseau, J.-J. (1968), *The Social Contract*. Baltimore: Penguin Books.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998), "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy", *Politics and Society* 26(4), 461-510.
- Santos, W. G. d. (1987), *Crise e castigo: partidos e gerais na política brasileira*. São Paulo, Rio de Janeiro: Vértice; Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- (1993), *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco.
- Sartori, G. (1987), *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Schumpeter, J. A. (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Nova York e Londres: Harper & Brothers.
- Stepan, A. (1988), *Rethinking Military Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Tilly, C. (1986), *The Contentious French*. Cambridge: Belknap Press.

- Tocqueville, A. d. (1958), *Journeys to England and Ireland*. Londres: Lawrance and Mayer.
- União das Associações dos Moradores de Porto Alegre (Uampa), (1986) *A participação popular na administração municipal*. Porto Alegre (mimeo.).
- Utzig, L. E. (1996), "Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre", *Novos Estudos*, 45, 209-222.
- Weber, Max (1919 [1991]), *Economia e sociedade*. Brasília: Editora da UnB.

CAPÍTULO 12

O perfil político e institucional da
democracia participativa: lições
de Kerala, Índia

Patrick Heller

T.M. Thomas Isaac

Tradução de António Calheiros

INTRODUÇÃO

Na avaliação da democracia nos países em desenvolvimento, os acadêmicos incidem as suas análises majoritariamente na natureza do regime no poder e focam a sua atenção no papel dos partidos políticos e de outros atores políticos organizados na esfera eleitoral. Os acadêmicos também dirigiram naturalmente a sua atenção para a análise da forma pela qual as estruturas estatais moldam os padrões de envolvimento e para a investigação minuciosa de padrões e modos de representação. A grande maioria destes trabalhos elegeu o Estado-nação como a unidade crítica de análise. O que, no entanto, tem faltado é uma compreensão mais aprofundada das práticas democráticas quotidianas, particularmente dos campos institucionais subnacionais onde tanto os agentes políticos formais quanto os informais se envolvem entre si e com o Estado. Na ausência de tais análises, é muito difícil compreender as razões pelas quais tantas democracias nos países em desenvolvimento foram ineficazes, até mesmo na implementação de direitos básicos de cidadania. Por que motivo a participação política permaneceu tão restrita, à exceção do exercício periódico do direito de voto? Os Estados em desenvolvimento adequaram a sua resposta política ao eleitorado, mas será que as instituições burocráticas herdadas do aparelho absolutista ou colonial foram abertas à participação dos cidadãos comuns? Terão mudado efetivamente os modos de governo, os parceiros sociais privilegiados e os objetivos prioritários de desenvolvimento? Serão o alcance e a robustez da legitimidade pública suficientes para assegurar o exercício equitativo dos direitos de cidadania? O Estado indubitavelmente sofreu uma transformação, mas será que, na linguagem que hoje prevalece nos discursos da pós-transição sobre desenvolvimento, se aproximou das pessoas?

Se a construção de um Estado democrático apresentou dificuldades, a criação de um Estado responsável revelou-se ainda mais complicada. Isto é

particularmente perceptível na Índia. Os traços gerais da democracia indiana recordam-nos que não existe uma progressão democrática linear. Enquanto a robustez das instituições democráticas indianas tem sido justamente aclamada, também a eficiência dessas mesmas instituições tem sido crescentemente questionada. Cinquenta e quatro anos de governo democrático quase ininterrupto pouco contribuíram para a diminuição do alto grau de exclusão de que são vítimas as camadas subalternas. Ademais, aprofundando a questão, pode-se constatar que, no campo institucional unitário demarcado pelas fronteiras do estado-nação indiano, existem acentuados desníveis de democracia ou, nas palavras de Guillermo O'Donnell (1993), diferenças no grau de cidadania. A história da pós-transição indiana gerou diversas trajetórias de democratização. Se, por um lado, é possível identificar baluartes de autoritarismo quase-feudal (o estado de Bihar, por exemplo), por outro, também são encontrados casos atuais de aprofundamento da democracia. O caso do estado de Kerala, no sudoeste da Índia, é sintomático, não apenas devido à conhecida tradição de movimentos populares liderados pelo Communist Party of India (Marxist) — CPI(M) [Partido Comunista da Índia (Marxista)] e de um estado ativista que logrou algumas das mais importantes vitórias sociais e de redistribuição de riqueza em um país em desenvolvimento, mas também porque, desde 1996, tem sido palco de uma das mais ousadas, conscientes e abrangentes experiências de governo participativo.¹

Em 1996, a coligação Left Democratic Front (LDF) [Frente Democrática de Esquerda] recuperou o poder em Kerala e o executivo liderado pelo PCM cumpriu imediatamente a sua promessa eleitoral mais importante ao implementar a Campanha dos Cidadãos pela Descentralização do Planejamento. Apesar da Campanha dos Cidadãos (doravante campanha) se encontrar no seu quinto ano, já conseguiu alcançar um grau de delegação de poder decisório muito superior ao de qualquer outro estado indiano. Todos os 1.214 órgãos de poder local de Kerala — municípios e os três níveis rurais de *panchayats* (a designação indiana para assembleias locais): distrito, bloco e *grama* — receberam novas funções e poder de decisão, e liberdade de gestão para 40% dos fundos governamentais para o desenvolvimento. No entanto, a campanha representa muito mais que uma mera descentralização de poderes administrativos para níveis de representação mais baixos. Tanto o seu intuito político quanto o institucional ambicionam uma trans-

¹Para uma perspectiva teórica deste conceito, consultar Fung e Wright (2001 e 2002). Para uma análise exaustiva do caso de Kerala como experiência de governo participativo, consultar Thomas Isaac e Heller (2002).

formação social — um pouco na linha de Porto Alegre* — de compensação pelas deficiências das estruturas representativas e processos decisórios burocráticos formais através da construção e capacitação de instituições participativas. Em diversas perspectivas, emerge claramente como uma arrojada experiência de construção de uma democracia participativa. A primeira perspectiva incide sobre sua escala e alcance. A descentralização de uma vasta gama de responsabilidades pelo desenvolvimento para 1.214 órgãos democráticos locais representa uma profunda reconfiguração do estado e da sua relação com a sociedade, e apresenta a possibilidade de transformar dramaticamente as práticas democráticas quotidianas dos 31 milhões de habitantes de Kerala. A segunda perspectiva, incidindo sobre o plano institucional das instituições-chave da campanha — Grama Sabhas (assembleias locais), *development seminars* (seminários de desenvolvimento), *task forces* (forças de trabalho para iniciativas específicas) e *local governments* (governos locais) —, tentou conscientemente desenvolver e capacitar um modelo de planejamento democrático e participativo do desenvolvimento. Por um lado, ao delegar aos círculos locais funções de planejamento e implementação, a campanha conseguiu, pela primeira vez na Índia, efetivamente dar poder a comunidades e governos locais para responder aos seus problemas concretos. Todo o ciclo de planejamento — começando pela coleta de informação local e acabando na formulação de um amplo plano local contendo centenas de projetos — consiste basicamente em um longo exercício de solução de problemas concretos. Por outro lado, tanto o caráter institucional quanto o caráter político da campanha revelam uma forte preocupação com a promoção de uma participação de baixo para cima. A delegação aos governos locais de poder e recursos reduziu significativamente os custos de transação da participação, e o hiato de conhecimento e capacidade que tradicionalmente excluía o cidadão comum de uma participação efetiva no governo foi consideravelmente reduzido através de programas massificados de formação, da mobilização ativa das competências da sociedade civil e de esforços coordenados de transferência de poder para grupos tradicionalmente marginalizados — mulheres, *adivasis* (“tribais”) e *dalits* (“intocáveis”). Ademais, as instituições participativas da campanha são deliberativas de uma forma autoconsciente — fundamentadas em processos decisórios participativos e racionais — diretamente dotados de poder, dado que conjugam a seleção e a elaboração de projetos com a sua efetiva implementação. Em todos estes aspectos, a campanha constitui um momento crítico na cami-

*Ver, neste volume, os capítulos 10 e 11. (N. do E.)

nhada democrática de Kerala: é nada menos do que um projeto político explicitamente configurado para desmontar certas formas de prepotência burocrática e clientelismo fortemente enraizadas ao revigorar a tradição de Kerala quanto ao envolvimento político direto e ativista e ao democratizar radicalmente o caráter institucional do Estado.

1. DESAGREGANDO A DEMOCRACIA²

A discussão das transições democráticas tem compreensivelmente sido centrada na implementação de instituições processuais, constitucionais e eleitorais. A unidade de análise é recorrentemente o Estado-nação. Embora útil em termos de categorização de regimes e de distinção entre democracia e absolutismo, o enfoque nas instituições formais centrais oferece um suporte analítico algo limitado em termos de conceitualização do aprofundamento da democracia. Devido ao caráter relacional e conjuntural tanto das instituições quanto das políticas, os seus atributos nunca são completamente isomórficos: nem horizontalmente, através de diferentes orientações políticas; nem verticalmente, entre diversos níveis do aparelho estatal. Conforme o Estado se propaga para fora do seu núcleo funcional e geográfico, a sua autoridade e eficiência oscilam dramaticamente. Assim como grande parte dos teóricos do Estado-sociedade hoje cobram uma desagregação do Estado (Migdal *et al.*, 1994), também nós precisamos de uma desagregação da democracia.

De acordo com a sua definição convencional, a democracia formal caracteriza-se pelo sufrágio universal, eleições regulares e livres, responsabilização do aparelho de Estado para com os representantes eleitos e consignação legal dos direitos de associação (Huber *et al.*, 1999: 168). Uma democracia eficaz é aquela em que as práticas democráticas estão disseminadas na sociedade, regendo não apenas as relações dos cidadãos com o Estado, mas também o relacionamento público entre cidadãos. O grau de legalidade pública em muitas democracias formais permanece fortemente restrito geográfica e funcionalmente. Em tais democracias, afirma O'Donnell, "o componente de legalidade democrática e, também, de transparência e de cidadania, desva-

²A discussão presente nos duas próximas seções é baseada em Heller (2000).

nece-se nas barreiras geográficas de relações entre diferentes classes, sexos e etnias" (1993: 1361). O espaço de intervenção pública é substituído por um poder privatizado. As instituições e cargos públicos de caráter local são colonizados por chefes, dirigentes, fidalgos ou caciques. O patrimonialismo, clientelismo e coerção corroem a autoridade democrática. Temos, assim, que olhar além das fachadas macroinstitucionais dos parlamentos, constituições e eleições e analisar as instituições intermediárias e locais e as arenas consultivas existentes nos interstícios do Estado e sociedade, onde as formas de democracia quotidiana florescem ou morrem. É necessária, dito de outra forma, uma sociologia política da democracia, uma sociologia que reconheça especificamente que uma democracia ativa tem ser uma democracia efetiva.

Uma democracia efetiva tem duas características inter-relacionadas — uma sociedade civil robusta e um Estado capaz. Uma sociedade civil livre e dinâmica torna o Estado e os seus agentes mais responsabilizáveis, ao assegurar que a participação popular não ocorre apenas através de eleições (mandatos periódicos), mas também através de *feedback* e negociação constantes. A sociedade civil é essencial à prática democrática pois amplia o alcance e o estilo reivindicativo além do interesse representativo formal característico da sociedade política. Movimentos sociais, associações e sindicatos mobilizam novos atores e levantam novas questões. Neste processo, não só proporcionam um contrapeso em relação a formas mais burocráticas e centralizadas de representação de interesses, como também criam novas solidariedades, que desafiam diretamente, em muitas instâncias, certas desigualdades, impulsionando desta forma a própria democratização da sociedade em si. O cerne da questão é que a saúde de uma democracia é medida tanto pela natureza qualitativa dos seus padrões de associação quanto pelo caráter formal das suas instituições, e como estas duas variáveis se condicionam mutuamente — os padrões associativos são condicionados pelo envolvente institucional e a sensibilidade institucional é condicionada pela vitalidade associativa —, os padrões tanto podem ter efeitos positivos quanto negativos.

A capacidade do Estado é também central para a efetividade da democracia. Garantias processuais de direitos políticos e cívicos, incluindo o direito de associação e de liberdade de expressão não são traduzidos automaticamente no exercício efetivo desses direitos democráticos. A cidadania não é um direito, é uma relação. Quando as desigualdades entre diferentes estratos sociais são tão pronunciadas que criam formas extraconstitucionais de restringir a

autoridade (clientelismo, sistema patriarcal, subordinação de castas), o exercício da cidadania é subvertido. Como têm afirmado os teóricos da sociedade civil, as suas qualidades associativistas revelam-se apenas quando existe uma dupla diferenciação face ao Estado e face aos grupos sociais primários (famílias, grupos de afinidade, estirpes). O pré-requisito para um exercício efetivo dos direitos cívicos e políticos é um Estado capaz de assegurar a aplicação imparcial, equitativa e racional da autoridade pública. As pessoas e os grupos necessitam de uma proteção efetiva contra a ação estatal arbitrária, mas também face a formas de autoridade social possíveis de limitar ou violar as suas liberdades cívicas e políticas. E a criação de espaços públicos protegidos contra tentativas de autoridade não democrática exige muito mais do que produção legislativa e responsabilização das estruturas públicas. Isto assinala uma mudança fundamental na distribuição e localização do que Weber denominou “dominação legítima” da sociedade face ao Estado. Dado o caráter inacabado e polémico deste processo de construção do Estado em muitos países em desenvolvimento, e particularmente a fraqueza institucional (ou vulnerabilidade face à influência das elites) dos órgãos locais, a força da autoridade pública legalmente imposta permanece limitada, criando uma espécie de cidadania de baixa densidade. Este problema está intimamente relacionado com os limites do poder público em nível da infra-estrutura e da autoridade. Em termos de infra-estrutura, o aparelho estatal — polícia, justiça, educação — está estabelecido de forma muito tênue e desigual para impor e fomentar os direitos dos cidadãos. Em termos de autoridade, a esfera legítima da dominação do Estado (arenas constitucionalmente definidas onde a sua autoridade é restritiva e coerciva) é questionada e enfraquecida por fontes antagônicas de autoridade. E mesmo quando as instituições do governo central são robustas e razoavelmente imunes aos interesses privados (autonomia relativa), tanto instituições de âmbito meso como local — igualmente críticas para assegurar direitos efetivos de cidadania, especialmente a participação — podem ser fortemente permeáveis.

2. OS LIMITES DA DEMOCRACIA EFETIVA NA ÍNDIA

As instituições democráticas indianas resistiram ao teste do tempo e ao teste de uma sociedade fissipara. A infra-estrutura processual básica da democracia — concretamente a constituição e a proteção dos direitos de associação,

a separação de poderes e a existência de eleições abertas e regulares tanto em nível nacional quanto estatal — enraizou-se fortemente.³ Não obstante alguns episódios embaraçosos de violência entre castas, as instituições democráticas não só ajudaram a gerar uma nação a partir de diversas nacionalidades, como também institucionalizaram a submissão à incerteza legislativa decorrente da rotatividade governativa. Apesar do episódio absolutista de 1975-77, hipótese de um retrocesso na caminhada democrática na Índia parece remota. As classes dominantes, proprietários e profissionais, sustentam a democracia, quanto mais não seja porque lucraram extraordinariamente com a generosidade das políticas democráticas protecionistas (Bardhan, 1984).

A efetividade das instituições democráticas indianas é uma questão totalmente diferente. Ao longo de grandes regiões da Índia, o exercício dos direitos de cidadania, mesmo no sentido meramente político do termo, é condicionado pela manutenção de formas tradicionais de controle social. Quando mais de metade das famílias rurais da Índia dependem de senhorios para terem acesso à terra e ao trabalho, os laços clientelistas são mantidos nas estratégias dos grupos dependentes. Com os seus rituais de exclusão e relações hierárquicas tão profundamente enraizados, o sistema de castas estabeleceu estas desigualdades materiais com um nível de controle social e cultural difícil de igualar. O baixo grau de instrução e o tratamento discriminatório por parte das instituições estatais controladas pelas castas superiores limitam ainda mais a autonomia associativa das castas e classes mais baixas. O corolário desta situação é a predominância de uma soberania fragmentada. O alcance e a autoridade do Estado democrático e legal acabam, ou mais corretamente transformam-se, onde começa a jurisdição e o poder das elites locais e dos adeptos do sistema de castas. Num modelo bastante similar tanto ao brasileiro quanto ao africano, as fontes extrademocráticas de autoridade não só resistem, como corrompem e privatizam o poder estatal (Weyland, 1996; Mamdani, 1996). As elites locais normalmente dominam as instituições locais, especialmente em nível da administração local, instituições escolares, cooperativas e estruturas burocráticas de desenvolvimento. A permeabilidade da autoridade estatal é ainda mais perceptível devido à manutenção por algumas castas de

³Existem 25 estados na Índia, 15 dos quais com uma população de mais de 15 milhões. Cada estado indiano tem a sua própria legislatura e Executivo e goza de um vasto leque de poderes e responsabilidades consignados constitucionalmente, especialmente fontes independentes de receitas (essencialmente impostos indiretos) e uma grande variedade de funções de desenvolvimento.

exércitos privados (particularmente em Bihar) e ao controle que as elites exercem sobre as forças policiais locais.

Isto não quer dizer que as instituições democráticas indianas não tenham nenhuma eficácia. As duas últimas décadas testemunharam uma erosão do clientelismo político tradicional. A democracia concorrencial formal indiana subjugou a legitimidade da autoridade social tradicional, incubando uma nova geração de empresários políticos e criando novos espaços de mobilização de grupos. Mas as forças políticas emergentes estão mais baseadas em clivagens sociais do que nunca. A base de mobilização passou do protecionismo para o populismo identitário. À medida que as eleições se tornaram mais concorrenciais e mais grupos foram tendo acesso à arena política autonomamente, o protecionismo foi sendo ligado cada vez mais a políticas de identidade. A exigência de quotas governamentais e de privilégios especiais, quer para comunidades majoritárias quer para comunidades minoritárias, domina agora a agenda reivindicativa. Esta explosão de exigências restritas iniciou uma frenética competição de soma nula pela disputa de tratamento preferencial, o que Bardhan adequadamente classificou como “disputa entre os grupos de interesses pela igualdade de oportunidades” (1997: 16).

Neste clima político de populismo e fragmentação organizacional, as formações políticas mais abrangentes são exceção à regra. Os sindicatos nunca saíram fora da aura protetora do setor organizado (grandes fábricas e função pública) e, em muitos casos, não são mais do que veículos de promoção política de dirigentes regionais. As associações de agricultores são dominadas pelos interesses dos grandes agricultores. Com o alcance da legitimidade pública limitado pelo poder das elites locais, o esforço de organização em torno das questões econômicas por parte das classes e castas mais baixas (fora de Kerala e Bengal Ocidental) tem sido invariavelmente derrotado (Brass, 1994: 334). Face a este contexto de fragmentação política, a capacidade mobilizadora das instituições democráticas e, particularmente, a sua capacidade de solução de problemas de distribuição da riqueza é cada vez mais posta em causa. As políticas de cidadania social, como Metha (1997: 64) observou, primam pela ausência. Assim, à semelhança do caso brasileiro, a fragmentação política corroeu o potencial (e a promessa) democrático da diminuição das desigualdades (Weyland, 1996).

Se a ausência de forças políticas abrangentes limita a possibilidade de inclusão programática dos interesses das classes mais baixas, a quase ausência de instituições democráticas apenas acentuou o problema da ineficiência

democrática. Até há pouco tempo, os órgãos de poder local indianos sequer eram formalmente democráticos. O teórico mais proeminente do CPI(M), E. M. S. Namboodiripad, afirmou que “se, ao nível do Estado central, a Constituição implementou a democracia, ao nível regional apenas trouxe a burocracia”. Efetivamente, apenas com a aprovação das 73^a e 74^a emendas à Constituição, em 1993, é que foram implementadas eleições regulares para os órgãos de poder regionais. E mesmo quando os órgãos regionais assumiram legitimidade eleitoral, não conseguiram assegurar poderes decisórios relevantes. A grande maioria dos órgãos de poder local tem apenas exercido funções de implementação administrativa de programas desenvolvidos centralmente.

Apesar de a idéia de aumento do poder local ser um elemento base da herança de Gandhi, desde o programa de desenvolvimento comunitário de Nehru até os esforços em nível central e regional de fortalecimento dos governos regionais, a questão da descentralização, como a da reforma agrária, tem sido pautada por promessas quebradas, paralisação burocrática e legislação vazia. Nos casos em que o poder local tem conseguido algum poder, este tem sido usurpado pelas elites locais por intermédio de formas variadas de clientelismo. Não obstante com as assimetrias regionais, o balanço é claro: com a possível exceção de Bengal Ocidental, o processo de concepção e implementação de iniciativas de desenvolvimento, incluindo os mais básicos serviços públicos quotidianos, continua a ser um processo de cima para baixo, dominado pelas elites políticas e burocráticas das capitais regionais e seus intermediários, agentes e mediadores.

3. DEMOCRACIA E MOVIMENTOS SOCIAIS EM KERALA

Existem provavelmente poucos casos no mundo em que o elo causal entre movimentos sociais organizados e importantes ganhos sociais e de redistribuição de renda seja tão forte como em Kerala. Em suma, a longa história de mobilização social iniciada com os movimentos de reforma do sistema de castas e algumas revoltas pontuais nos anos 20 e 40 cristalizaram-se em um movimento das classes populares sob a proteção do partido comunista, que ascendeu ao poder em 1957. Sucessivos mandatos comunistas, juntamente com um processo quase contínuo de mobilização militante massificada, exerceram uma pressão inflexível no poder central para a ampliação de progra-

mas sociais, o controle do mercado de trabalho e a implementação de reformas agrárias. Apesar de um período de quase duas décadas de estagnação econômica (1970-1990), os indicadores sociais apresentaram uma melhoria contínua, os níveis de pobreza diminuíram dramaticamente e os salários para os trabalhadores não-especializados (trabalhadores agrícolas, da construção civil, estivadores, *beedi*⁴ e trabalhadores ligados à produção de caju) continuam muito elevados. A mobilização massiva de classes diminuiu significativamente nos anos 80, mas nenhum executivo cancelou ou cortou financiamentos a nenhum programa social importante (e isto apesar das crescentes limitações orçamentárias) e em muitas áreas o governo do estado de Kerala (independentemente do partido no poder) continua a propor inovadoras formas de combate à pobreza (Heller, 1999). É inquestionável que esta atividade de combate à pobreza e de redistribuição de riqueza não encontre paralelo, em termos de coerência e sucesso, em nenhum outro estado indiano nem provavelmente em nenhum outro Estado democrático.⁵

Tudo isto torna a iniciativa Campanha Popular pela Descentralização do Planejamento, iniciada em 1996 pelo governo regional (liderado pelo CPI(M), algo intrigante. Consensualmente considerada a experiência mais abrangente e radical de descentralização já realizada na Índia, o projeto político implícito pouco tem passado de um confronto direto com os feudos da burocracia do Estado e as redes de clientelismo estabelecidas no sistema político. O paradoxo existente, como indicou Thomas Isaac, consiste em “o governo promover um movimento para obrigá-lo a reestruturar radicalmente o seu modelo de governo. Por que motivo haveria qualquer executivo de empreender tal iniciativa?” (2000: 316). A resposta a esta questão implica uma breve análise do percurso político e de desenvolvimento de Kerala. A trajetória dos movimentos nacionalistas, agrários e anti-sistema de castas de Kerala chegou a um impasse quando o Partido Comunista venceu as primeiras eleições em 1957. Os comunistas e seus parceiros nunca conseguiram alcançar uma maioria que garantisse estabilidade governativa, tendo, conseqüentemente, alternado no poder. Se a

isto juntarmos a sua recorrente desconfiança face à “democracia parlamentar” — o que os levou a serem duas vezes destituídos do poder pelo governo central —, encontraremos a justificação da sua permanente reinvenção e reforço de capacidade mobilizadora. “A esquerda não confia no poder de transformação autônomo do executivo estatal, que é apenas uma parcela de um Estado indiano burguês-proprietário. Desta forma, quer dentro quer fora do executivo, continuam a apoiar as massas nas suas reivindicações. A pressão constante das bases é importante na compreensão da capacidade de resposta do aparelho estatal” (Thomas Isaac, 2000: 141-42). Nos anos 40 o CPI(M) liderou o movimento independentista. Nos anos 50 e 60, lutou pelos direitos dos rendeiros mais pobres. Nos anos 70, tendo perdido o apoio de muitos dos beneficiários da reforma agrária, o partido defendeu a causa dos trabalhadores sem terra. E, nos anos 80, empreendeu uma agressiva campanha de sindicalização dos trabalhadores do setor informal (Heller, 1999).

Um efeito crucial desta dinâmica de mobilização foi o envolvimento do Estado e o aumento da legitimidade pública. À medida que o poder dava resposta às reivindicações populares de redistribuição da terra, de produção de legislação-trabalhista, de criação de serviços sociais, emaranhava-se na sociedade. Quer em nível macro quer em nível local, isto criou um importante tecido de autoridades e instituições democráticas. Contrastando com o modelo indiano habitual, em que as instituições locais e regionais são muito ligadas às elites locais e castas dominantes, no caso de Kerala uma vasta gama de instituições, especialmente órgãos distritais, *panchayats*, associações de estudantes, cooperativas e estruturas quase-corporativistas, tem atribuído crescente poder representativo aos interesses das classes mais baixas.

Devido ao grande sucesso da mobilização dos setores populares de Kerala, materializado até nos programas eleitorais de um partido político, o executivo manifestou uma forte inclinação para as classes desfavorecidas e desenvolveu importantes reformas sociais e de redistribuição de riqueza. Mas se o caráter político do Estado se afastou fortemente dos padrões indianos, o seu caráter institucional — e especificamente o seu caráter altamente centralizado e burocratizado — não o fez. Apesar da força dos movimentos e instituições das bases, o poder estatal permaneceu fortemente centralizado e, até a campanha de 1996, o governo local de Kerala era pouco mais do que uma delegação administrativa do governo central. Dado o aspecto subnacional de Kerala, isto não causa estranheza. O Estado indiano — e com ele o estado

⁴Cigarros locais. (N. do T.)

⁵Kerala tem obtido desempenhos superiores a todos os outros estados indianos nos indicadores sociais relevantes, alcançando um nível até superior a alguns países desenvolvidos. Mais de 90% da população é alfabetizada e a esperança de vida atinge 72 anos. Nos últimos 30 anos, a percentagem de famílias abaixo da linha de pobreza diminuiu a um ritmo superior ao de qualquer outro estado indiano, passando de 54,2%, em 1973-74, para 24,4%, em 1987-88.

de Kerala — nasceu da interseção de uma burocracia imperial com uma visão de transformação planejada de inspiração soviética, fortemente imbuída de um modernismo. No entusiasmo que caracterizou a celebração nacionalista do Estado como agente de modernização e emancipação, o planejamento de cima para baixo tornou-se o instrumento de desenvolvimento preferencial. Como afirma Kaviraj, “Em meados da década de 50 essa doutrina ultraracionalista enraizou-se na ideologia de planejamento e, conseqüentemente, do Estado indiano. ‘O Estado’, ou quem quer que assumisse essa incumbência em lugar dos cidadãos, deveria ser o promotor e, como se não bastasse, o avaliador do processo de desenvolvimento” (1998: 62). Sem cair em uma perspectiva não social e redutora que vê um ambicioso predador em cada burocrata e político, a acumulação de tais poderes, exercidos com pouca confiança das bases, criou inevitavelmente jogos de interesses e redes de influência que só têm a perder com a descentralização do poder. A consistência política deste modelo encontra sua lógica distributiva nos rendimentos que as classes dominantes — incluindo burocratas e políticos — construíram para si (Bardhan, 1984 e 1997).

Na sua comprovada capacidade de implementação de programas sociais e no seu grau superior de legitimidade pública, o caso de Kerala é uma proposta muito distante do sistema predatório dos estados do norte da Índia. Mas como vimos, a grande diferença está mais no lado da demanda — pressões dos movimentos sociais e voz ativa da sociedade civil na exigência de intervenção do Estado — do que no da oferta, pois o aparelho de Kerala também abriga muitos interesses enraizados de tipo rentista. A dimensão e poder desses interesses resulta em boa parte do projeto de redistribuição de Kerala, especialmente do crescimento exponencial da burocracia de serviços e da proliferação de empresas públicas (na sua maioria não lucrativas). Além disso, o CPI (M) sempre adotou o “centralismo democrático” e, com ele, a uma visão ortodoxa de desenvolvimento de iniciativa estatal de cima para baixo.

Para compreender as razões pelas quais o CPI(M) acolheu agora a descentralização, três questões são de interesse capital. Primeiro, o partido percebeu as limitações do seu poder eleitoral e, em um contexto de disputa partidária, reconheceu na descentralização democrática — com os seus princípios implícitos de apartidarização, governo desburocratizado e desenvolvimento sustentado —, o caminho para cativar novos setores da população. Segundo, a aceitação da descentralização implica um reconhecimento tácito do esgotamento das capacidades de redistribuição do Estado desenvol-

vimentista. Os amplos movimentos sociais que originaram a ampliação da cidadania social foram substituídos por interesses mais setoriais e restritos. Se um Estado forte, centralizado e intervencionista assegurou grande parte dos benefícios associados ao modelo de Kerala (elevados níveis de desenvolvimento social, infra-estrutura pública abrangente, reformas institucionais básicas), a segunda geração de desafios ao desenvolvimento social (ênfase na qualidade, e não na quantidade dos serviços públicos) apela a um modelo de governo bastante diferente. Terceiro, apesar de um salto recente do crescimento, os problemas econômicos estruturais de Kerala — especialmente a falta de dinâmica no setor industrial — ampliaram os fracassos do Estado dirigista, e anteciparam o reconhecimento da necessidade de desenvolver formas de intervenção estatal mais flexíveis e descentralizadas, planadas de forma a fomentar, mais do que regulamentar ou controlar, a atividade econômica. Finalmente, o golpe mais visível e devastador no desenvolvimento de cima para baixo veio da amplamente reconhecida deterioração dos serviços públicos. Em termos comparativos, a qualidade dos serviços públicos de saúde e educação de Kerala está décadas à frente de qualquer outro estado indiano. Mas, para os padrões locais, especialmente os de uma sociedade educada e cada vez mais de classe média, uma deterioração marginal mínima da qualidade do serviço levou a uma insatisfação pública geral. Apesar de majoritariamente atribuída à burocracia ineficiente, a deterioração do setor público tem sido associada à lógica mercantilista da globalização (e especificamente à súbita proliferação de clínicas e escolas privadas em Kerala) e aos imperativos de restrição orçamentária do neoliberalismo.

4. A CAMPANHA O DEPARTAMENTO PELA DESCENTRALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO

Embora a volta do CPI(M) ao poder em 1996 tenha criado as condições para a transformação do Estado, foi o Departamento de Planejamento Estatal (DPE) que formulou, concebeu e conduziu a campanha. Ao fazê-lo, é importante destacar que a DPE se fundamentou em um grande volume de conhecimento prático, idéias e ensaios construídos ao longo de 25 anos de experiências locais conduzidas por ONGs, especialmente a Kerala Sastra Sahitya Parishad (KSSP) — People’s Science Movement.⁶ O KSSP tem desempenhado um papel muito

⁶Movimento para a Ciência Popular. (N. do T.)

ativo em nível das bases na implementação da campanha. O resto deste capítulo irá descrever e avaliar as instituições básicas e os procedimentos da campanha e fundamenta-se essencialmente no envolvimento direto de um dos autores — T.M. Thomas Isaac, que é membro da DPE e ativista de longa data no KSSP — e em pesquisa desenvolvida por ambos.⁷

Como programa de reforma das instituições, a campanha foi concebida especificamente para fomentar maior participação direta por parte dos cidadãos nos processos decisórios e fundamentou-se em dois princípios básicos. O primeiro era o de que as instituições do poder local deveriam passar de meros instrumentos de implementação de programas nacionais a instituições administrativas dotadas de autonomia funcional e financeira, e que a devolução de incumbências e de recursos deveria ser feita com base no princípio da subsidiariedade (o que pode ser feito melhor em nível local aí deve ser feito).⁸ O segundo princípio é o de que as estruturas representativas tradicionais precisam ser complementadas por formas mais diretas de democracia. A participação popular, conforme argumentado, implicaria representantes eleitos continuamente, e não apenas periodicamente responsabilizados pelos cidadãos e daria maior transparência ao funcionamento da burocracia. Níveis crescentes de participação direta e informada exigiriam tanto uma mobilização dos cidadãos quanto uma estruturação institucional que permitisse ao cidadão comum desempenhar um papel ativo na escolha, concepção e implementação de planos de desenvolvimento local.

Os autores da campanha também perceberam desde o início que os instrumentos do Estado não eram adequados, quer em termos políticos quer em termos práticos, à implementação das necessárias reformas. Dada a inércia das instituições existentes e o poder dos interesses instalados, a legislação, por si só, nunca conseguiria impor mudanças tão profundas. O sucesso das reformas agrárias de Kerala nos anos 70 — de longe considerada a mais abrangente e igualitária naquele subcontinente — foi alicerçado no apoio de um movimento de camponeses extremamente poderoso. Uma campanha massiva de alfabetização em 1991 (em que o KSSP esteve envolvido de for-

⁷Grande parte do que se segue é retirado diretamente de Thomas Isaac e Heller (2002).

⁸Os princípios básicos de autogoverno local — autonomia, subsidiariedade, definição de funções, complementaridade, uniformidade, participação das pessoas, responsabilização e transparência — foram primeiramente consolidados pela Comissão de Descentralização do Poder (popularmente conhecida como Comissão Sen, em homenagem ao seu presidente falecido Dr. Satyabrata Sen), especialmente pelo Governo de Kerala.

ma ativa) chamou a atenção para a grande importância à mobilização da iniciativa popular. Aproveitando estes ensinamentos, e o reconhecimento de Kerala como um grande reservatório de capacidade mobilizadora, a ênfase estratégica foi colocada desde início na necessidade de desenvolver as reformas como uma campanha.

No próximo ponto será apresentada uma análise detalhada da concepção institucional da campanha e procurar-se-á harmonizar os objetivos democráticos de participação ampliada e deliberação efetiva com a necessidade de competência técnica e coordenação na formulação e implementação de planos de desenvolvimento. A eficácia desses mecanismos para atingir os objetivos da descentralização democrática é avaliada de forma crítica no final.

4.1. *Invertendo a seqüência das reformas descentralizadoras*

A descentralização democrática implica alterações nas estruturas administrativas, na alocação de funções e poderes e no controle dos recursos. Todos estes aspetos estão relacionados e precisam ser implementados simultaneamente. No modelo tecnocrático advogado pelas agências de desenvolvimento multilaterais, a descentralização é vista como um processo institucional incremental desenvolvido essencialmente pela administração pública e pelas ciências empresariais.⁹ Convencionalmente aceita-se que é preciso garantir certas condições, definidas por uma clara delimitação de funções entre os vários níveis, antes que seja possível delegar com sucesso um genuíno poder de decisão: é necessário criar estruturas administrativas de apoio, implementar procedimentos de organização, redistribuir recursos humanos, desenvolver uma nova base de informações e formar os novos funcionários (tanto voluntários como contratados). Mais importante ainda, a restituição dos recursos financeiros tem que ser cuidadosamente adaptada e calibrada de acordo com a capacidade de absorção das novas instituições.

O grande problema neste modelo linear de descentralização é o pressuposto de que a transformação do modo de funcionamento do governo pode ser conseguida por intermédio de um processo prescritivo de introdução de soluções técnica e administrativamente racionais. Assume-se a existência de um mundo apolítico e não conflitual. No entanto, uma descentralização democrática bem-sucedida e sustentável é a exceção, e não a regra, devido es-

⁹Para uma análise crítica do paradigma tecnocrático, consultar Bardhan (1999) e Heller (2001).

sencialmente à inércia burocrática — particularmente à resistência à mudança por parte de departamentos mais poderosos e aos interesses políticos instalados.

Certamente que em Kerala também há feudos burocráticos e formações políticas com interesse na manutenção do *status quo*. No entanto, neste curto percurso feito pela campanha, a delegação já ultrapassou amplamente a mera imposição legislativa e hierárquica.

O passo mais dramático tem sido a delegação, desde 1997-98, de cerca de 35 a 40% do orçamento anual de desenvolvimento às instituições locais autogovernadas (*panchayats* de *grama*, bloco e distrito e municípios) — as ILAGs.¹⁰ Em 1997-98 o total dos recursos devolvidos (subsídios) atingiu 10.250.000.000 rupias e em 1998-99, 11.780.000.000 rupias, montantes que não incluem os apoios concedidos por intermédio de programas do governo central nem empréstimos institucionais aos governos locais. Antes de 1996-97, as ILAGs recebiam uma média de 200.000.000 rupias por ano em financiamentos soltos. Parece claro que a capacidade administrativa e a experiência de gestão dos órgãos locais recém-eleitos estaria algo aquém do exigível para levar a cabo tamanha mudança. Mas a delegação dos recursos orçamentais e seu controle — mesmo enquanto a nova regulamentação estava em construção e a capacidade administrativa sendo criada — teve duas conseqüências estratégicas cruciais. Primeiro, agora que os órgãos locais dispõem do poder de gerir o orçamento, o planejamento de intervenções locais assume um caráter muito mais tangível e imediato. Isto, como iremos ver, conduziu a elevados níveis de participação dos cidadãos. Segundo, a transferência da autoridade sobre o orçamento para níveis mais baixos limitou as possibilidades de clientelismo político e subversão hierárquica dos processos.

4.2. O planejamento como instrumento de mobilização social

Outra característica distintiva da experiência descentralizadora de Kerala é o papel central das funções planificadoras das ILAGs. Como requisito estatutário para atribuição dos subsídios governamentais, as ILAGs têm que apresentar um plano regional completo. O processo de planejamento, con-

¹⁰Os níveis de *grama*, bloco e distrito estão consignados na Constituição como um conjunto contínuo de estruturas igualmente denominadas *panchayats*. Os municípios são uma categoria à parte.

forme indicações da DPE, implica a realização de assembléias locais e a criação de grupos de trabalho setoriais em que peritos independentes e voluntários preparam diretamente relatórios, elaboram projetos e esboçam planos setoriais. As diversas fases de planificação efetivamente representam novos espaços de participação nos quais os cidadãos, órgãos eleitos e funcionários públicos discutem e estabelecem prioridades, projetos e objetivos de desenvolvimento.

De forma a garantir transparência e participação construtiva no planejamento, o processo é dividido em fases distintas com objetivos diferenciados, atividades básicas e programas de formação. Apesar de serem feitas algumas alterações todos os anos, o modelo implementado em 1997 (tabela 1) permanece inalterado.

Um componente essencial da campanha tem sido o programa de formação que se transformou em um dos maiores programas educacionais informais já empreendidos na Índia. No primeiro ano, em ciclos de formação em nível estatal, distrital e local, cerca de 15.000 dirigentes eleitos, 25.000 funcionários públicos e 75.000 voluntários receberam formação. Cerca de 600 formandos em nível estatal — considerados Recursos Humanos Chave (RHC) — tiveram cerca de 20 dias de formação. Aproximadamente 12.000 formandos em nível distrital — Recursos Humanos Distritais (RHD) — tiveram 10 dias de formação e no nível local mais de 100.000 pessoas tiveram um mínimo de cinco dias de formação. Todos os representantes eleitos participaram do programa de formação em algum dos níveis. Cada sessão de formação incidia sobre uma atividade de planejamento específica. Manuais e guias separados, totalizando quase 4.000 páginas de documentação, foram preparados e distribuídos em cada sessão.

4.3. Construindo o envolvimento cívico

Após a análise pioneira de Putnam (1993), é agora amplamente aceito que uma sociedade civil fortalecida — especialmente em termos das suas “normas de reciprocidade e redes de envolvimento cívico” e encarnada em formas diversas de instituições cívicas — é essencial para assegurar eficácia das instituições democráticas. A interpretação de Putnam sobre a contribuição da vida associativa no aprofundamento da democracia é, no entanto, inspirada em uma interpretação essencialista que entende o comportamento cívico

Tabela 1
Fases da Campanha Popular no
ano inaugural de 1997-98

Fase	Período	Objetivo	Atividades	Participação
1. <i>Gramma sabha</i>	Ag.-Out. (1997)	Identificação das necessidades sentidas pelas pessoas	<i>Gramma sabha</i> nas zonas rurais, convenções regionais nas zonas urbanas	2 milhões de pessoas assistiram aos <i>Gramma sabha</i>
2. Seminário de desenvolvimento	Out.-Dez. (1997)	Levantamento dos recursos e problemas da zona e formulação de estratégias de desenvolvimento local	Estudos participativos: Preparação de relatórios de desenvolvimento, organização de seminários de desenvolvimento	300.000 delegados participaram nos seminários
3. Grupos de trabalho	Nov. 1997- Mar. 1998	Elaboração de projetos	Reuniões dos grupos de trabalho	100.000 voluntários nos grupos de trabalho
4. Planos em nível das bases — municípios e <i>panchayats</i>	Mar.-Jun. (1998)	Formulação de planos de base	Formulação de planos e reuniões com os representantes eleitos	25.000 voluntários na formulação dos planos
5. Planos em nível ampliado — blocos e distritos	Abril-Jul. (1998)	Formulação de planos de nível mais alto	Formulação de planos e reuniões com os representantes eleitos	5.000 voluntários na formulação dos planos
CTVs (Corpos Técnicos Voluntários)	Maió-Out. (1998)	Apreciação e aprovação de planos	Reuniões das Comissões de Peritos	5.000 peritos voluntários envolvidos nas comissões de apreciação

co como sendo fortemente enraizado na cultura e na história. É, conforme argumentam Skocpol e Fiorina (1999), uma visão sociopsicológica da questão que deixa pouca margem para o papel do conflito no desenvolvimento das aptidões democráticas. Os críticos dizem também que as formas de vida cívica que contribuem para assegurar bens de desenvolvimento (por exemplo, capital social) são na realidade construções políticas (Evans, 1996) e que a vida associativa é em grande parte *artefactual*, ou seja, produto de ambientes institucionais, transformando relações sociais e intervenções estatais (Cohen e Rogers, 1995). Esta mutabilidade da sociedade civil é perfeitamente visível na história contemporânea de Kerala. Se a sua longa tradição de mobilização social contribuiu de forma decisiva para a efervescência da sociedade civil, também teve influência em certos desenvolvimentos que contribuíram para corroer a capacidade de ação cívica. Os conflitos baseados na redistribuição da riqueza entre classes tiveram dois efeitos. Primeiro, a polarização do panorama político de Kerala entre duas facções (esquerda e direita), muito ativas e com grande capacidade mobilizadora, que sistematicamente se faz notar em organizações da sociedade civil. Assim, escolas, cooperativas, comissões de fábrica e instituições locais, tudo foi convertido em uma arena de competição política. Com esta politização sistemática da sociedade civil, tornou-se cada vez mais difícil distinguir o fornecimento de bens e serviços públicos de objetivos e imperativos político-organizacionais. Segundo, as reivindicações de redistribuição acompanharam o aumento da dimensão e do papel do Estado e o crescimento das estruturas burocráticas. Apesar de as intervenções em grande escala em educação, saúde e proteção social terem contribuído para o desenvolvimento social de Kerala, o crescimento da burocracia restringiu fortemente o âmbito da iniciativa da sociedade civil. Dado que o processo de desenvolvimento burocrático coloca sua ênfase no topo da estrutura e é mais sensível a altos interesses do que a forças populares, o cidadão comum apenas manifesta interesse nos programas governamentais em função do seu retorno individual. As políticas parasitárias substituem cada vez mais as políticas de desenvolvimento comunitário, e a longa tradição de Kerala de ação de desenvolvimento de base popular sofreu uma acentuada erosão.

O empenho subjacente ao lançamento da campanha deriva diretamente de uma crítica aos efeitos corrosivos desses desenvolvimentos. Por um lado, existe uma conscientização crescente de que um Estado centralizado, empreendedor e controlador, já não é capaz de dirigir o desenvolvi-

mento de Kerala e de que são necessárias novas formas de ação pública e estatal. Assim, os que apoiaram a campanha têm manifestado a sua opinião de que o clima político fracionado e dividido partidariamente passou a ser um obstáculo ao desenvolvimento e de que um dos objetivos básicos da campanha — um pouco como o orçamento participativo em Porto Alegre — é acabar com o clientelismo político. Por outro lado, existe o entendimento de que as iniciativas da sociedade civil deverão receber mais apoio e oportunidades de envolvimento efetivo com as autoridades públicas.

Ao conceitualizar o planejamento como um instrumento de mobilização social, a campanha procurou aprofundar a democracia em três vertentes. Primeiro, devolvendo o planejamento e o poder de decisão às arenas locais para possibilitar uma abordagem mais integrada do desenvolvimento que desafie diretamente as hierarquias e seu poder de controle. Segundo, ao proporcionar incentivos visíveis e relevantes à participação, e ao enfatizar o processo deliberativo, o planejamento local do desenvolvimento tem a possibilidade de renovar a ação cívica e aliviar o sufoco do clientelismo e partidarismo. Terceiro, ao transformar significativamente o modo e os canais de tomada de decisão, a campanha criou uma nova configuração política e novas redes de política pública. Assim, os órgãos representativos locais, cujas funções anteriormente eram meramente protocolares, foram colocados em posições com poder de decisão, incluindo autoridade sobre as estruturas públicas locais. De forma idêntica, foram dadas às ONGs novas oportunidades de envolvimento direto no desenvolvimento, e foram desenvolvidos esforços conjuntos no sentido de criar novas ligações entre instituições profissionais e acadêmicas e comunidades, de modo a aproximar os peritos das bases (particularmente na fase de negociação, em que a burocracia tem sido tudo menos cooperante). Este último desenvolvimento espelha, em muitos aspectos, a fluidez dinâmica das relações Estado-sociedade caracterizadas pela emergência de novas redes associativas, que Chalmers *et al.* (1997) identificaram como características das sociedades civis revitalizadas da América Latina.

Resumindo, o objetivo da Campanha Popular pela Descentralização do planejamento não é meramente a elaboração de um plano de baixo para cima. O próprio processo de planejamento foi concebido como um meio de transformação do caráter e do alcance da participação e da natureza da conjugação de interesses. Tal transformação não pode ser garantida apenas através

de diretivas governamentais. Necessita da criatividade e lógica social de um movimento (Isaac, 1999a).

4.4 Institucionalização

Um dos grandes desafios à implementação da democracia participativa consiste no desenvolvimento de modelos institucionais suficientemente robustos para resistir às pressões dos grupos de interesses tradicionais interessados em subverter ou sufocar o processo deliberativo. No clima político extremamente volátil de Kerala, em que as duas facções políticas têm se alternado no poder, este problema é particularmente pertinente e complexo. Os governos liderados pelo Partido Congressista têm uma tradição de retrocesso de reformas descentralizadoras, particularmente nomeando pessoas de confiança para a direção das instituições recém-criadas.

A campanha enfrentou o desafio da institucionalização criando o máximo de envolvimento popular possível. Altos níveis de participação garantiram grande retorno, tendo partidos associados ao Partido do Congresso — e curiosamente a conservadora Aliança Muçulmana — manifestado o seu apoio à campanha. As estruturas locais de planejamento criaram espaços nos quais novas alianças políticas e colaborações foram constituídas. Ao substituir os sistemas convencionais de responsabilidade vertical dos partidos políticos e burocracias por um sistema de cooperação mais horizontal e fontes autônomas de autoridade, as estruturas de planejamento local da campanha conseguiram envolver os políticos e os funcionários públicos locais em um novo sistema. A incerteza política também sublinhou a necessidade de institucionalização formal da campanha, através da sua adequada transposição para a lei. Assim, o governo já emendou de forma abrangente o Panchayathi Raj Act de 1994 e o Kerala Municipality Act de 1994 de forma a assegurar a autonomia das ILAGs e a atribuir aos *grama sabhas* a apresentação de planos e orçamentos locais. Novas leis de transparência da administração e acesso à informação também foram promulgadas. Ademais, centenas de despachos governamentais criando novos sistemas de responsabilização, devolvendo a autoridade aos funcionários públicos locais e implementando novos procedimentos de prestação de contas enraizaram muitas das características da campanha no cotidiano da função pública.

Em maio de 2001, mantendo uma tradição de fracasso do partido no poder, a Frente Democrática de Esquerda foi destituída do poder por uma co-

ligação liderada pelo Partido do Congresso. A maioria dos analistas concordou que a derrota do CPI(M) não implicou nenhuma censura à campanha.¹¹ Neste momento (novembro de 2001), ainda é muito cedo para avaliar o impacto da mudança no executivo na campanha. No entanto, desgastar a autonomia e autoridade das ILAGs não será fácil devido não só ao grande esforço legislativo que requereria, mas também porque iria desunir o Partido Congressista e dar destaque a quem conseguisse, em coligação, controlar metade das ILAGs.

5. FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PLANEJAMENTO DE PARTICIPAÇÃO

O planejamento na Índia é uma tarefa tradicionalmente solitária e hierárquica. A literatura oficial do planejamento descentralizado na Índia tem mantido algum ceticismo quanto à participação popular no processo de planejamento (Gov. da Índia 1969, 1978 e 1984). Os planos distritais são normalmente elaborados por peritos oficiais selecionados com base, no máximo, em consultas superficiais a grupos de interesses específicos. No início da década de 1980, existia na maioria dos estados um aparelho de planejamento e o processo era descrito no Relatório do Grupo de Trabalho de Planejamento Distrital (Gov. da Índia 1984) da seguinte forma:

Normalmente, após a votação do orçamento do estado em assembleia, é solicitado aos diversos chefes de departamento que elaborem uma divisão distrital dos recursos alocados no orçamento. O resultado é em seguida comunicado aos distritos, quer através de departamentos setoriais ou pelo departamento de planejamento do estado. Isto normalmente ocorre quatro a cinco meses após o início do ano fiscal. Após receber esta informação, o distrito tenta incorporar uma justificação para despesas a nível distrital e o plano distrital é elaborado desta forma, a qual consiste numa *pura agregação de esquemas departamentais* (nossa ênfase).

No âmbito da Campanha, pela primeira vez na Índia os *panchayats* e municípios elaboraram verdadeiros planos operacionais e apenas posteriormente foram gerados os planos desagregados de nível inferior — em nível dos *panchayats* de

¹¹A derrota do CPI(r) parece mais relacionada à crise fiscal recorrente, uma iniciativa fracassada de reforma da educação CPI(r) e uma série de escândalos de corrupção na mídia.

grama (aldeia) e municípios —, então agregados em nível distrital para garantir a coordenação regional. Existem 990 *grama panchayats*, 58 municípios,¹² 152 blocos e 14 distritos em Kerala. As assembleias para cada nível de governo local são eleitas diretamente. Em nível de bloco e de distrito, o caráter democrático do planejamento é assegurado através do envolvimento de funcionários eleitos e várias comissões de cidadãos. Em nível municipal e de *panchayat* de aldeia, o procedimento do planejamento é conduzido por participação popular direta.

O poder decisório autônomo foi concedido aos governos locais através de subsídios desconexos. A tradição burocrática tem sido atenuada pela garantia de participação contínua de massas e independente em cada fase da preparação e implementação dos planos. Na criação de estruturas deliberativas contínuas a Campanha teve de vencer dois desafios de formulação em nível micro. O primeiro foi a criação de formas institucionais para correção das assimetrias de poder entre agentes locais. O segundo foi tornar a participação local efetiva ao conceder espaço para a intervenção das bases e para a deliberação sem restringir técnica ou economicamente os requisitos do planejamento.

5.1. As *grama sabhas*

As *grama sabhas*, assembleias dos círculos dos *panchayats*, representam o momento deliberativo básico no processo de planejamento. Legalmente, devem ocorrer pelo menos quatro vezes ao longo do processo de planejamento, com um quórum mínimo de 150 residentes. A primeira assembleia funciona como um fórum aberto no qual os residentes identificam os problemas de desenvolvimento local, definem prioridades e organizam seminários de desenvolvimento setorial no qual as propostas específicas são elaboradas. As duas assembleias seguintes são efetuadas quer para uma discussão mais ampla (de propostas apresentadas por grupos de trabalho) ou para discussão e aprovação de beneficiários para os esquemas visados. Na assembleia final, o conselho apresenta a proposta final de orçamento para discussão.

A despeito do que diz Rousseau, não há nada de espontaneamente democrático em uma assembleia geral, particularmente em uma sociedade tão imbuída de desigualdades complexas e estruturais quanto a indiana. O envolvimento dos arquitetos da campanha e dos ativistas na construção de

¹²Os *panchayats* de aldeia têm uma população média de 1.000 a 1.500 pessoas e são divididos entre 10 a 15 círculos, cada um representado por um conselheiro. No competitivo sistema partidário de Kerala, a maioria dos *panchayats* tem representação pluripartidária.

instituições deliberativas reflete-se no tempo e energia empregado na busca de soluções práticas para os problemas das grandes assembleias. Uma inovação óbvia, mas que exigiu um grande esforço organizativo, foi a adoção de uma abordagem por grupos pequenos. Em cada *grama sabha*, após uma reunião geral introdutória (normalmente com várias centenas de participantes), os membros são divididos em grupos menores, cada um debatendo um setor específico do desenvolvimento, de forma a discutir os assuntos aprofundadamente. Esta organização em grupos possibilitou a participação dos cidadãos comuns, especialmente as mulheres, nas discussões. Uma segunda inovação foi a introdução de um formato semiformal de discussão e de um moderador em cada grupo. Ao trabalhar com um padrão básico de questões e de conceitos de planejamento úteis, o papel do moderador local é especialmente estimular a participação.

5.2. Coleta de informação local

As assimetrias de informação são uma fonte crítica de dominação em instituições nominalmente deliberativas. Mesmo no clima altamente politizado e um alto nível de educação¹³ dos cidadãos de Kerala, as desigualdades sociais estruturais e a acumulação de competências pelas instituições governamentais dificultaram seriamente o acesso a informação relevante. Ademais, apesar da disponibilização de informação de planejamento ser uma fonte importante de poder, não é de forma alguma adequada às especificidades do desenvolvimento local. Tirando muito da sua inspiração do KSSP — que se dedica desde a fundação, em 1962, a “levar a ciência às pessoas” —, a Campanha consagrou a coleta local de informação com o primeiro passo no processo de planejamento.

Após a primeira série de *grama sabhas*, os *panchayats* têm de desenvolver um levantamento formal dos recursos humanos locais. A idéia é fomentar uma integração efetiva do planejamento e da otimização de recursos ao comparar especificamente necessidades expressas e mais-valias locais. Com apoio de recursos humanos com formação específica e através da utilização de técnicas desenvolvidas pela Campanha, é desenvolvida uma série de estu-

¹³O grau de alfabetização de 93% no estado de Kerala é praticamente o dobro da média nacional. Isto permite uma cultura de informação, patente no fato de existirem nesta província mais jornais diários (27) do que em qualquer outra, apesar de esta ser das menores.

dos sobre participação em cada *grama panchayat* e em cada município. Estes incluem a coleta e sistematização da informação disponível em diversos serviços de caráter local, identificação e categorização de ecozonas locais por intermédio da utilização de técnicas avançadas, análise de projetos em andamento nos departamentos locais, auditorias sociais e levantamento da história local. Diversas estruturas recusaram-se a cooperar, o que teve sérias conseqüências na integração de projetos em curso nos novos planos. A qualidade dos dados é extremamente variável de lugar para lugar, mas o exercício em si tem a característica importante de auxiliar as pessoas no desenvolvimento de técnicas úteis e na assimilação de conhecimento local.

5.3. Relatórios e seminários de desenvolvimento

Os resultados da coleta de informação constituem o “relatório de desenvolvimento” elaborado de acordo com as orientações do Departamento de Planejamento estatal. Com um horizonte estratégico de cinco anos, os relatórios funcionam como base do planejamento anual. Tendo em média de 75 a 100 páginas, os relatórios proporcionam uma análise global do desenvolvimento local e incluem um capítulo sobre a história social local para sublinhar o papel que a mobilização social pode desempenhar na resposta aos desafios de desenvolvimento. O corpo dos relatórios consiste em doze capítulos que avaliam o estado de cada setor, analisam os projetos em curso, problemas visíveis e fazem recomendações.

Como as recomendações dos relatórios de desenvolvimento podem ser diferentes das necessidades debatidas nas *grama sabhas*, e uma vez que as reivindicações dos diferentes círculos têm que ser integradas em uma perspectiva global, os relatórios são debatidos em seminários de desenvolvimento. A maioria dos delegados presentes nos seminários são eleitos pelos grupos de debate das *grama sabhas*, com representação igualitária de homens e mulheres em princípio. Funcionários públicos de estruturas locais relevantes são convidados, assim como os peritos convidados pelas comissões executivas dos *panchayats*. Em média, os seminários de desenvolvimento reúnem 231 delegados, sendo os funcionários públicos cerca de 13,8%, as castas e tribos documentadas — Scheduled Castes e Scheduled Tribes, a designação oficial para os “intocáveis” e população tribal) 10,5% e as mulheres apenas 22,1%.¹⁴ A organização cuidadosa destes seminá-

¹⁴Cálculos baseados nos formulários de avaliação recolhidos dos seminários de desenvolvimento em 1996.

rios incluía a distribuição dos relatórios de desenvolvimento a todos os delegados e sua divulgação ampliada na forma de panfletos, festivais, *jathas* (marchas) e exposições. Os seminários têm grande importância, sendo cerca de metade deles abertos por um membro da Assembléia Legislativa ou por um ministro. Grande parte do seminário é ocupada em grupos de debate setoriais de forma a permitir uma análise de fundo dos relatórios de desenvolvimento e a formular propostas de alterações. As recomendações dos diversos grupos eram então apresentadas em plenário e adotadas.

5.4. Grupos de trabalho e preparação de projetos

No fim dos seminários de desenvolvimento do primeiro ano da Campanha, grupos de trabalho de cerca de 10 pessoas foram formados para preparar propostas de projetos baseados nas recomendações dos seminários (nos anos seguintes, os grupos de trabalho tornaram-se o ponto de partida do processo de planejamento, com os seminários de desenvolvimento acontecendo em fase posterior para avaliar o seu trabalho). Um desafio essencial na construção das instituições participativas consiste em assegurar que os peritos, mais do que debater e decidir entre si, se envolvam em deliberações conjuntas com os cidadãos (Fung e Wright, 2002). As incumbências dos grupos de trabalho vão muito além do mero nivelamento do campo de ação, assegurando de fato que o processo de concepção de projetos é apoiado pelos peritos, mas conduzido pelos cidadãos. Os seminários de desenvolvimento constituíram um total de 12 grupos de trabalho, um para cada setor de desenvolvimento. Os delegados escolhidos nos seminários de desenvolvimento são cidadãos comuns, embora muitos passem por uma formação específica ao longo da Campanha. O líder do grupo de trabalho é um conselheiro eleito nos círculos locais. Isto garante que o desempenho do grupo de trabalho esteja diretamente ligado e subseqüentemente apoiado pelas deliberações dos conselhos municipais e de *panchayats*. De forma a assegurar as competências relevantes, bem como a coordenação com as estruturas estatais, o elo de ligação com o grupo de trabalho é um funcionário superior.

A sustentabilidade de uma instituição participativa é fortemente influenciada pela sua capacidade de solução eficiente de problemas. De forma a garantir um certo grau de controle de qualidade e acompanhamento, os grupos de trabalho devem preparar propostas de projetos de acordo com um

conjunto de parâmetros e orientações do Departamento de Planejamento Estatal. Assim, todas as propostas devem incluir uma definição de objetivos (em termos os mais quantificáveis possível), critérios de seleção de zonas de intervenção, um prazo, uma análise do papel desempenhado pelas agências de implementação, uma análise financeira, incluindo uma identificação das fontes de financiamento, um estudo do impacto social e ambiental e uma especificação dos mecanismos de acompanhamento previstos.

5.5. Documentos e coordenação do planejamento

A quarta e última fase do processo de planejamento local é assinalada pela priorização e integração dos projetos desenvolvidos pelos diversos grupos de trabalho em um único plano. A forma final do plano é a prerrogativa legal do conselho eleito a votar formalmente o Plano. Existem, no entanto, alguns mecanismos formais e informais para garantir que os órgãos eleitos respeitem as recomendações e projetos gerados pelos vários procedimentos participativos. Formalmente, o plano aprovado deve respeitar um formato detalhado de prestação de contas que estabelece a estratégia básica e os objetivos do plano, bem como os critérios setoriais e de redistribuição. Os projetos aprovados devem necessariamente estar ligados ao objetivo estratégico e a formalização completa da proposta deve constar de um anexo. Este processo não só assegura uma responsabilização, como a sua extrema complexidade leva a que o conselho — que tem um apoio administrativo limitado — não tenha outra alternativa que não confiar no trabalho dos grupos de trabalho. O fato de os conselheiros participarem ativamente em todos os níveis do processo participativo, desde a assistência aos *grama sabhas* e seminários de desenvolvimento à liderança de grupos de trabalho, também garante uma integração entre os processos participativos e as deliberações dos órgãos representativos. Finalmente, todo o processo de seleção dos beneficiários, naturalmente vulnerável aos abusos políticos, é, como veremos, desenvolvido através de um processo à parte de transparência e participação reguladas.

Desde o início da Campanha, os financiamentos do plano são explicitados separadamente no orçamento do Estado, com orientações gerais quanto à alocação setorial a ser desenvolvida pelas estruturas locais. Estes parâmetros têm um caráter tanto funcional (setorial) quanto redistributivo, e são concebidos para coordenar e integrar as opções locais com os objetivos globais. Por exemplo, para redirecionar o investimento público das

opções tradicionais de serviços sociais e infra-estruturas, o Departamento de Planejamento Estatal estipula que de 40 a 50% dos recursos do plano devem ser aplicados no setor produtivo. No aspecto da redistribuição, os governos locais são obrigados a gastar um mínimo de 10% em projetos dirigidos às mulheres, e outros 10% às castas organizadas e tribos documentados.

As *panchayats* de bloco e de distrito só iniciam a preparação dos seus planos anuais após as *panchayats* de grama terem esboçado os seus. Esta seqüência pretende assegurar que os planos dos diversos níveis sejam integrados e que os dos níveis superiores complementem, em vez de duplicarem, os dos níveis inferiores. Um modelo de análise matricial foi desenvolvido para ajudar os blocos e os distritos a integrar as análises e programas dos *panchayats* de grama nos seus planos. Os blocos também foram incumbidos de integrar nos seus planos os programas de combate local à pobreza tradicionalmente conduzidos por organismos centralizados. Tanto os burocratas quanto os órgãos locais se opuseram a esta reconfiguração. Isto deve-se parcialmente a problemas concretos decorrentes da existência de diretivas distintas para programas conduzidos em nível central e em nível local, mas é essencialmente a sua reação à perda de importante poder de decisão.

No primeiro ano da campanha, uma avaliação dos projetos propostos pelas autoridades locais concluiu que grande parte deles teria de sofrer modificações para garantir sua viabilidade técnica e financeira antes da implementação.

No total, cerca de 100.000 projetos precisaram ser avaliados. A avaliação não se destinava a aprovar ou rejeitar os projetos, mas a identificar e suprimir as falhas de natureza técnica e financeira que apresentassem. Esta gigantesca empreitada teve de ser concluída em apenas três ou quatro meses. O aparelho de Estado não tinha nem capacidade nem vontade para isso.

O Departamento de Planejamento Estatal resolveu o problema criando os Corpos Técnicos Voluntários (CTV). Peritos técnicos aposentados e na ativa foram convidados a oferecer as suas competências para avaliar os projetos e planos dos órgãos locais. Um grau profissional ou universitário ou experiência de trabalho no setor do desenvolvimento foram definidos como requisitos mínimos para participar dos CTVs. Um perito voluntário comprometia-se a empregar pelo menos um dia por semana a prestar apoio técnico aos *panchayats*. Foram providenciadas assembléias distritais para os peritos que se disponibilizaram para os CTVs. Mais de 4.000 peritos técnicos participaram dos CTVs. Foram criadas comissões de peritos integrando funcionários públicos em vários níveis.

As comissões de peritos funcionavam, tanto como órgãos de aconselhamento técnico das Comissões Distritais de Planejamento, apoiando a avaliação dos planos e projetos, quanto como comissões de aconselhamento dos órgãos de planejamento locais que elaboravam os projetos. As comissões não têm poder para alterar as prioridades definidas pelas estruturas locais. Sua tarefa é fornecer um limitado aconselhamento técnico e financeiro e avaliar projetos, propondo modificações quando necessário. As Comissões Distritais de Planejamento aprovam os planos com base nos pareceres das comissões de peritos.

A constituição das comissões de peritos no primeiro ano da campanha foi uma inovação importante, pois ajudou na desburocratização da avaliação de projetos e dos procedimentos de retificação técnica. Sem esta mobilização de competência extraburocrática estas tarefas teriam ficado bloqueadas na inércia e resistência burocrática. Sem surpresa, estas comissões têm estado no centro de grandes debates públicos baseados na acusação de que consistem em tentativas partidárias de criação de estruturas paralelas aos órgãos representativos.

5.6. Procedimentos financeiros

No sistema tradicional de planejamento do desenvolvimento, o processo decisório era conduzido de forma arbitrária e clientelista pelos órgãos de poder eleitos e a implementação era prerrogativa do aparelho burocrático. Um aspecto importante na transformação do processo decisório em um processo mais participativo consiste em garantir o envolvimento dos beneficiários e da população em geral na fase da implementação. A participação direta dos interesses da base aumenta a responsabilidade e reduz as possibilidades de intermediação por parte dos aparelhos partidários e burocráticos. O envolvimento popular aumenta a eficiência ao possibilitar um *feedback* mais rico e mais rápido e aumenta a responsabilidade ao multiplicar as formas de avaliação. A Campanha introduziu uma grande variedade de novos fóruns e regras de maximização da participação e transparência.

Os procedimentos financeiros da Campanha para canalizar os fluxos de subvenções para as estruturas locais e para os projetos específicos foram concebidos para maximizar a eficácia do acompanhamento. Uma vez que os vários funcionários transferidos para os *panchayats* prestam contas diretamente aos órgãos eleitos, podem ser responsabilizados diretamente pelos fluxos finan-

ceiros. Os financiamentos concedidos aos órgãos locais são transferidos em quatro prestações. Todos os fundos estão ligados diretamente a projetos ou programas aprovados, e é levado em conta o fato de ser administrado por um funcionário específico. A saída dos fundos está sujeita também à autorização do líder do órgão local.

A criação democrática de comissões de beneficiários também foi uma inovação importante. Em vez de implementar as obras públicas através de empreiteiros, os órgãos locais formam comissões de beneficiários do projeto para assumir a tarefa. A idéia subjacente é limitar as possibilidades de conluio entre empreiteiros, políticos e técnicos públicos que são historicamente a maior fonte de corrupção. Isto implica a criação de comissões de beneficiários suficientemente autônomas e poderosas para resistir aos interesses instalados. Um passo importante foi a transferência da efetiva autoridade de aprovação técnica dos funcionários públicos para as comissões de peritos. Os altos funcionários públicos são os coordenadores das respectivas comissões e continuam a ter poderes de aprovação técnica. No entanto, agora atuam como membros de uma comissão, e não como dirigentes hierárquicos. Uma segunda inovação foi a transferência da responsabilidade de avaliação de resultados e autorização de pagamentos de funcionários públicos para engenheiros independentes dos CTVs.

5.7. Seleção dos beneficiários

Uma alteração de fundo da Campanha foi a introduzida no procedimento de seleção de beneficiários para os projetos de desenvolvimento. No passado, a seleção era pouco mais do que uma prática concertada de favorecimento com o conluio de todos os partidos. As regras impostas pela Campanha exigem uma divulgação dos critérios de elegibilidade e ordenação dos beneficiários. Avisos comunicando os projetos e os critérios têm que ser amplamente divulgados em locais públicos, impressos e distribuídos. As candidaturas terão que ser disponibilizadas gratuitamente na língua malayalam. As regras devem incluir um sistema de confirmação das informações prestadas. Essa confirmação deverá ser feita por funcionários nomeados ou por uma comissão escolhida pelo *panchayat*. Finalmente, a lista de candidatos deve ser submetida a um *grama sabha* e os respectivos grupos incumbidos do seu processamento. Os *grama sabhas* são também autorizados a introduzir subcritérios de ordenação.

A responsabilidade de consolidação e decisão quanto ao ordenamento das listas de beneficiários recebidas de cada *grama sabha* é do *panchayat*. A lista final tem que ser feita com base em regras claras. Em situação alguma podem ser contrariadas as prioridades específicas de qualquer círculo. Representantes da população e da imprensa podem assistir ao processo de ordenação final. A lista provisória deve ser divulgada. Todas as objeções públicas devem ser analisadas e esclarecidas.

6. ANALISANDO A CAMPANHA DE FORMA CRÍTICA

Até agora temos exposto a idílica concepção institucional e de processo da campanha. Mas como realmente funcionaram estas estruturas? De uma forma mais crítica, quão deliberativo foi o processo de planejamento, e em que grau foram as atividades das unidades descentralizadas coerentemente coordenadas e integradas nos níveis superiores de planejamento? Dada a elevada complexidade e escala do projeto, as habituais dificuldades iniciais e a ausência de suficiente informação estruturada, ainda é cedo para fazer um julgamento definitivo. A aprendizagem institucional que já decorreu permite, no entanto, retirar alguns ensinamentos importantes para a nossa compreensão da democracia participativa, e a emergência de algumas tendências visíveis e persistentes permite fazer uma avaliação provisória.

6.1. Recursos financeiros

Como mencionamos na Introdução, foi a decisão de destinar cerca de 35 a 40% da dotação orçamental aos órgãos de poder local que lançou as bases para a Campanha. A maior proeza da Campanha até agora tem sido a vontade política de manter ou até aumentar a dinâmica de restituição nos anos seguintes, apesar das graves restrições orçamentárias que enfrenta o governo central. Em outros termos, os governos locais têm tido uma contínua e significativa alocação de recursos.

Se a escala de alocação de recursos tem sido mantida, o seu caráter redistributivo tem sido acentuado. No primeiro ano, a delegação financeira baseou-se em uma fórmula simples de tributação que não levava em conta as desigualdades inter-regionais. O que se perdeu em termos de orientação política, ganhou-se em termos de disputa política partidária. Esta fórmula

tinha a vantagem de não permitir manipulação política, de modo que estava salvaguardada de possíveis críticas de partidarismo. Além do mais, a fórmula corrigiu de forma eficiente os desvios criados pelos favorecimentos e o clientelismo do passado (em que a área desfavorecida do norte de Kerala era sucessivamente prejudicada) desempenhando, de fato, um efeito de redistribuição. Nos anos seguintes, a fórmula foi incorporando de forma progressiva novos índices de pobreza e subdesenvolvimento.

6.2. A formulação dos planos

Só o fato de, pela primeira vez, os municípios e os *panchayats* de todo o país terem participado no processo de elaboração de planos locais já é um grande feito. Dada a dimensão da tarefa e a falta de competências e capacidades em nível local, a preparação dos planos no primeiro ano atrasou-se seis meses. Os ganhos de aprendizagem refletem, no entanto, uma redução linear dos atrasos nos anos seguintes. Para o ano fiscal de 2000-2001 é, aliás, esperado que os planos sejam concluídos logo no início.

Um dos grandes objetivos do planejamento descentralizado é o de fazer coincidir as necessidades e as potencialidades locais com a despesa pública real. A racionalização da alocação de recursos baseada na utilização de informação mais direta e mais rica no processo decisório é uma de duas vantagens críticas da descentralização do planejamento (sendo a outra o aumento da responsabilidade). Dadas as dificuldades de uma comparação empírica dos padrões de alocação dos recursos antes e depois da Campanha (não existem dados locais antes da campanha), uma avaliação segura terá que esperar. No entanto, desde já podem ser sublinhadas três tendências gerais. Primeiro, as prioridades de investimento dos planos preparados pelos órgãos locais são substancialmente diferentes das formuladas anteriormente. É agora atribuída maior prioridade a necessidades básicas como habitação, água e saneamento. Nos setores produtivos houve uma clara mudança no sentido da agropecuária, da floricultura e de sistemas de irrigação. Ambas as mudanças têm fortes implicações em termos de redistribuição. Segundo, contrastando com a situação anterior, as prioridades de investimento dos planos especiais para as castas e tribos documentadas diferem significativamente das gerais. Isto indica um esforço de apoio às comunidades mais carentes. Terceiro, em vez da lógica padronizada do passado, existem importantes diferenças inter-regionais nas prioridades de investimento dos órgãos locais.

A fraqueza mais notória da preparação dos planos no primeiro ano foi a qualidade dos projetos propostos. Muitos deles eram pouco mais do que versões modificadas de esquemas estatais padronizados. Em grande parte dos casos foi dada pouca atenção ao prazo dos projetos e poucos foram verdadeiramente integrados no plano central. A tendência para a distribuição mecanicista de recursos com base nas relações de poder revelou-se persistente, particularmente nos níveis mais elevados.

No segundo ano foram implementadas medidas para melhorar a qualidade dos projetos e programas. A mais importante foi a introdução de programas específicos de formação para os elementos dos grupos de trabalho. Estes programas de formação consistiram em uma série de medidas provisórias locais que teve um efeito muito limitado. No terceiro ano, os programas de formação foram melhorados e formalizados nacionalmente, estabelecendo protocolos com instituições de prestígio, como a Universidade Agrícola de Kerala, o Instituto de Administração Governamental, o Centro Tecnológico Rural Integrado do KSSP e o COSTFORD, e um instituto de formação em habitação de baixo custo criado por uma ONG. Estes programas de formação especializada associados a um envolvimento maior dos membros dos CTVs nos grupos de trabalho contribuíram para melhorar qualidade dos projetos.

Além das limitações técnicas, o procedimento também registrou algumas dificuldades de coordenação entre os diferentes níveis de participação. O planejamento efetivamente descentralizado tem de ser por definição integrado. Isto é essencial não apenas para otimizar a alocação de recursos, reduzir a duplicação e garantir a sustentabilidade, como também para descobrir e disseminar as inovações desenvolvidas nas unidades descentralizadas. A vantagem comparativa da “coordenação descentralizada” reside no incremento da capacidade de aprendizagem do sistema como um todo ao combinar aumento do poder de deliberação com centralização coordenativa e *feedback*. Este foi um dos maiores desafios que a campanha enfrentou.

No primeiro ano, muitos fatores contribuíram para a frágil coordenação entre os planos de diferentes níveis de estruturas locais e o plano central. Embora os procedimentos de planejamento introduzidos pelo Departamento de Planejamento Estatal implicassem a consideração das prioridades e programas dos níveis inferiores na elaboração dos planos dos níveis mais elevados, na realidade isso não aconteceu no primeiro ano (também em grande parte devido à escassez de tempo). No ano seguinte, foram estabelecidas orientações mais específicas, mas os problemas continuaram. No terceiro ano, o modelo do pla-

nejamento distrital foi drasticamente revisto. Atribuiu-se maior importância ao papel do distrito em 1) fornecer uma perspectiva mais ampla do desenvolvimento sustentável distrital, 2) melhorar a integração ao consolidar os planos dos níveis de maior proximidade e identificar falhas e duplicações e 3) fornecer uma perspectiva estratégica de longo prazo para os futuros planos anuais.

6.3. Realizações físicas

Uma crítica muito forte feita à Campanha é que toda a importância atribuída ao processo e à participação se deveu aos resultados obtidos medidos pelas realizações físicas (o *trade-off* entre processo e resultado). A lógica subjacente é desajustada, pois não reconhece que a qualidade da participação é um objetivo importante por si só. O interesse que é dado aos objetivos financeiros e às despesas por muitos críticos da campanha é reflexo de uma concepção restrita e tecnocrática de desenvolvimento. Mas mesmo que a implementação de instituições participativas possa ser justificada apenas pela ampliação da cidadania, a sua viabilidade a longo prazo, particularmente em um contexto de liberalização da economia nacional, vai depender muito da sua capacidade de fornecimento de bens de desenvolvimento tangíveis.

Nesta fase, uma apreciação precisa das realizações físicas é dificultada pelos problemas práticos de acompanhamento e agregação da informação existente. Os resultados físicos, particularmente setores produtivos como a indústria e a agricultura, levarão tempo para aparecer. E mesmo no caso do setor social e de infra-estrutura, o desejo de medir a qualidade da implementação dos projetos é virtualmente impossível dada a ausência de um sistema local de coleta de dados.¹⁵

A realização física de mensuração mais fácil dos primeiros dois anos de planejamento descentralizado é, no entanto, bastante impressionante. Em dois anos (1997 a 1999) foram construídas 98.494 habitações, 240.307 instalações sanitárias, 50.162 poços, 17.489 fontes públicas e limpos 16.563 reservatórios de água. Foram distribuídas sementes e fertilizantes a um total de

¹⁵A Missão de Informação de Kerala foi implementada para mudar esta situação. O objetivo da missão é pôr os órgãos locais trabalhando em rede, formar o pessoal e desenvolver o *software* para acompanhar efetivamente o andamento dos planos e a prestação de serviços pelos órgãos locais. Em meados de 2001, a Missão pretende ter instalado um computador em cada *panchayat*, ligado a todos os outros e ao Departamento de Planejamento Estatal.

2.800.179 beneficiários individuais. Foram construídos cerca de 8.000 km de estradas, o que é fabuloso quando comparado com o passado.

Como o ritmo de obtenção de resultados ultrapassou todas as expectativas, o governo central tomou medidas para fomentar o aumento do financiamento institucional dos órgãos locais através de um esquema de empréstimos. E pela primeira vez na história de Kerala, o governo regional estabeleceu um prazo (2003) para conseguir fornecer abrigo, instalações sanitárias e água potável (num raio de 200 metros) a todas as famílias do estado. A universalização do ensino pré-primário, a melhoria da qualidade do ensino e da saúde e a conclusão da eletrificação rural também são objetivos considerados. Conseguir realizações tangíveis também nestes setores no futuro próximo será de extrema importância para manter e estabilizar o processo de descentralização democrática.

6.4. Qualidade deliberativa

A campanha criou inúmeras oportunidades para o cidadão comum participar ativamente nas diversas fases de formulação e implementação dos planos. Mas qual foi a adesão dos cidadãos a essas oportunidades? Foram os debates manipulados pelos interesses locais dominantes? Foram os diversos fóruns meros instrumentos de legitimação de decisões impostas pelas elites?

Todo cidadão, independentemente da sua filiação partidária ou envolvimento em qualquer tipo de movimento, tem o direito e a oportunidade de participar do processo de planejamento ao participar nos *grama sabhas*. Uma das maiores proezas da Campanha foi a demonstração de que as assembleias populares podem funcionar de forma eficiente. No ano anterior à Campanha os *grama sabhas* foram convocados após a constituição dos novos órgãos locais, mas a grande maioria nem chegou a se reunir. Nas primeiras *grama sabhas* da Campanha em agosto — setembro de 1996 participaram mais de dois milhões de pessoas, média de 180 por assembleia, representando cerca de 11,4% dos eleitores e aproximadamente uma em cada quatro famílias. Embora as taxas de participação tenham diminuído ligeiramente nos anos seguintes (talvez devido ao aumento do número de *grama sabhas* anuais de dois para quatro), estas assembleias populares tornaram-se uma característica incontornável do panorama político de Kerala.

Existem, contudo, limites importantes para o caráter deliberativo das *grama sabhas*. Para começar, ainda são demasiado longas e complicadas para

permitir uma deliberação aprofundada, apesar da abordagem de grupos pequenos. Devido à dispersa matriz de fixação da população, os participantes nos *grama sabhas* têm que percorrer longas distâncias e a duração das reuniões não pode exceder as duas ou três horas. Isto não permite um debate aprofundado da quantidade e complexidade das questões em análise.¹⁶ A matriz de participação ainda apresenta algumas assimetrias em termos de grupos socioeconômicos. A participação das classes médias tem sido baixa, e a grande maioria dos participantes é de membros das classes mais desfavorecidas e potenciais beneficiários dos projetos de desenvolvimento. A participação das castas e tribos documentadas esteve abaixo da sua quota populacional e apenas 25% dos participantes eram mulheres. Nos anos seguintes estas proporções melhoraram, mas foram mantidas as desigualdades.

A constituição de Grupos de Bairro (GBs) de cerca de 40 a 50 famílias foi uma resposta vinda de baixo — muitas vezes fomentada pelos ativistas do KSSP — para fazer face às limitações dos *grama sabhas*. Apesar de não serem formalmente exigidos, foram constituídos GBs em cerca de 200 *panchayats*. Um estudo descobriu que em 100 *panchayats* (Isaac, 1999c) os GBs funcionavam como mini *grama sabhas*, onde eram debatidos problemas e prioridades locais, revista a implementação dos planos e selecionados beneficiários. Os representantes dos GBs habitualmente formavam comissões de círculo que se tornavam muitas vezes verdadeiras comissões executivas dos *grama sabhas*. Os GBs também assumiram outras funções, como solução de conflitos, programas de educação de adultos, centros de saúde, atividades culturais, programas de racionalização de despesas e implementação de projetos. Está atualmente em andamento uma campanha encabeçada pelo KSSP para levar os GBs a todo o estado e institucionalizar o que é efetivamente uma nova camada de democracia de base. O apelo deste conceito está tendo um efeito multiplicador na vida associativa de Kerala, como podemos comprovar pela proliferação de grupos de auto-ajuda, especialmente esquemas femininos de microcrédito (Seema e Mukherjee, 200; Manjula 2000).

¹⁶Foram desenvolvidas diversas iniciativas para fortalecer os *grama sabhas*. O número mínimo de reuniões anuais passou de dois para quatro. O quórum mínimo também passou de 50 participantes para 100 ou 10% dos eleitores. É nomeado um coordenador oficial para cada *grama sabha*, que fica responsável pelas atas.

6.5. Corrupção e nepotismo

Uma das maiores críticas feitas à descentralização é que muitas vezes pouco mais faz do que delegar a corrupção. De fato, concentrar localmente recursos importantes sem criar as devidas salvaguardas inevitavelmente permitirá jogos de interesses e até conflitos comunitários. A imprensa e a oposição em Kerala têm feito acusações graves de nepotismo na seleção dos beneficiários e de corrupção na implementação dos projetos. Sustenta-se que um grande número das cerca de 30.000 comissões de beneficiários são lideradas por agentes de empreiteiros (chamadas comissões *benami*). Agências de investigação estatais também encontraram diversas irregularidades na implementação do plano do primeiro ano (Thomas Isaac 1999d).

Na sua própria avaliação, o Departamento de Planejamento Estatal concluiu que as irregularidades encontradas no primeiro ano se deviam mais à inexperiência e à pressa do que à corrupção. Por exemplo, quando no primeiro ano os órgãos locais sentiram dificuldade em receber e distribuir devidamente os fundos, muitos transferiram essas verbas para gastos não relacionados ou depositaram o dinheiro em agências governamentais como a Direção da Energia ou a Autoridade da Água para alegar a sua execução antes do encerramento dos prazos. Apesar de as regras terem sido contornadas e até quebradas, não houve desvios. As despesas irregulares identificadas foram desautorizadas e corrigidas e com a implementação de novas regras nos anos seguintes, as incorreções diminuíram abruptamente.

Resta pouca dúvida de que muitas comissões de beneficiários se deixam subjugar pelos interesses instalados. Mas também há pouca dúvida de que o elo de corrupção entre empreiteiros, funcionários e políticos foi seriamente quebrado em grande parte dos órgãos locais. Por exemplo, no estado de Kannur — um bastião comunista — uma investigação descobriu que as comissões de beneficiários tinham sido cuidadosamente criadas e geridas de acordo com os critérios de transparência e responsabilidade democrática definidos. O fortalecimento da capacidade e responsabilização das comissões de beneficiários permanece uma das prioridades da Campanha, e uma série de reformas importantes já foi introduzida.¹⁷ Mas mesmo tendo existido e continuando a existir alguma fuga de fundos devido à ma-

¹⁷As reformas incluem novos padrões de transparência, um novo programa de formação e a criação de uma Equipe de Auditoria Técnica.

nipulação de comissões de beneficiários pelos interesses instalados, a maioria dos observadores concorda que a multiplicação de vistorias e avaliações e a responsabilidade aumentada associada à participação dos cidadãos representa uma melhoria fundamental na pilhagem sistemática que caracterizava o sistema tradicional.

A respeito dos processos de seleção dos beneficiários, os resultados do aprimoramento institucional e do aumento da experiência comunitária são visíveis. Ao longo do primeiro ano, as queixas foram uma constante em quase todos os círculos. O volume de reclamações é *per se* um bom indicador do aumento da transparência do sistema. O sistema tradicional era baseado essencialmente no favorecimento. Não havia muitas reclamações pela simples razão de que apenas alguns dirigentes e amigos tinham acesso à informação. As regras de seleção dos beneficiários têm sofrido alterações todos os anos e pelo terceiro ano consecutivo, menos de um quinto dos *panchayats* recebeu reclamações.

6.6. Promoção da equidade

Por muito que a Campanha tenha se preocupado com a eficiência das instituições deliberativas, e em conexão com a tradição de lutas pela redistribuição, também promoveu uma estratégia de construção de formas equitativas de participação e de redução sustentada das desigualdades. A justiça sexual tem sido considerada um dos objetivos básicos da Campanha. São notórios alguns esforços pelo aumento da participação feminina nos *grama sabhas*, e o florescimento de GBs e de organizações de auto-ajuda mostram um fortalecimento da capacidade associativa feminina. Duas outras vertentes importantes têm sido os esforços de implementação da quota constitucional de representação que garante um terço dos lugares nas ILAGs para mulheres e a introdução de um Componente Feminino do Plano com 10% dos fundos. Como tem decorrido a experiência até agora?

A experiência confirma a importância da ação afirmativa (chamada "reservations" na Índia) nas estruturas representativas e sugere que este princípio deveria ser levado a níveis mais altos. Mas esta ação por si não chega. Um estudo de fundo dos representantes eleitos revelou que enquanto as representantes femininas são mais letradas que os seus companheiros masculinos (um fato social único no contexto indiano), as mulheres são em

média mais novas mas mais experientes e não dominam tão bem regras, legislação e questões administrativas. As representantes femininas têm ainda de suportar o fardo triplo de um cargo público, trabalho e obrigações domésticas. Desde o início a campanha tem desenvolvido programa amplo e contínuo de apoio às representantes femininas. O programa de formação, modificada fortemente de modo a se adaptar aos novos desafios, conseguiu resultados impressionantes. Um estudo feito com as representantes femininas mostra que os seus conhecimentos administrativos e competências de gestão, bem como a capacidade de desempenho dos cargos públicos e de interagir eficientemente com os seus constituintes melhorou substancialmente nos últimos anos (Isaac *et. al.*, 1999).

No primeiro ano, o Plano da Componente Feminina (PCF) não alcançou os seus objetivos, nem em termos de alocação de recursos nem de relevância dos projetos. Um fator redutor importante é a falta de recursos femininos qualificados. Este problema foi enfrentado diretamente com a criação de níveis posteriores de formação. À medida que as ativistas e representantes femininas assumiram um papel mais ativo e importante na campanha, a eficiência, o conteúdo e o alcance do PCF têm aumentado. Primeiramente, foi atribuída mais do que a quota legal de 10% dos fundos em todos os distritos. Segundo, foi reduzida a importância exagerada atribuída ao crédito e à contribuição para projetos de desenvolvimento feminino e foram adotados padrões mais realistas de financiamento ao longo do segundo ano. Terceiro, a qualidade dos projetos aumentou. A tendência de inclusão de projetos gerais no PCF fundamentada nos benefícios indiretos para as mulheres foi eliminada (por exemplo, a contabilização de metade do custo de uma estrada como projeto feminino fundamentada no pressuposto de que metade dos usuários seriam mulheres).

O receio de que os interesses de castas e tribos documentadas fossem mais facilmente subvertidos localmente, onde resistem fortes desigualdades sociais com base no sistema de castas foi repetidamente levantado pelos líderes destas castas e tribos. Como têm reagido as castas e tribos documentadas a este planeamento descentralizado?

O Plano da Componente Especial (PCE), assim como o Sub-Plano Tribal (SPT), tem sido desenvolvido e implementado de forma descentralizada desde meados da década de 1980. Mas esta descentralização tem sido puramente burocrática e não tem conseguido uma participação efetiva de nenhum representante eleito, abandonando os cidadãos à sua sorte. No âmbito da Cam-

panha, 75 a 80% dos recursos dos PCEs e SPTs deixaram de estar nas mãos da burocracia central.

O primeiro impacto visível do planejamento descentralizado tem sido o aumento significativo dos fundos destinados a e despendidos com as castas e tribos documentadas. Uma análise cuidadosa mostra que grande parte dos PCEs e SPTs têm sido calculados com base em fluxos imaginários, isto é, englobando programas gerais que ignoram em vez de visar as comunidades de castas e tribos documentadas. A Campanha extinguiu completamente este sistema de cálculo. Como resultado, a DPE estima que os recursos efetivos para os setores mais carentes aumentaram 30 a 40% em relação ao período anterior. A avaliação feita pela DPE também revelou que os receios de que os órgãos locais poderiam desviar fundos eram infundados: salvo raras exceções, os órgãos locais atribuíram sempre aos PCEs e SPTs os fundos devidos. E mesmo sendo possível transferir até 30% destes subsídios para projetos estruturais como estradas e pontes, este expediente não levou mais do que 20% dos recursos. A ênfase era em projetos que pudessem ser dirigidos a beneficiários individuais nas comunidades das castas e tribos documentadas, como habitação, instalações sanitárias e animais de rendimento.

7. CONCLUSÃO

Durante grande parte da história de Kerala após a independência, os movimentos e os partidos de esquerda têm tentado conquistar ou influenciar o poder. A Campanha representa um marco ao tornar a própria natureza e caráter institucional do Estado alvo de contestação. Em cada plano local formulado e em cada projeto local implementado, as novas instituições e procedimentos de planejamento descentralizado vão firmando raízes. Uma vez que esta situação fortalece a sociedade civil e traz para a arena política atores outrora excluídos ou marginalizados, pode acontecer de este aprofundamento da democracia se tornar auto-sustentável. Mas como a forma de mobilização preconizada pela Campanha se torna cada vez mais difícil de sustentar à medida que o planejamento local se vai rotinizando, a manutenção da integridade e eficiência das instituições deliberativas vai obrigar a uma institucionalização da base de autoridade e de recursos do órgãos de poder local. Quanto à promulgação de leis e regulamentos necessários muito tem sido

feito. Mas estes ganhos podem ser facilmente revertidos ou perder relevância caso as novas instituições deixem de obter resultados. E os resultados físicos sustentáveis assentam, primeiro, na manutenção de níveis adequados de delegação de responsabilidade financeira e, segundo, na reforma do aparelho burocrático. Ambos os fatores são baseados em modificações da equação política.

A volta ao poder do Partido do Congresso significa o fim do apoio político da campanha. Mas os cinco anos de experiência de planejamento descentralizado em Kerala criaram novas fontes de autoridade democrática e proporcionaram lições que não serão facilmente esquecidas. Politicamente, a grande lição consiste na confirmação de que a descentralização e a participação dos cidadãos podem funcionar e funcionam efetivamente. Mesmo se apenas uma pequena porção dos *panchayats* se aproximou do ideal de planejamento local, só a demonstração da sua possibilidade teve repercussões profundas. Muito concretamente, estas centenas de experiências proporcionaram inúmeras inovações na concepção e implementação de projetos, que foram profusamente disseminadas através de programas inovadores de formação. Uma burocracia outrora inacessível e todo-poderosa foi, em centenas de comunidades locais, substituída em suas funções pelo esforço coletivo do cidadão comum. Cidadãos comuns, aos quais nunca tinha sido dada a possibilidade de envolvimento efetivo no Estado fora de movimentos sociais reivindicativos, deliberam e cooperam de forma permanente com os seus representantes eleitos e têm funcionários públicos na decisão de alocação de elevadas dotações orçamentais. E o descontentamento generalizado e até desespero cínico deu lugar ao ataque aberto, organizado e implacável à política de favorecimento, e de uma nova forma de política transformadora, através de práticas participativas quotidianas. No mínimo, isto reflete-se no recente respeito dos partidos pela sociedade civil.

A segunda grande lição a retirar é que não existem fórmulas e que qualquer esforço reformador deste alcance e profundidade terá que ser, necessariamente, uma aprendizagem feita de experiência. A confiança na deseabilidade normativa de instituições participativas implica a consciência de que a sua implementação é um processo de experimentação e erro que implica *feedback* e adequação institucional constante. Essa flexibilidade implica, por sua vez, desenhos institucionais que estabelecem um equilíbrio entre autonomia local, dotada de parâmetros processuais e critérios de

redistribuição, e integração estratégica em nível mais alto. Todavia, o que a experiência de Kerala sugere é que tais instituições costumam surgir de um projeto político que conscientemente inclui a sociedade civil e é construído a partir da lógica criativa e até turbulenta dos movimentos sociais.

Bibliografia

- Bardhan, Pranab (1984), *The Political Economy of Development in India*. Nova York: Basil Blackwell Inc.
- (1997), “Sharing the Spoils: Group Equity, Development, and Democracy” (mimeo.). Berkeley: University of California.
- (1999), “The State Against Society: the Great Divide in Indian Social Science Discourse”, Sugata Bose e Ayesha Jalal (orgs.), *Nationalism, Democracy and Development*. Nova York: Oxford University Press, 184-195.
- Brass, Paul R. (1994), *The Politics of India Since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chalmers, Doug; Martin, Scott; Piester, Kerianne (1997), “The Associative Network: Emerging Patterns of Popular Representation”, Doug Chalmers *et al.* (orgs.), *The New Politics of Inequality in Latin America*. Nova York: Oxford University Press.
- Cohen, Joshua; Rogers, Joel (1995), “Secondary Associations and Democratic Governance”, Erik O. Wright (org.), *Association and Democracy*. Londres: Verso Press.
- Evans, Peter (1996), “Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy,” *World Development*, 24(6), 1.119-1.132.
- Fung, Archon; Wright, Erik Olin (2002), “Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance,” *Politics and Society* 29(1), 4-42.
- “Thinking About Empowered Participatory Governance”, Archon Fung e E. O. Wright (orgs.), *Deepening Democracy: Institutional innovations in Empowered Participatory Democracy*. Londres: Verso Press.
- Heller, Patrick (1999), *The Labor of Development: Workers in the Transformation of Capitalism in Kerala, India*. Cornell University Press.
- (2000), “Degrees of Democracy: Some Comparative Lessons From India,” *World Politics*, 52 (julho), 484-519.
- (2001), “Moving the State: The Politics of Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre,” *Politics and Society* 29(1), 131-163.
- Huber, Evelyne; Rueschemeyer, Dietrich; Stephens, J. (1999), “The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, and Social Dimensions”, Lisa Anderson (org.), *Transitions to Democracy*. Nova York: Columbia University Press.

- Kaviraj, Sudipta (1998), "Critique of the Passive Revolution," in Partha Chatterjee (org.), *State and Politics in India*. Delhi: Oxford University Press.
- Government of India (1969), *Guidelines for the Formulation of District Plans*. Nova Delhi: Planning Commission.
- (1978), *Report of the Working Group on Block Level Planning*. Nova Delhi: Planning Commission.
- (1984), *Report of the Working Group on District Planning*. Nova Delhi: Planning Commission.
- Government of Kerala (1997), *Budget 1997-98*. Thiruvananthapuram: Ministry of Finance.
- Mamdani, Mahmood (1996), *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton: Princeton University Press.
- Manjula, B. (2000), "Voices From the Spiral of Silence: A Case Study of Samatha Self Help Groups of Ulloor", comunicação apresentada na International Conference on Democratic Decentralisation, Thiruvananthapuram, 23-27, maio.
- Mehta, Pratap (1997), "India: Fragmentation Amid Consensus", *Journal of Democracy*, 8(1), 56-69.
- Migdal, Joel; Kohli, Atul; Shue, Vivienne (1994). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1993), "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", *World Development* 21(8), 1355-1359.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Seema, T.N.; Mukherjee, Vanitha (2000), "Gender Governance and Citizenship in Decentralised Planning", comunicação apresentada na International Conference on Democratic Decentralisation, Thiruvananthapuram, 23-27 maio.
- Skocpol, Theda; Fiorina, M. (1999), *Civic Engagement in American Democracy*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Thomas Isaac, T.M. (com Richard Franke) (2000), *Local Democracy and Development: People's Campaign for Decentralised Planning in Kerala*. Nova Delhi: Leftword.
- Thomas Isaac, T. M. (1999a), "The Socio-Economic and Political Context of People's Planning Campaign", *workshop* nacional sobre Decentralised Governance, organizado pelo Kerala Institute of Local Administration e pela Swiss Agency for Development and Co-operation, Thrissur.
- (1999b), "People's Planning — Towards a Handbook", comunicação apresentada no *workshop* organizado pelo State Planning Board, Tripura, Agarthala, 3-4, maio.
- (1999c), "Janakeeyasoothranavum Ayalkoottangalum — Anubhavalangalum Padangalum," [People's Planning and Neighbourhood groups — Lessons from Experience] in *Ayalkootta Sangamam* [Neighborhood Groups]. Vol. I, Kerala State Planning Board, Thiruvananthapuram.
- (1999d), "Gunabhokthra Samithikalude Anubhava Padangal" [People's Planning and Beneficiary Committees—Lessons from Experience], in *Gunabhokthra Samithikalum Janakeeyasoothranavum* [People's Planning and Beneficiary Committees]. Kerala State Planning Board, Thiruvananthapuram.
- Thomas Isaac, T. M. et al. (1999), "Gender and Decentralised Planning — The Experience of People's Campaign" (mimeo.), Center for Development Studies, Thiruvananthapuram.
- Thomas Isaac, T.M.; Heller, P (2002), "Decentralisation, Democracy and Development: People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala", A. Fung e E.O. Wright (orgs.), *Deepening Democracy: Institutional innovations in Empowered Participatory Democracy*. Londres: Verso Press.
- Weyland, Kurt (1996), *Democracy Without Equity: Failures of Reform in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Comentário Geral

CAPÍTULO 13

Para outras democracias

Emir Sader

1. DEMOCRACIA LIBERAL: TRIUNFO E CRISE

Um dos elementos políticos mais significativos da história contemporânea é o contraste entre a generalização dos regimes de democracia liberal e, ao mesmo tempo, sua crise. Como se sua máxima extensão fosse a condição de sua realização e, esta, ao mesmo tempo, de sua crise e de seu esgotamento histórico.

A forma liberal de organização do Estado surgiu em oposição ao Estado absolutista e aos entraves à livre expansão do capital. O liberalismo foi sendo consolidado conforme foram sendo constituídas formas republicanas e parlamentares de organização do poder político e foi sendo estendido o processo de mercantilização capitalista, tendo a revolução francesa e a Declaração dos Direitos do Homem a legitimá-lo.

A solidariedade e mesmo as contradições entre o liberalismo político e o econômico — diferenciados sabiamente pela teoria política italiana com os termos liberalismo para o primeiro e liberismo para o segundo — produziram muitas ambigüidades, mas não impediram que ambos fossem igualmente vítimas das conseqüências da crise de 1929. Três modelos alternativos todos antiliberais, em distintos graus e formas, surgiram a partir da crise hegemônica produzida pelos efeitos da crise disputando o espaço deixado livre pelo liberalismo: o “socialismo soviético”, o fascismo e o keynesianismo.

O fracasso de cada uma dessas três alternativas — ao longo das décadas seguintes — abriu campo para que o liberalismo político e o econômico reaparecessem juntos como um novo projeto hegemônico, associando Estado mínimo e extensão inédita das relações mercantis, sob a égide do neoliberalismo.

O mundo parecia refeito à imagem e semelhança da utopia liberal.

Às tradicionais democracias da Europa ocidental somam-se nas duas últimas décadas regimes similares na Europa oriental — substituindo as então chamadas “democracias populares” —, na América Latina — em países onde havia ditaduras militares — e inclusive em países africanos — dos quais a África do Sul tornou-se o melhor exemplo, mas estendendo-se também a outros países, que passaram a adotar os critérios gerais dos sistemas de democracia liberal. O panorama na sua globalidade aparece como o de um avanço impetuoso, ao qual resistiram alguns poucos países, caracterizados como “antidemocráticos”, porque antiliberais. Uns — como a China, Cuba e Coréia do Norte —, tachados de não democráticos pela ausência do pluralismo no sentido liberal da palavra; outros — como Irã, Iraque e Líbia —, tachados de “fundamentalistas” por não serem Estados ricos, por não separarem religião e política.

Faz igualmente parte dessa tendência a reconversão de regimes como o da Indonésia e o das Filipinas, depois de regimes ditatoriais, assim como Guatemala, El Salvador e Nicarágua, que tinham vivido situações de enfrentamentos político-militares, ao mesmo tempo em que o regime político *priista* do México sofreu sua primeira derrota nacional, abrindo-se a possibilidade de instauração de um regime democrático-liberal. Nesse processo, correntes que pregavam modelos políticos alternativos foram derrotadas — como os regimes do leste europeu e do sandinismo — ou se converteram — neste caso inclui-se a incorporação dos movimentos guerrilheiros da Guatemala e de El Salvador ao sistema político institucional.

A euforia liberal proclamava, no caso da América Latina, por exemplo, um continente povoado de democracias, do qual destoava apenas Cuba, como um longínquo ponto vermelho no mapa convertido à democracia. A ponto de, ao retornar de uma visita a Cuba, o então ministro de Relações Exteriores do Brasil — o país mais injusto do mundo, segundo os dados das Nações Unidas, portanto o país socialmente menos democrático — ter declarado que Cuba não estava preparada para o retorno à comunidade latino-americana, entenda-se, à OEA, pois não era um país democrático.

Sobre esse novo mapa histórico a ideologia da democracia liberal passou a ser o horizonte histórico mais avançado no mundo contemporâneo — seja na versão de Fukuyama ou na de Huntington, ou ainda na de Dahrendorf, com a democracia identificada com a democracia liberal. Esse reducionismo ganhou ares de universalidade constituindo-se em uma canonização consa-

grada e multiplicada por várias instâncias, praticamente sem qualquer tipo de contestação.

A naturalização da democracia liberal se fez crescentemente sob sua variante norte-americana — com campanhas eleitorais midiáticas, partidos cada vez menos diferenciados, financiamentos milionários, substituição das ruas e praças pela privacidade das casas. Sua ideologia busca identificar o cidadão com o consumidor e o processo eleitoral com o mercado, que seria — nas palavras de George Soros — mais democrático que as eleições. A formação da opinião pública, por sua vez, é feita cada vez mais pela ação dos grandes meios de comunicação, que cada vez mais são condicionados por critérios comerciais de busca de audiência e de publicidade. Ao mesmo tempo era naturalizada também a economia capitalista de mercado como a forma por excelência de organização da economia. Esse par constitui o núcleo da hegemonia liberal contemporânea.

No entanto, depois de um clima eufórico que sucedeu a 1989, a década seguinte presenciou um processo de deterioração dos sistemas políticos. A particularidade é que essa deterioração — com perda de legitimidade dos governos, dos legislativos e da Justiça, enfraquecimento das organizações sociais, desmoralização das ideologias e dos partidos, desinteresse eleitoral e político geral, ausência quase total de debates políticos relevantes — ocorreu dentro dos sistemas políticos liberais, sem sua ruptura.

Casos como os dos regimes de Fujimori ou de Carlos Menem, na América Latina, por exemplo, são típicos dessa deterioração — no primeiro houve a dissolução do Judiciário, o fechamento do Parlamento e a imposição de uma nova Constituição, com a nomeação pelo “presidente” do Peru da totalidade dos novos tribunais de Justiça — e servem para demonstrar a elasticidade que ganhou o conceito de democracia liberal, ao mesmo tempo que evidenciava seu desgaste. Dentro da própria Europa ocidental aumentou de forma significativa a abstenção eleitoral, surpreendendo ainda mais quando bateu todos os recordes nas eleições para o Parlamento europeu — expressão política da vitoriosa unificação européia — em 2000.

Mas o fenômeno é generalizado, porque o chão econômico em que se assentam os sistemas políticos de democracia liberal — a extensão sem precedentes da mercantilização — foi universalizado com a hegemonia neoliberal no mundo. A desmoralização da política, o desinteresse por tudo o que é público, a privatização exacerbada das relações sociais e do próprio Estado

— tudo leva a uma crise da política, induzida pela corrosão da estrutura social e da cultura pelas relações mercantis sem contrapeso da ação até um certo momento reguladora do Estado.

Na América Latina — um continente que sofreu suas mais profundas transformações regressivas em duas décadas —, o neoliberalismo transformou-se na ideologia oficial das “novas democracias”, que passaram a ser julgadas pela maior ou menor presença do Estado na economia, por um mercado de trabalho mais ou menos regulado, pela abertura maior ou menor da economia. As relações mercantis invadiram de tal forma todos os espaços sociais, que o próprio tema da reforma do Estado ganhou conotações estritamente econômicas. Reformar o Estado deixou de ser sinônimo de sua democratização para ser confundido com a redução de suas funções reguladoras, com sua readequação ao objetivo — assumido como — superior do ajuste fiscal. Este passou a ser o crivo pelo qual passaram a ser filtradas todas as políticas, avaliadas como positivas ou negativas conforme contribuam ou não para o equilíbrio das contas públicas e para a estabilidade monetária. Qualquer projeto de reforma política enviado pelos governos ao parlamento pode ser medido pelo quanto se deseja economizar nos gastos do Estado e quantos direitos serão cassados para atingir esse objetivo.

Os dois aspectos do liberalismo entraram frontalmente em choque: o liberalismo econômico corrói as bases do Estado de direito, como um dos componentes do liberalismo político. O liberalismo econômico, ao promover as relações mercantis, desconhece, por definição, os *direitos*. Por outro lado, as reformas trabalhistas alimentam fortemente a fragmentação social, enfraquecendo a capacidade associativa dos indivíduos, enquanto os governos neoliberais enfrentam duramente o movimento sindical e os movimentos sociais — alguns de seus principais adversários. O cruzamento dos dois debilita a capacidade reivindicativa desses movimentos e promove tentativas de soluções individuais, das quais a proliferação de adesões religiosas e da literatura de auto-ajuda são algumas das expressões. Correlatamente, o modelo de comportamento “de sucesso” passou a ser o de grandes empresários, como exemplos nessa busca individualizada da solução dos problemas de cada um.

Duas décadas de hegemonia desse tipo de valores e de modelo de sociedade desarticularam boa parte da estrutura produtiva dos países do hemisfério sul, fragilizaram suas economias pela hegemonia do capital financeiro

e pela dependência do capital especulativo, enfraqueceram a capacidade de seus Estados para garantir direitos e para dirigir processos de democratização social, aumentaram rapidamente a mercantilização da cultura e enfraqueceram todos os elementos que compõem a política — além do Estado e dos governos, os partidos, os parlamentos, as campanhas eleitorais, os debates políticos, a cultura política, o interesse pelo destino das sociedades.

Foi tal a corrosão que as políticas neoliberais produziram na base das relações sociais, que hoje talvez nem se possa dizer que os regimes políticos que sofreram essas transformações correspondam aos modelos liberais, uma vez que tais governos concentraram poderes — muitas vezes governando por decreto —, os parlamentos foram esvaziados, os partidos políticos se descaracterizaram ideologicamente, as eleições deixaram de representar disputas de alternativas, o poder do dinheiro corrompeu os processos eleitorais e o próprio exercício dos governos. Uma versão bastarda dos modelos liberais foi se impondo, fragilizando a política e o Estado, em favor da financeirização e do primado da economia sobre toda a vida social.

2. DA RESISTÊNCIA A ALTERNATIVAS

A década de 1980 representou para os países periféricos e semiperiféricos do capitalismo não *uma* década perdida, mas o ingresso em *décadas perdidas*, no sentido de ruptura com os projetos de desenvolvimento econômico que, embora de forma muito desigual, representavam formas de promoção social para grandes camadas da população. Foi exatamente nesse marco que, contracorrente, se desenvolveram movimentos sociais, formas de organização, políticas locais e regionais, atividades de luta por direitos que, explorando necessidades reprimidas da população, apontam para horizontes de negação e de superação do quadro descrito acima. Dentre eles, tudo aquilo que pode ser incluído no tema da *democracia participativa* tem um significado especial, porque representa de forma aberta um contraponto a alguns dos pressupostos essenciais da democracia liberal tal qual propagandeada e praticada nos ideários e nos governos neoliberais.

O caráter avassalador das formas de imposição da hegemonia neoliberal fez com que, durante um certo tempo, praticamente existissem apenas mo-

vimentos de resistência — sindical, comunitária, política — à sua ofensiva. É como se essa ofensiva tivesse sucesso não apenas em enfraquecer as bases sociais e políticas de movimentos alternativos, mas também em introduzir a idéia de que “não há alternativa” a suas políticas, dividindo até mesmo as modalidades de reação entre as formas de luta meramente defensivas e as que consideravam que poderiam dar respostas distintas aos termos dos problemas colocados pelo neoliberalismo — como as políticas de ajuste fiscal, por exemplo. No plano teórico, houve uma ausência quase total de análises históricas globais, como se tivesse sido aceito que “as grandes narrativas” já não seriam mais possíveis. Esse período teve seu auge na primeira metade dos anos 90, como consequência direta da queda do muro de Berlim e do fim da URSS, de certa forma “confirmados” pela derrota do regime sandinista e pelo rumo tomado pela China.

As primeiras formas de resistência assumiram expressões *locais*. Esses protestos encontravam nos territórios particularmente atingidos pelas reestruturações neoliberais seus espaços privilegiados de aglutinação de uma população vitimizada de distintas maneiras, seja pela perda do emprego formal, pela deterioração dos serviços públicos, pelos atrasos de salários, pela violência policial, entre outros temas. O sentimento de “exclusão social” — resultado da perda de direitos — tendeu a promover novas formas de organização, de protesto e de consciência de vínculo.

Por outro lado, as políticas de ajuste fiscal impostas desde as alturas do Estado, encontraram nos espaços locais — freqüentemente em governos municipais — seus elos mais fortes de resistência, e que mais tardiamente foram atingidos por essas políticas. Além disso, os governos municipais são, normalmente, mais responsáveis pelas políticas sociais, elemento fundamental de resistência e mobilização popular, por serem especialmente atacadas pelas políticas de equilíbrio fiscal.

Entre um fator e outro, foi se disseminando uma ideologia de apologia do *local* — que teve na afirmação “Pensar global, agir local” sua expressão mais usual, fazendo, de certa forma, da limitação uma virtude, pois abandonava os espaços globais, onde se consolidava o neoliberalismo —, embora buscasse explorar todas as forças que essas referências locais permitiam. Assim, enquanto a globalização neoliberal avançava por cima, no plano internacional e nos Estados nacionais em processo de internacionalização, eram desenvolvidas experiências locais — de governos, de movimentos sociais, de políticas setoriais — que renovavam a prática social e política, quando as

formas de luta tradicionais se mostravam impotentes: luta parlamentar, eleições, luta sindical tradicional.

Significativamente, o Fórum Social Mundial foi encontrar em Porto Alegre sua sede, como se marcassem encontro uma das mais avançadas experiências de democracia participativa em nível local e o amplo e diversificado movimento de questionamento da globalização liberal, para acertar contas, verificar suas ondas, confrontar suas reivindicações e colocar os marcos de construção de uma proposta hegemônica alternativa à globalização liberal.

3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E SEMIPERIFERIA

Este primeiro volume da coleção *Reinventar a emancipação social: para novos manifestos* reúne várias experiências englobadas sob o título de *democracia participativa*, incluindo movimentos sociais, de instituições e atores, assim como experiências concretas de democracia participativa propriamente dita, em seis países de três continentes, na chamada semiperiferia do capitalismo — à exceção, para contraste, de Moçambique, situado na periferia pobre.

Será necessário, antes de tudo, tratar de esclarecer um pouco o significado de duas referências centrais dessas escolhas — o significado de *democracia participativa* e o de *semiperiferia*, com consequências diretas neste caso.

As experiências políticas que assumiram o nome de democracia participativa em geral se opõem ou buscam complementar as formas de democracia representativa. Neste caso, trata-se de experiências de políticas de afirmação do Estado de direito, de planejamento territorial, de “responsabilidade social” de empresas, de participação das mulheres na luta política, de democracia participativa em suas formas clássicas ou de orçamento participativo, de afirmação de direitos sociais. Situam-se elas seja na contraposição entre direitos afirmados formalmente, porém costumemente negados na realidade, seja no aprofundamento da relação entre cidadãos e decisões do poder político, ou de resgate de “minorias políticas” de gênero ou de etnia.

A maior novidade — como veremos — vem das propostas que apontam para a reforma democrática do Estado, tocando em temas essenciais dos modelos liberais, que supõem separações muito claras entre governantes

e governados, com o monopólio de decisões nas mãos daqueles e sistemas de delegação política que alienam a capacidade de controle e de influência dos eleitores sobre seus representantes. É esse o caso, por exemplo, das iniciativas de orçamento participativo, que apontam para a socialização da política e do poder, assumindo positivamente a alternativa colocada por Gramsci, para quem existem dois tipos de políticos: os que lutam para diminuir a separação entre governantes e governados e os que lutam para superá-la.

Uma das questões que se coloca a respeito das propostas de democracia participativa é a qualificação do termo *participação*. Para a concepção individualista do mundo e da política do liberalismo, o voto é a forma central de participação, sendo atribuído um certo caráter sagrado, simbólico, ao ato de votar. Mas esse vínculo tênue esconde praticamente uma delegação similar a um cheque em branco, fazendo com que esse vínculo só seja retomado a cada tantos anos, conforme o calendário eleitoral. A autonomização do político — um dos elementos estruturais típicos do capitalismo, pela aparência de “troca de iguais” impressa na relação capital/trabalho, liberando o político para um universo de “iguais diante da lei” — é extremada na relação entre a passividade dos eleitores e a extrema atividade monopolizada pela elite política governante. A isso o liberalismo chamaria de *participação* e sabemos como teorias políticas contemporâneas consideram a apatia do eleitorado — abstenção, voto em branco — como um sintoma de “amadurecimento” político de uma sociedade.

A política torna-se uma atividade particular, exercida por profissionais, que constituem uma elite política, responsável pelo “gerenciamento” da sociedade através do Estado — este cada vez mais considerado como uma “empresa”. Renovam-se assim as teorias das elites, reificando a política e isolando-a das relações sociais.

A desmoralização da política joga a favor do império sem contrapesos da economia, favorecendo a financeirização do Estado, a destruição dos direitos e das formas de regulação estatal. A grande imprensa faz jogar “mercado” contra “política”, aquela como portadora da “racionalidade” frente ao “corporativismo”, à “incompreensão”, à “incompetência” dos políticos.

A polarização entre políticos desmoralizados que disputam prebendas do Estado, membros de partidos com ideologias mutantes e economistas que personificam a fria racionalidade das grandes corporações, do capital finan-

ceiro e do ajuste fiscal — desqualifica o debate político, promove o desinteresse pela política e favorece a apatia e a desmobilização que, por sua vez, deixam o campo ainda mais livre para a captura do Estado pelo grande capital privado e sua lógica mercantilizadora e de maximização incessante dos lucros.

As iniciativas de democracia participativa buscam romper esse círculo vicioso, resgatando a dimensão pública e cidadã da política. Essas iniciativas tendem a ocorrer em alguns sentidos diferentes: um deles é o da mobilização de setores sociais interessados na realização de políticas públicas — saúde, saneamento básico, educação, segurança pública —, levando aos governos e aos parlamentos reivindicações e buscando formas de concretizá-las, pressionando, controlando, buscando manter um grau de mobilização que possa estabelecer uma nova relação entre um setor da cidadania e a política.

Outro tipo de iniciativa é a que não se limita a tentar dar mais vigor a uma democracia liberal debilitada, mas aponta para formas alternativas de organização do sistema político. Desde as formulações de Nicos Poulantzas (1981) sobre a combinação entre democracia representativa e democracia direta, essa formulação não tinha encontrado fórmulas que a materializassem, até que o projeto do orçamento participativo apontou precisamente nessa direção, introduzindo no sistema representativo tensões fortes, que questionam suas formas de existência e ao mesmo tempo formulam embriões de reforma democrática radical do Estado, representando as tendências mais avançadas e ricas de propostas de democracia participativa nas últimas décadas.

Quatro dos países escolhidos no projeto correspondem precisamente ao que podemos chamar de *semiperiferia* — Índia, África do Sul, Brasil e Colômbia —, os outros dois funcionando como contrastes, seja pela situação de país atrasado do centro do capitalismo — Portugal —, seja como país estritamente periférico — Moçambique. Os primeiros foram protagonistas de um dos mais importantes fenômenos do século XX: processos de industrialização na periferia do capitalismo. Até aquele momento a dicotomia centro/periferia correspondia àquela entre países industrializados/países agrícolas e entre países urbanizados/países agrários. Ao longo do século XX, países como a Índia, a África do Sul, o Brasil e a Colômbia desenvolveram graus distintos de industrialização, diferenciando-se dos outros e assumindo posições que podem ser caracterizadas como de semiperiferia.

De forma coincidente ou não, todos os países — incluindo Portugal e Moçambique — não têm grande tradição democrática. A Índia e a Colômbia têm, formalmente, uma certa continuidade institucional, que pode ser contada em décadas, mas a qualidade das democracias realmente existentes nesses países não certifica a existência de um sistema democrático consistente. No caso da Colômbia, a existência de um Estado de direito pode ser questionada, a partir do momento em que a ação de dois fortes movimentos guerrilheiros, além de grupos paramilitares, controlam extensas regiões, sobre as quais o Estado colombiano não consegue estender sua ação.

A África do Sul acabou de sair de um longo regime de *apartheid*. Moçambique transita há poucas décadas por um regime independente, marcado por profundos enfrentamentos militares. Portugal também conseguiu reinstalar um regime democrático há menos de 30 anos, depois de várias décadas de ditadura, enquanto o Brasil teve poucos períodos de continuidade institucional, em meio a vários de ditadura e só nos últimos 15 anos voltou a gozar de um regime democrático.

Cinco dos seis países, situando-se na periferia do capitalismo, foram vítimas privilegiadas do processo de globalização liberal, que corroeu as estruturas sociais e debilitou os sistemas políticos. Quatro deles, depois de terem conseguido romper, em certa medida, o limite de países agrários e agrícolas, foram considerados “potências intermediárias emergentes”, desenvolvendo certo grau de industrialização e vivendo acelerado processo de urbanização, constituindo projetos nacionais que permitiram a integração — econômica e social — de proporções crescentes de sua população.

O quadro de experiências revela duas vias distintas de luta pela emancipação política. Uma é o marco da guerra de guerrilhas, do qual o caso colombiano é o mais significativo, e representa uma estratégia insurrecional, dentro da qual formas de luta democrática buscam encontrar espaço para sua ação e seu reconhecimento. A outra se insere na estratégia de reforma democrática radical do Estado, representada pelas experiências de orçamento participativo, particularmente aquelas iniciadas em Porto Alegre, no sul do Brasil. Entre elas, encontramos uma série de experiências de lutas setoriais — como a das mulheres em Moçambique, por exemplo — cujos marcos estratégicos não chegam ainda a ter um desenho consolidado.

4. COLÔMBIA: ENTRE DOIS MUNDOS

A Colômbia é objeto de três trabalhos que podem ser pensados conjuntamente, unificados pela situação particular que vive esse país. Essa particularidade vem, por um lado, da situação de extrema tensão que vive o Estado de direito, entre um sistema formal de democracia representativa e um estado real de guerra, em que tanto as normas jurídicas são precariamente obedecidas quanto o próprio controle do Estado nacional sobre o território é formalmente questionado por uma zona sob direção de um dos movimentos guerrilheiros e outras zonas de fato controladas seja por outro movimento guerrilheiro ou por forças paramilitares. Uma das especificidades da situação vem da justaposição de governos eleitos pelo voto popular — mesmo com o peso tradicional da abstenção no país — com uma situação de duplos poderes, de enfrentamentos militares abertos entre o Exército — apoiado pelo governo norte-americano — e os movimentos guerrilheiros, além da ação igualmente aberta das forças paramilitares, o que gera situações ambíguas, contraditórias, ilusórias e inauditas.

O ponto de comparação — pelo menos o cenário ideal imaginado pelo governo dos EUA — é o da América Central, em particular da Guatemala e de El Salvador — em que os movimentos guerrilheiros foram levados a se reciclar para o processo político institucional, com o fim da luta armada e com sua participação nos processos eleitorais e, inclusive, de forma mais clara no caso de El Salvador, assumindo governos — como o da capital daquele país — e conquistando a primeira maioria no Parlamento. Porém, no conjunto, trata-se de uma assimilação de movimentos insurrecionais a processos institucionais, com o término da luta armada que havia durado várias décadas — quatro, no caso da Guatemala.

Embora com semelhanças, as negociações de paz em El Salvador e na Guatemala tiveram diferenças importantes. Elas aconteceram a partir das relações entre duas partes — governo e movimentos guerrilheiros agrupados na Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional — em El Salvador e na relação tripartite na Guatemala — governo, movimento guerrilheiro em torno da União Revolucionária Nacional da Guatemala e as comunidades indígenas. Estas representaram de forma autônoma os movimentos sociais, com plataforma própria, traduzida em uma série de conquistas específicas para as comunidades indígenas.

Diferentemente dos países da América Central, os movimentos guerrilheiros colombianos não demonstram disposição para a conversão, estabelecendo termos de negociação de paz — com uma série de condições que dificilmente poderiam ser cumpridas —, após as quais poderia haver uma pacificação do país. Porém as condições em que acontecem as negociações na Colômbia não são as de estagnação da capacidade de expansão da guerrilha — pelo menos esta não a considera assim. Isto condiciona fortemente uma reciclagem institucional, podendo ser retomadas comparações — também por parte dos movimentos guerrilheiros — com os termos em que os vietnamitas negociavam com os norte-americanos, isto é, como mais uma fase de um longo processo de guerra revolucionária, não abandonada por esses movimentos.

A outra especificidade da situação colombiana está no desafio de combinar ou mudar as formas de luta — da estratégia insurrecional à de reforma radical do sistema institucional. Joan Garces havia indicado no seu dramático balanço da experiência de governo socialista institucional de Salvador Allende (Garces, 1996) como a escolha de uma linha de ação implica uma opção que praticamente de forma automática elimina a outra. Isto é, uma vez feita a opção por uma via de luta legal, torna-se impossível, por mais argumentos que se acumule a favor da mudança, reverter a luta para uma via insurrecional.

Este desafio aparece no caso colombiano como produto da esquizofrenia política de que o país sofre desde a guerra civil iniciada no final dos anos 40, que instalou um processo de enfrentamento militar aberto no campo — primeiro entre conservadores e liberais, depois entre Exército e movimentos guerrilheiros — e uma convivência institucional nas cidades. Na atualidade essa cisão assume a forma de movimentos de luta pela paz nas cidades e de situações de guerra no campo, seja de enfrentamentos abertos, seja de compromissos que definem zonas de controle militar.

Do ponto de vista dos movimentos sociais analisados no livro — o da luta dos *cocaleros* em Putumayo e na Baixa Bota Caucana e o caso de San José de Apartadó —, suas relações com os movimentos guerrilheiros é diferente e inclusive mudam no tempo. Conforme são vítimas do Estado — repressão, exclusão, estigmatização — aproximam-se dos movimentos guerrilheiros, mas conforme lutam pela inclusão, pelo reconhecimento, pela conquista de um espaço de ação, implicitamente procuram formas de incorporação, com a ampliação da capacidade do Estado para incluí-los. A impressão que fica é

que a participação reivindicada aconteceria em um outro tipo de Estado. Alguns movimentos definem uma espécie de “união moral com a guerrilha”, a partir da consciência do inimigo comum, mas ao mesmo tempo, como definem a si mesmos como membros de uma Comunidade de Paz e a guerrilha é um agente que assume sentido pelo exercício da guerra, sentem ter objetivos distintos.

A questão de base que é colocada é a de saber em que medida um processo de guerra de guerrilhas comporta um processo análogo — promovido por ela ou autônomo — de emancipação popular. Os graus de centralização estratégica necessários à estratégia militar, o peso da logística, das grandes operações, do sigilo etc. impõem forma de centralização da ação e da organização, de disciplina militar, em que a lógica da guerra — mesmo de uma guerra que pretende ter um caráter popular — se impõe sobre a da ação política de massas e, dessa forma, subordina as formas democráticas de consulta e de ação às premências do enfrentamento militar.

A lógica estratégica da ação guerrilheira descende das formulações da guerra popular de Mao-Tse-tung, reproduzidas no Vietnã e adaptadas ao movimento guerrilheiro cubano, isto é, no estabelecimento de zonas liberadas, onde se começa a construção de órgãos de duplo poder, conforme a força armada insurrecional vai conquistando controle de zonas cada vez mais amplas do território em disputa. Em todos os casos tratava-se de países com a grande maioria das camadas populares concentrada no campo e com predominância de economia agrícola. A conquista territorial coincidia com a erosão das bases econômicas e sociais do poder estabelecido e com a construção do novo poder emergente.

Desde o surgimento do movimento guerrilheiro colombiano, mudou o peso relativo do setor urbano e rural no país, assim como a distribuição da população. Atualmente a economia do país é muito mais diversificada do que nos anos 40 ou 50, conta com um setor industrial e de serviços relativamente grande nas cidades, onde se concentra a maioria da sua população. Diante dessa situação, o desafio para os movimentos guerrilheiros é o de enfrentar uma bifurcação entre o campo — como espaço privilegiado de ação armada e de estabelecimento de zonas liberadas — e a concentração social urbana da maioria das camadas populares e dos centros básicos do poder.

Os fenômenos analisados nos textos deste livro estão no centro desses dilemas: de que forma movimentos populares podem lutar por seus interes-

ses diante de um quadro de polarização político-militar entre as forças guerrilheiras e as do Estado, quadro agravado pela presença das forças paramilitares. Uma das vias é a de lutar ao lado — como aliados — dos grupos guerrilheiros. Outra é a de buscar autonomia diante das forças em conflito. Em ambas está presente a consciência de que a resolução geral dos enfrentamentos depende da relação de forças entre os oponentes político-militares e, em especial, de seu desenlace.

A aliança com os movimentos guerrilheiros permite um alinhamento social e político definido diante do Estado e dos paramilitares, e a inclusão de suas reivindicações em uma plataforma mais geral de transformação estrutural da sociedade e do Estado. Em compensação, os movimentos nessa situação sofrem todo o peso da repressão estatal e da ação dos paramilitares, sem sequer condições de autodefesa, além de sofrerem a desqualificação governamental — e da imprensa alinhada com o governo — de que seriam apenas um braço civil da ação guerrilheira, o que justificaria a ação repressiva sobre eles. Essa redução a uma espécie de base social de apoio da guerrilha não correspondendo a uma adesão efetiva, nem a um vínculo formal, tampouco permite que esses movimentos discutam de forma clara estratégias comuns com as forças guerrilheiras, ficando numa situação incômoda e, de alguma forma, de impotência.

Por outro lado, a possibilidade de uma atuação autônoma suporia, por um lado, uma equidistância — difícil, senão impossível, diante de um Estado que cada vez mais apela para métodos de contra-insurgência, com uma participação crescente e aberta do governo dos EUA — entre duas forças político-militares em confronto aberto e a criação de um espaço próprio de atuação e de acumulação de forças que alterasse os termos do conflito. As tentativas analisadas ocorrem no campo, terreno privilegiado dos enfrentamentos militares e, por isso mesmo, território mais necessitado de uma ação desse tipo, mas, ao mesmo tempo, onde menos espaço parece existir. As tentativas mais frutíferas — pelo menos em termos de refletir o sentimento de parcelas significativas da população — ocorrem nas cidades, com as manifestações pela paz, especialmente depois de algum ato terrorista de maior impacto — seja o assassinato de personagens publicamente conhecidos por sua ação pacifista, sejam jornalistas ou personagens com presença ativa na mídia em geral — e nas tentativas de formação de comitês de intermediação, buscando seja fortalecer o processo de paz em desenvolvimento, seja propor novos termos para sua efetivação.

O maior teste para o futuro do país é do Plano Colômbia. Colocado em prática, representará um desafio para as instituições existentes e, principalmente, para as possibilidades de construção de espaços cívicos e de afirmação da cidadania em meio ao aprofundamento e extensão previsível dos enfrentamentos armados, com uma militarização ainda maior de toda a vida do país. A própria luta para evitar sua implantação plena pode ser um motor de luta dos movimentos que buscam afirmar os espaços de construção dos projetos de emancipação popular, além das formas assumidas até aqui pelos enfrentamentos político-militares que balizam toda a vida da Colômbia nas últimas décadas.

A experiência relatada de luta pela afirmação do Estado de direito reflete, significativamente, o conjunto dos fenômenos que vive a Colômbia. O paradoxo está na justaposição de um regime institucional considerado democrático pelos padrões liberais e com uma continuidade de quase cinco décadas, e uma situação de guerra aberta em que vigoram as normas do enfrentamento militar. Nessas condições, com mortes, assassinatos, seqüestros, ameaças, extorsões — que espaço pode restar para a atuação da Justiça? Que graus de legitimidade e de eficácia pode ter a Justiça quando o próprio Estado está comprometido com ações abertamente ilegais, seja da parte do seu Exército, seja dos grupos paramilitares ligados a ele?

Precisamente quando o sistema político perde legitimidade, abrem-se possibilidades de recuperação da legitimidade para o Estado de direito por parte da Justiça, na busca da afirmação de direitos fundamentais. Nesse contexto de fragmentação institucional e de falta de hegemonia do Estado, abre-se um espaço para a ação do Tribunal Constitucional, uma experiência singular e única em situações como a vivida pela Colômbia.

Os casos abordados pelo relato revelam setores sociais desprotegidos em meio ao fogo cruzado dos setores em combate: indígenas, trabalhadores sindicalizados, movimentos homossexuais e devedores hipotecários — desvalidos, uns e outros, em graus diferentes, mas igualmente sem espaço para afirmação de seus direitos. Justamente a luta para a consciência de que se pode ser sujeito de direitos — isto é, cidadãos — é o objetivo central do trabalho do Tribunal, mas precisamente o desdobramento dessa consciência é que revela suas contradições e limites no quadro de uma situação de guerra.

A consciência dos direitos leva à exigência do seu cumprimento, exatamente pela instância que deveria garanti-los: a Justiça. Multiplicam-se então

as demandas, diante da impotência do Judiciário para forçar o cumprimento de suas determinações. O risco é a desmoralização da Justiça, mas a tensão está sempre presente entre aquela consciência e os seus limites, incentivando ao mesmo tempo à luta por um Estado de direito. Nessa estreita linha entre a afirmação dos direitos e as dificuldades para realizá-los é feita a aposta dos que vêem no Tribunal — com razão — uma instância de superação dos conflitos que levaram e mantêm a Colômbia em uma situação de guerra e de impasse.

5. MOÇAMBIQUE: A MULHER NA LUTA INSURRECIONAL E DEPOIS

A experiência relatada neste volume sobre a situação das mulheres militantes em Moçambique depois da independência — porém com a continuação dos enfrentamentos bélicos, por vários anos, nos choques com os contingentes de extrema direita — revela-se um caso único, diferenciado dos outros, tanto por abordar um tema de gênero quanto por dar-se no cerne de um movimento guerrilheiro que chegou ao poder, com todas as formas de transição que isso supõe concretamente.

Os dilemas são difíceis e dramáticos. De alguma forma eles se reproduziram em todos os processos históricos similares: Cuba, Nicarágua, Angola, para tomar alguns deles. A revolução nicaragüense havia inovado em relação à cubana, ocorrendo vinte anos depois. Dentre as novidades estavam a reivindicação da militância religiosa, a partir da teologia da libertação, e a participação das mulheres — como militantes e até mesmo como dirigentes, inclusive militares. Em Cuba elas tinham, no máximo, o papel de correio, a imagem do revolucionário se identificava diretamente com o guerrilheiro barbudo.

Porém, em qualquer dos casos, a passagem mais significativa é aquela que do momento político-militar — aquele da “guerra de guerrilhas” — para o exercício do poder e da construção de uma nova sociedade. Pode-se dizer que as alternativas apontadas no caso de Moçambique não são substancialmente diferentes: prolongamento da posição subalterna, típica da luta insurrecional; tentativa de criação de um espaço dentro do movimento ou partido ou busca de afirmação fora, em movimentos sociais, diretamente feministas ou afins. Todos com seus prós e contras, oscilando entre o privilégio da “política” no sentido clássico da esquerda tradicional — relações de

poder, disciplina, privilégio, quando não exclusividade, das contradições de classe — à assunção da impossibilidade de compatibilizar as reivindicações de gênero com as práticas partidárias.

A primeira alternativa representa para as mulheres — e para as reivindicações feministas — uma renúncia em favor dos grandes enfrentamentos políticos encarados pelas direções partidárias, normalmente exercidas por homens. Desse ponto de vista, significa não que os militantes não tenham sexo, mas que são homens, e as mulheres, para participar da prática político-partidária, precisam reproduzir essas práticas — de forma paralela à política tradicional.

A segunda constitui o maior desafio — o da compatibilização, num marco permanente de tensões, das reivindicações e do reconhecimento das mulheres como tais na prática político-partidária. Para tanto seria necessário que se transformasse em política concreta a formulação salientada por Boaventura de Sousa Santos segundo a qual haveria que compatibilizar a reivindicação da igualdade com a da diferença. Neste caso, reconhecer os mesmos direitos das mulheres de ocupar postos, participar na vida política e, ao mesmo tempo, criar formas específicas para que isto aconteça conforme as particularidades das mulheres.

O que significa certamente mudar as normas pelas quais essa prática tem se dado, a começar pela longa ocupação do tempo das reuniões e outras atividades similares, que supõem um homem “livre” de funções privadas — desenvolvidas por suas esposas ou outras mulheres —, disponível para prolongadas atividades. Significa, em segundo lugar, a adoção — mesmo que transitoriamente — de políticas de cotas para postos no partido e no governo, como já são adotadas em várias entidades sociais e políticas, como forma de recuperação do atraso historicamente produzido das condições para que as mulheres possam obter as capacitações necessárias para cumprir — à sua forma e nos seus tempos — funções de maior responsabilidade nas organizações.

As dificuldades são maiores — no que o texto sobre Moçambique é um bom exemplo — pelo debilitamento político e ideológico das forças políticas uma vez chegadas ao poder, acentuado no marco da crise de identidade dos partidos de esquerda depois do fim da URSS e das referências ideológicas que representava. Processos de burocratização e de corrupção — veja-se igualmente o caso dos sandinistas na Nicarágua — enfraquecem ainda mais a disposição das lideranças desses movimentos para um processo de demo-

cratização no qual as mulheres têm demonstrado mais sensibilidade tanto para as reivindicações de base quanto para formas de administração éticas e transparentes, pela sua própria qualidade de *outsiders* na política tradicional.

A colocação em prática de políticas centradas no ajuste das contas públicas acabou diminuindo ainda mais a retaguarda social de que as mulheres necessitam para poderem compatibilizar suas funções privadas na família com suas atividades públicas, situação que é mais grave em países com graus de desenvolvimento econômico e social menores — como os casos de Moçambique e da Nicarágua, entre outros.

Depois de um período de ascensão social, as mulheres no conjunto da sociedade e as mulheres militantes nas organizações políticas e nos governos viram sua situação se estagnar e até mesmo retroceder. Debilitou-se sua retaguarda — especialmente nos meios populares — pela multiplicação do número de famílias em que as mulheres se encarregaram sozinhas do cuidado dos filhos, combinando com grandes dificuldades essas funções com aquelas pelas quais lutam para ocupar no espaço público.

O destino do neoliberalismo e de suas políticas econômicas e sociais — com sua própria influência em partidos e movimentos originados na esquerda, entre os quais inclusive aqueles que protagonizaram processos políticos radicais no passado, como os casos de Moçambique, África do Sul, Nicarágua, entre outros — definirá o espaço de luta das mulheres para afirmar seus direitos e sua capacidade para protagonizar elas mesmas uma política renovada ou permanecer engessadas nos marcos atuais de discriminação e de segregação.

6. BRASIL: PARA A SOCIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DO PODER

De todas as experiências de democracia participativa, aquelas do chamado “orçamento participativo” são as mais avançadas. Tendo nos governos do Partido dos Trabalhadores de Porto Alegre, no sul do Brasil, já ao longo de 13 anos, sua referência central, essas experiências foram estendidas a outras cidades e inclusive estados do país, além de desenvolver outras modalidades em outros países.

O mais significativo dessas experiências é a tentativa de levar a cabo uma reforma democrática radical do Estado, fazendo da participação não apenas

um elemento de maior transparência governamental, mas alavanca para a construção de um tipo diferente de Estado, que suponha uma outra forma de relação entre governantes e governados e, portanto, de cidadania e de democracia.

Desde sua transição para a democracia, o Brasil passou a apresentar tentativas de governos com formas de democracia participativa, impulsionados pelas vigorosas mobilizações populares que levaram à crise da ditadura e à sua substituição, especialmente na primeira metade da década de 1980. Em cidades do interior do Brasil, valendo-se especialmente das dimensões menores dos universos a governar, vários projetos foram postos em prática, em geral sem grande sucesso nem continuidade. No entanto, apontavam para um problema que rapidamente se revelaria muito real: a incapacidade das democracias de corte liberal de incorporar o impulso de baixo vindo das mobilizações populares, congelando regimes políticos institucionalizados e encerrados na sua carcaça administrativa.

Restava às políticas sociais — em maior ou menor medida, conforme o governo — registrar um traço de uma opção popular dos governos, sem reflexos no plano político. O próprio projeto administrativo original do PT — presente mais diretamente na fórmula *O modo petista de governar*, livro organizado por Francisco Wefort (1986) — não se centrava na idéia, ainda embrionária naquele momento em setores do partido, do orçamento participativo, mas na “inversão de prioridades”, privilegiando o social — como estará presente, por exemplo, no governo de Luiza Erundina na prefeitura de São Paulo (1988-1992).

Doze anos de política de orçamento participativo — continuadas pelo quarto mandato sucessivo do PT em Porto Alegre — permitiram não somente cristalizar nela o sucesso desses governos, como estendê-las a centenas de municipalidades do Brasil, bem como entusiasmar um governo de uma cidade considerada ingovernável — como São Paulo, em parte justamente pela falta de recursos e pela imensa massa de demandas reprimidas, a lançar-se à “aventura” do orçamento participativo. Essa extensão é inovadora, porque até certo momento o orçamento participativo era considerado uma espécie de política setorial e não o núcleo de uma reforma democrática radical do Estado — potencial que até agora ainda não foi incorporado aos programas nacionais de governo do PT, como demonstração do desconforto e das perturbações que provoca para quem se propõe a governar sem alterar as estruturas gerais de poder na sociedade.

Na contramão das tendências dominantes, as políticas de orçamento participativo permitem fortalecer os direitos de cidadania e resgatar a importância do espaço político e o significado dos interesses públicos, e dão início a um processo de reforma radical do Estado centrada numa esfera pública renovada — nem estatal, nem privada: pública. Aponta-se para um processo paralelo de socialização do poder e da política e de estreitamento da dicotomia governantes/governados. Daí a força com que essa experiência local se projetou no plano nacional e internacional: porque toca em um elemento radicalmente diferenciador de uma política alternativa — democrática, cidadã, pública — em relação ao liberalismo econômico e político, ao mesmo tempo.

Em vez de cobrar do neoliberalismo coerência com seus pressupostos doutrinários na democracia liberal, faz-se a crítica desta, não pura e simplesmente do ponto de vista da democracia direta, mas da combinação entre democracia direta e democracia participativa, na direção já apontada por Nicos Poulantzas em seus últimos trabalhos. Porém, não em uma combinação dos exercícios formais da chamada “engenharia institucional” — especulações vazias em termos sociais e políticos concretos —, mas baseada na crise real vivida em uma metrópole média da semiperiferia capitalista, portanto, com capacidade de generalização muito maior do que se situada em um pólo extremo do sistema.

Os trabalhos contidos no livro apontam sistematicamente os méritos e os mecanismos de funcionamento do orçamento participativo — já muito cantados em prosa e verso, porém ainda pouco conhecidos e avaliados em sua devida dimensão histórica e política. Não se trata — como se vê nesses textos — de um projeto socialdemocrata de reengenharia institucional para dar maior vigor a uma democracia liberal carcomida pela crise social e pelas políticas neoliberais. Aponta-se para muito mais do que isso, apesar de ter sido posta em prática agora, ao longo de vários mandatos apenas em nível municipal. Trata-se de reformular a relação dos governos com a cidadania, de colocar as estruturas de governo sob controle direto da população, de levar a cabo uma tentativa de mobilização permanente dos cidadãos, apontando para outra forma de Estado, na prática incompatível não apenas com os modelos políticos liberais — as tensões entre as câmaras municipais e os órgãos do orçamento participativo são uma das expressões dessas contradições, embora não a única —, mas com a própria dinâmica do capitalismo, ainda mais em sua fase neoliberal,

em que os mecanismos de mercado e de liberdade da propriedade privada primam sobre tudo.

Além do que, as políticas de orçamento participativo não se detêm na separação constitutiva do modelo liberal entre o social e o político, constituindo a cidadania a partir de suas necessidades sociais, porém inscrevendo-as no plano político, para não neutralizá-la no plano social — como era típico dos governos populistas latino-americanos e sua concepção corporativa do Estado. Tocar nesse ponto sensível é aceitar uma nova forma aberta e criativa das relações entre o econômico/social e o político, um dos pontos férteis e subversivos potencialmente presentes no orçamento participativo.

Tampouco é retomada a proposta de “via pacífica ao socialismo” do governo chileno de Salvador Allende. Naquele se incluía um projeto anticapitalista dentro das estruturas estatais vigentes, buscando inserir a dualidade de poderes dentro do Estado e buscar resolvê-la positivamente ao longo do tempo. Havia lugar para uma “área social” que englobaria basicamente as propriedades estatizadas, com “participação dos trabalhadores”, mas sem um desenho de uma nova forma de poder no conjunto da sociedade, protagonizado pela cidadania organizada. Os trabalhadores participariam corporativamente, como sindicatos e como centrais sindicais, ficando a direção política delegada ao governo, do qual participavam os partidos políticos de esquerda.

Herdava-se a proposta de passagem do “capitalismo monopolista de Estado” — originalmente formulada por teóricos do Partido Comunista da França a partir de interpretação da ambígua frase de Lenin segundo a qual o capitalismo de Estado (referia-se ao alemão) seria a ante-sala do socialismo ao socialismo, fundado numa visão basicamente econômica de um e outro sistema. No projeto do orçamento participativo não se resvala para essa interpretação economicista tanto do poder hegemônico atual, quanto da sua proposta de superação, buscando articular demandas sociais, econômicas, políticas e culturais com um projeto emancipador da cidadania que se inscreve em uma nova forma de Estado e de relação governantes/governados.

Mas tampouco trata de uma nova versão das propostas históricas clássicas de “dualidade de poderes” no sentido da via insurrecional. Não se trata de “assaltar o Estado” a partir de uma estrutura externa a ele, que concentra em si um poder alternativo. Trata-se de uma estratégia de reformas radicais do Estado, a partir de uma espécie de projeto de transição inspirado nos enfoques de Gramsci de construção de uma alternativa hegemônica, antes mesmo do acesso ao poder central pelas forças anti-sistêmicas.

Um balanço dos primeiros doze anos permite, por um lado, deduzir seu sucesso inicial inegável, reconhecido e legitimado até mesmo por seus adversários — a imprensa de oposição, altamente majoritária, para não dizer totalmente alinhada contra os governos de Porto Alegre, que sequer mencionou a expressão “orçamento participativo” durante oito anos, viu esse tema ser encampado por seus próprios candidatos a partir da terceira eleição —, como evidência da conquista hegemônica.

Os balanços a respeito do sucesso político dos governos do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre atribuem — em maior ou menor grau — às políticas do orçamento participativo a responsabilidade central pelas sucessivas reeleições e inclusive pela proliferação dessas políticas por centenas de municípios brasileiros.

No entanto, os próprios responsáveis por essas políticas consideram — conforme seminário realizado em Porto Alegre pelo governo municipal de Tarso Genro em abril de 2001 — que foi esgotada uma primeira etapa do orçamento participativo, revelando os limites e debatendo novos horizontes para essa política. Dentre os vários balanços apresentados é possível destacar alguns temas que vários dos autores presentes escolheram como pontos de estrangulamento e que, ao mesmo tempo, revelam as perspectivas abertas pelas políticas de orçamento participativo.

Entre elas vale a pena destacar pelo menos dois temas que reiteradamente acompanharam a implementação dessas políticas: a representatividade dos órgãos do OP e seus riscos corporativos. Por mais significativos que sejam os dados sobre o número de participantes, é possível questionar sua representatividade, tanto na percentagem sobre a totalidade da população da cidade quanto em relação ao número de eleitores. O número de participantes no orçamento participativo subiu de 1.300 no primeiro ano de implementação (1989) para 19.025 onze anos depois (2000), depois de já ter atingido um pico de 20.724 pessoas no anterior, com um crescimento de 15 vezes.

A baixa participação inicial demonstra que não havia uma cultura política preexistente de que o orçamento participativo pudesse valer, e que foi sua dinâmica que acabou mobilizando setores cada vez mais amplos da população, especialmente das camadas mais pobres da população, cujas demandas estavam mais reprimidas. Pesquisas demonstram que a realização de suas decisões foi a razão mais importante que levou as pessoas a participar das reuniões do orçamento participativo. Ou seja, foi essa forma de democracia direta a responsável pela realização das demandas populares e pela amplia-

ção da legitimidade dos governos. Uma percentagem bastante menor — 15% — justifica sua participação porque considera que se trata de um valor político que deve ser cultivado, revelando consciência cidadã, independentemente dos seus resultados.

O primeiro aspecto comprometeria a legitimidade das decisões sobre o orçamento, o segundo correria o risco de fazer prevalecer motivações particularistas na disputa pelos recursos públicos.

As duas, embora diferenciadas, remetem à mesma questão — a da congruência entre a representação e a participação política. Em outras palavras, em que medida os organismos do orçamento participativo podem reivindicar a representação da soberania popular que a teoria da democracia liberal localiza no voto. A qualidade da democracia, nessa visão, seria medida pelo nível de participação política, enquanto o grau de legitimidade dos governos seria dado pela capacidade de satisfazer as demandas populares. Quando as demandas da cidadania se transformam em políticas públicas, a participação política estaria encontrando os seus canais de realização.

Em direção diferente, diante da falência do Estado no atendimento das carências sociais, setores da chamada “sociedade civil” — seja sob forma de organizações não governamentais, seja de entidades empresariais ou simplesmente civis — buscam desenvolver políticas que compensem aquelas lacunas. Consiste em uma espécie de contraponto para o encolhimento do Estado — sejam por parte dos que o pregam como virtude, seja dos que procuram minimizar os vazios deixados por essa retração. De qualquer forma, essas iniciativas aparecem nos espaços deixados pelas teorias e práticas de um chamado “Estado mínimo”.

Essas iniciativas coincidem com a maior projeção do conceito de sociedade civil — que as abarcaria a todas, apesar de sua diversidade —, por oposição a tudo o que seja “estatal”, consensualmente considerado como ineficiente — por definição ou como balanço de suas práticas concretas. Essas iniciativas tiveram na ação de um sociólogo brasileiro já falecido, Betinho — Herbert José de Souza —, seu grande animador, com sua Ação pela Cidadania e suas campanhas contra a fome no Brasil. Foi ele quem pela primeira vez no país lançou a idéia de um “balanço social das empresas”, convocando empresários privados a assumir responsabilidades sociais não cumpridas ou mal cumpridas pelo Estado.

O texto de Maria Célia Paoli faz um balanço desse tipo de iniciativa privada, na sua complexidade e ambigüidade, dada a natureza privada de

grande parte das empresas, com sua busca de lucro, portanto orientada pelas leis do mercado, conflitivas com ações que deveriam afirmar direitos. Nesse elemento reside justamente o caráter contraditório e ineficaz dessas políticas: elas surgem sempre como políticas compensatórias, focalizadas, localizadas, ao ter a “sociedade civil” como referência e não o Estado como sujeito. Nessa condição, perdem a possibilidade de se tornar políticas universalizantes, resignando-se a iniciativas necessariamente locais e quase sempre intermitentes. A ação da “sociedade civil”, por definição, sempre terá este caráter — buscando tirar daí sua força. No entanto, terminam, nessa lógica, ficando limitadas àquelas do Banco Mundial e das políticas chamadas de “solidariedade”.

Sigificativamente, esse tipo de iniciativas costuma assumir a idéia de “solidariedade”, que implicitamente representa a ação filantrópica dos incluídos para com os excluídos. Esta costuma ser a categoria para designar o objeto da sua ação; minimizar o tamanho da destituição. A situação de exclusão social ganha uma conotação funcionalista — uma relação entre os que estão “fora” e “dentro” do sistema, que substitui formas de compreensão dos conflitos sociais que geram as situações de exclusão. Trata-se, portanto, de um problema de acesso a bens e serviços que, não fornecidos pelo Estado, são disponibilizados por entidades privadas. Corre-se atrás dos efeitos de uma verdadeira máquina de produzir exclusão ao renunciar-se a uma abordagem dos processos de acumulação de capital. Estamos muito longe da afirmação de direitos universais, com ações que funcionam mais para legitimar a imagem de entidades privadas — via de regra empresariais — do que para funcionar como políticas que se contraponham de forma eficiente e permanente aos problemas sociais que pretendem combater.

Além disso, essas iniciativas, no caso de um país como o Brasil, caracterizado pela pior distribuição de renda do mundo, perdem-se na dimensão dos problemas sociais acumulados, perdendo qualquer eficácia. A quantidade de miséria acumulada ao longo das últimas décadas não poderia ter soluções — nem mesmo parciais — sem mudar os paradigmas de reprodução social, começando pelos padrões de acumulação de capital. Para esta ação as entidades empresariais são especialmente insensíveis, dado que são justamente as beneficiárias desses modelos de acumulação de capital.

Boa parte das iniciativas das entidades empresariais revelam-se, assim, mais como formas de legitimação e de *marketing* — um representante de uma

delas confessa que é gasto mais dinheiro na publicidade das ações do que nas próprias ações — do que como referências para novas modalidades de políticas sociais por parte da “sociedade civil”. Esta, no sentido de entidades que congregam a cidadania, dificilmente poderia superar esses limites, se definem-se como atores alheios e contrapostos ao Estado. Em vez de lutar por direitos universais e pela constituição dos indivíduos como cidadãos, terminam contribuindo para ilhá-los como indivíduos de uma “sociedade civil” no sentido liberal do termo e que, em vez de se contrapor à lógica mercantil, termina sendo funcional a ela.

7. ÍNDIA E PORTUGAL: PARA UMA DEMOCRACIA LOCAL?

A forte centralização do poder levada a cabo pelas políticas de ajuste fiscal e a transferência de decisões estratégicas para centros financeiros internacionais acabou levando, como contraponto, à valorização das iniciativas locais. Estas — assumidas por municipalidades, quando conseguem ser transformadas em políticas públicas — ocupam espaços deixados livres pelos Estados centrais ou explicitamente transferidos para governos locais, como costuma ser o caso das políticas sociais.

Uma certa teorização positiva assumiu essas iniciativas, seja a partir do fato de que esses governos estão mais próximos da população, têm maior sensibilidade para suas demandas e podem mais facilmente ser controlados pela cidadania — alguns deles presentes nas políticas do orçamento participativo. O lema “pensar global, agir local” dava uma dimensão ainda mais ampla a essas políticas.

Este volume contém o relato de algumas dessas experiências na Índia e em Portugal. Essas experiências enfrentam um duplo movimento: o do deslocamento de centros estratégicos de decisão sobre os recursos dos governos arrecadados da massa da população para os Estados nacionais, estreitamente atrelados a centros financeiros internacionais, e o da maior legitimidade de governos locais, por atender a necessidades concretas da população e pelo maior grau de democratização desses governos. Como contrapartida, perda mais rápida de legitimidade dos governos nacionais, porém esvaziamento dos recursos dos governos locais para cumprir as tarefas que lhes dão maior legitimidade. O fortalecimento da democracia local tende, assim, a se chocar com a falta de recursos financeiros, a sobrecarga de demandas não atendi-

das, que com isso pode levar ao enfraquecimento do grau de legitimidade que esses governos locais conseguiram.

O tema do fortalecimento da democracia local — como no caso das experiências analisadas da Índia — supõe condições de controle das condições de vida das pessoas, do meio ambiente, das relações políticas, econômicas e culturais, o que requer por sua vez recursos e integração política da população. Na luta pela criação das condições para essa realização, se chocam com o poder central, em vez de encontrar nele apoio e incentivo. Uma tensa dialética se produz entre a legitimidade local e as condições materiais de sua existência, que só pode ser resolvida numa estruturação qualitativamente distinta das relações de poder, em que a democracia participativa — em alguma de suas formas — imponha-se como o critério central de um novo sistema político. Ou então essas novas experiências tenderão a retroceder, definir e perder seu conteúdo inovador.

Os dilemas cruzam todas as experiências relatadas — sejam as da Índia sejam as de Portugal. Novas formas de governos locais, busca de legitimidade na “sociedade civil”, desenvolvimento de políticas centradas no planejamento territorial — como o caso de Portugal, na análise de Isabel Guerra. Como conclui ela, a tensão está entre a emancipação e o controle social, conforme as modalidades de participação implicam em regulações, que podem funcionar como modalidades de integração e, assim, de recuperação e de cooptação.

Enquanto, como afirma Francisco de Oliveira, “a complexa trama entre a dimensão global, a velocidade das transformações, a despolitização da economia e a desnacionalização da política vêm tornando a territorialidade como base da política uma forma completamente inadequada para a prevalência da vontade dos cidadãos” (2001), o sistema político torna-se inacessível à cidadania. Os esforços de emancipação é que têm permitido a reabertura de espaços para a afirmação de direitos, embora sob a pressão de novas formas de controle, em geral advindas das políticas de ajuste fiscal — como o caso da lei de responsabilidade fiscal vigente no Brasil, mas que tende a se reproduzir, porque parte integrante das políticas do FMI.

Não é diferente a perspectiva desse tipo de iniciativa das de orçamento participativo, que igualmente tratam da promoção da cidadania em contraposição às políticas neoliberais. A fronteira pode estar no papel dos orçamentos. O espaço para o atendimento de reivindicações se chocará com os limites dos recursos,

cuja elasticidade dará o potencial de realização ou não dos direitos de cidadania postulados.

As dimensões de equidade e justiça social, segundo Isabel Guerra, seriam os elementos gestores de um poder em construção, nas condições de desigualdade e exclusão das políticas neoliberais prevalentes. Uma divisão de recursos que obedecesse a esses critérios permitiria avançar na direção da emancipação. Restaria sempre a definição do nível de constituição de sujeitos populares que pudessem ser agentes na construção de formas de poder alternativas, sem o que mesmo graus de equidade e justiça social não se sustentariam, pela ausência de uma relação de forças política que as apoie.

Assim, as políticas de orçamento participativo aparecem como a forma até aqui mais avançada de política de democracia participativa, por combinarem inserções institucionais e processos constantes de mobilização popular. Mesmo sem estarem imunes a tentativas de cooptação e de controle social, essas políticas têm uma reserva de capacidade de mobilização popular que pode funcionar como contraponto àqueles intentos.

No caso da Índia destaca-se, por sua originalidade e profundidade, a experiência de Kerala, significativamente, da mesma forma que o orçamento participativo no Brasil, em um estado com destacado nível relativo de desenvolvimento em comparação com o resto do país. No caso de Kerala, um desenvolvimento impulsionado por duas conquistas distintivas na periferia capitalista — reforma agrária e campanha de alfabetização — com tudo o que significam como formas de resgate do atraso e da ignorância, como condições básicas de afirmação da cidadania.

De forma similar à experiência brasileira, embora com modalidades diferentes, a experiência de democracia participativa de Kerala significou mudar as relações entre os cidadãos, intermediados pelos novos espaços de intervenção e de geração de direitos. Um exemplo claro do que o autor constata: que a cidadania não é um direito, mas uma relação, cuja afirmação só é possível por uma transformação no conjunto das relações entre os indivíduos, intermediada pelo espaço público.

Igualmente significativo é que essa experiência seja dirigida, em termos partidários, por um Partido Comunista, para o que teve que fazer, teórica e praticamente, a crítica das concepções clássicas desses partidos a respeito da democracia política, incorporando portanto a crítica da burocratização e do desenvolvimento, com seu viés economicista. Para passar a uma experiência

de democracia participativa foi necessária a compreensão de que as formas clássicas de Estado e de democracia política estavam esgotadas. E, como elemento diferenciador de outros partidos originários dessa corrente, não se tratou de substituir o leninismo por concepções socialdemocratas — como tem sido a regra —, mas pela busca da emancipação social da cidadania pela ampliação da esfera pública.

Bibliografia

- Garces, Joan E. (1996), *As armas da política*. São Paulo: Ed. Scritta.
- Oliveira, Francisco de (2001), "Projeto de pesquisa sobre o orçamento participativo em São Paulo", (mimeo.)
- Poulantzas, Nicos (1981), *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Ed. Graal.
- Wefort, Francisco (1986) (org.), *O modo petista de governar*. São Paulo: Ed. Brasiliense.

Os autores

Boaventura de Sousa Santos, Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais,
Portugal
Conceição Osório, Universidade Eduardo Mondlane, Moçambique
D. L. Sheth, Centre for the Study of Developing Societies, Índia
Emir Sader, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Isabel Guerra, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Portugal
João Arriscado Nunes, Universidade de Coimbra, Portugal
Leonardo Avritzer, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil
Maria Célia Paoli, Universidade de São Paulo, Brasil
María Clemencia Ramírez, Instituto Colombiano de Antropología y Historia, Colômbia
María Teresa Uribe de H., Universidade de Antioquia, Colômbia
Mauricio García-Villegas, Universidad Nacional de Bogota, Colômbia
Nuno Serra, Centro de Estudos Sociais, Portugal
Patrick Heller, Brown University, EUA
Rodrigo Uprimny, Universidad Nacional de Bogota, Colômbia
Sakhele Buhlungu, University of the Witwatersrand, África do Sul
T.M. Thomas Isaac, Center for Development Studies, Índia

Este livro foi composto em Sabon, desenho tipográfico de Jan Tschichold de 1964, baseado nos estudos de Claude Garamond e Jacques Sabon no século XVI, em corpo 10.5/15. Para títulos e destaques, foi utilizada a tipografia frutiger, desenhada por Adrian Frutiger, em 1975.

A impressão se deu sobre papel Chamois fine 80g/m² no Sistema Cameron da Divisão Gráfica da Distribuidora Record.

