

Participação política e processo decisório: paradoxos latino-americanos.

Guillermo Alfredo Johnson¹
Marcos Antonio da Silva²

Resumo

No âmbito do processo de instalação das democracias formais na América Latina no decorrer das últimas três décadas, verifica-se um intenso processo de participação política, seja como movimentos sociais quanto como capital social – vinculados a uma denominada “nova institucionalidade”. Simultaneamente vários e importantes países da região, nos últimos anos, vêm sendo governados por presidentes com marcante centralização do poder, recorrendo a peças jurídicas, reformas constitucionais ou formando amplas coalizões. Aspectos decisivos nesta análise consistem as reformas que o Estado experimentou desde a década passada, que buscou criar espaços compartilhados de responsabilização, decisão e execução das ações governamentais com a sociedade civil e o setor privado – dentre estes se destacam os conselhos gestores de políticas sociais. Neste sentido, cabe investigar se as teorias da participação institucional conservam o seu poder explicativo, se os movimentos sociais (novos ou tradicionais), ainda que pela incipiência, melhor permitem compreender a conjuntura, ou, ainda, se o que prevalece possa ser uma versão híbrida que alia a estrutura política persistentemente centralizada

com a inserção subordinada da América Latina no sistema-mundo.

Palavras-chave: participação política – democracia – processo decisório.

Abstract

As part of the installation process of formal democracies in Latin America over the past three decades, there has been an intense process of political participation, whether as social movements is as much as social capital - linked to a so-called "new institutionalism". Simultaneously, several important countries in the region in recent years have been governed by presidents with marked centralization of power, using legal instruments, constitutional reforms or forming broad coalitions. Decisive aspects of this analysis consist of the reforms that the state has experienced since the last decade, which sought to create shared spaces of accountability, decision and implementation of governmental actions with civil society and the private sector - among them stand out social policy management councils. At this point, we investigate whether the theories of institutional participation retain their explanatory power, if social movements (new or traditional ones), allow us to better understand the situation, or even if what prevails might be an hybrid version that combines the persistently hierarchical structure with the subaltern inclusion of Latin America in the world system

Key words: democracy – decision-making process – political participation.

¹ Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor de Ciência Política do Curso de Ciências Sociais e do Mestrado em Geografia e Coordenador do Laboratório Interdisciplinar de Estudos sobre América Latina (LIAL) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

² Doutor em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP). Professor de Ciência Política do Curso de Ciências Sociais e membro do Laboratório Interdisciplinar de Estudos sobre América Latina (LIAL) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Introdução

Os processos de democratização iniciados na última década do século passado têm incentivado profícua produção em torno das modalidades participativas como forma de interferência nos processos decisórios governamentais, considerando para tal a diversidade dos movimentos sociais (incluindo os denominados novos) ou a formação de capital social, freqüentemente relacionada ao surgimento de novas institucionalidades. Essa dinâmica política está relacionada com as violentas ditaduras que tomaram conta dos Estados latino-americanos no terceiro quartel do século passado (Fico et al., 2008), que represaram e consolidaram amplos movimentos políticos e sociais por maior participação política e melhorias nas condições de vida nos diversos espaços decisórios. No bojo dessa mobilização diversas organizações expressaram seus anseios aproximando-se ou dando vida a partidos políticos ou consolidaram-se como movimentos sociais de abrangência nacional, ao mesmo tempo em que conquistaram assento em fóruns de gestão de políticas públicas, ampliaram a cobertura de políticas sociais, modelaram novas institucionalidades visando – ainda que tímidas – interferências no orçamento local, obtendo em alguns países a consolidação das suas reivindicações no arcabouço jurídico. Simultaneamente, desde os últimos anos do século passado os governos de países latino-americanos, na senda de construir um Estado mais ágil e desburocratizado incentivou a criação de mecanismos e canais institucionais para que a sociedade civil organizada participasse da gestão da coisa pública, que foi denominado como Estado Gerencial ou Estado Social.

A dinâmica que propiciara a participação política, criando novos espaços de decisão na estrutura dos governos locais desenvolveu-se no decurso da última década do século passado. Já no início do presente século presenciamos diversos movimentos sociais, caracterizados como críticos à globalização e às políticas sociais a ela associadas, entre os quais podem ser mencionadas desde os zapatistas no México, passando pelas mobilizações populares que derrocaram três presidentes numa semana na

Argentina (Liñán, 2008) até a crescente organização dos povos indígenas nos países andinos, que influenciaram decisivamente na escolha presidencial, por citar alguns fatos do período citado (Oliver; Castellanos, 2009).

Concomitantemente, e com maior ênfase nesta última década, assistimos ao estabelecimento de governos de declarada proximidade às demandas de setores significativos das sociedades latino-americanas, freqüentemente denominados como neopopulistas, cujas características em destaque podem ser consideradas a crescente concentração do poder em mãos do Executivo e a fragilização das instancias participativas de decisão.

Nesse contexto, observamos que a participação política foi arrefecendo naqueles espaços neo-institucionais desde o início deste século – ainda que sua necessidade seja uma unanimidade –, abrindo espaço para uma conjuntura em que se fortalecem, em níveis nacionais, processos decisórios que desconsideram mecanismos participativos.

Neste debate abordaremos a seguir questões relativas aos interferentes econômicos e políticos externos à realização das democracias latino-americanas; aspectos relacionados com a dinâmica da participação política, enfatizando as questões contemporâneas relativas ao neo-institucionalismo; e em seguida apresentaremos argumentos em torno da crescente centralização do poder presidencial como contraponto e/ou corolário do processo democrático e das experiências participativas em curso na América Latina.

Processos decisórios nacionais na América Latina

O esforço de compreensão dos regimes políticos contemporâneos nos países latino-americanos requer considerar não somente os condicionantes internos, que tornariam possível as circunstâncias reais da sua consolidação, pois não é possível

estudar a região, sem ponderar os fatos da inserção submissa em que estes historicamente têm sido construídos.

As políticas nacionais são tão diretamente influenciadas por atores externos – os governos seguem as diretrizes do FMI para a redução de gastos até em contextos de flagrantes desigualdades – que fica patente a incapacidade dos cidadãos para definir políticas nacionais mediante um processo democrático (Przeworski; Meseguer, 2003, pp. 126-7).

O processo de democratização latino-americano desenvolveu-se no bojo das transformações advindas do processo de desagregação do bloco comunista, que se configura como uma contra ofensiva ideológica, patrocinada pela classe dominante sob a bandeira de “Fim da História”. Em última instância, a partir da ótica da ideologia hegemônica, o referido fim da história representa o trunfo de uma alternativa – inclusive pragmaticamente demonstrada – perante os outros regimes existentes. No campo das ciências sociais contemporâneas – a despeito da investida fragmentária pós-moderna em voga –, estamos presenciando não a morte das grandes narrativas, senão ao renascimento em grande escala das narrativas da modernidade.

No âmbito dos discursos predominantes, muitas das crises que os regimes políticos dos países periféricos têm vivenciado nas últimas décadas são atribuídas aos “desvios de rota” que os governos latino-americanos têm experimentado, visando à instalação de uma economia de mercado – a mesma análise é frequentemente aplicada também aos países centrais, principalmente os europeus. Decorrentes do raciocínio que santifica a supremacia do mercado, os níveis elevados de integração social através do Estado e sua conseqüente redistribuição da riqueza são apontados como responsáveis pelo baixo crescimento econômico e elevados índices de desemprego persistentes na Europa (Harvey, 1993; Hobsbawn, 2007; Rosanvallon, 1997).

Desde a ótica da democracia restrita, amplamente em vigor nos países da região analisados, são

numerosos os estudos que apontam as dificuldades de realização da democracia ampliada ou substantiva como claros sinais de debilidade institucional, fragilidade ou incompletude. Essa perspectiva se vislumbra na análise que visa compreender o fato de que, segundo o Latinobarómetro, em 1996 as pesquisas apontavam que 61% dos entrevistados de uma amostra representativa na América Latina preferiam a democracia a qualquer outro regime político, entanto que em 2002 outro conjunto de dados apontava 56% de preferências, por esse regime político (PNUD, 2004). Conforme Latinobarómetro (2007) 54% dos entrevistados preferem a democracia a qualquer outra forma de governo, apresentando uma leve diminuição. As avaliações coletadas sobre o regime democrático pelas pesquisas anteriormente citadas podem ser compreendidas se relacionadas à realidade socioeconômica crescentemente adversa das populações, pois as expectativas de melhoria nas suas condições de vida têm estado relacionadas à promessa de crescente participação nos processos decisórios³.

En el año 2002, casi la mitad (48,1 por ciento) de los encuestados que decían que preferían la democracia a cualquiera otro régimen, prefería igualmente el desarrollo económico a la democracia, y un porcentaje semejante (44,9 por ciento) que decía preferir la democracia estaba dispuesto a apoyar a un gobierno autoritario si éste resolvía los problemas económicos de su país (PNUD, 2004, p.137).

As informações recentemente disponíveis não apontam reversão significativa quanto ao abandono de modalidades autoritárias de governo, na medida em estes forneçam melhores condições de vida (Latinobarómetro, 2007). Essa redução nas

³ No relatório do Latinobarómetro (2007) se vincula a situação econômica ao crescimento do PIB, sendo correlacionado à aprovação da democracia, mas esse indicador encontra-se longe de refletir a “realidade socioeconômica”, pois a região caracteriza-se por profundas desigualdades na distribuição da riqueza

expectativas da população pela democracia como regime dileto para resolver os problemas sociais pode estar relacionado – entre outros elementos – à outra percepção revelada na pesquisa realizada pelo PNUD (2004).

Uma segunda peça metodológica da mesma focaliza uma ronda de consultas a lideranças latino-americanas – em número de 231 –, entre os que se contam lideranças comunitárias e sindicais, ex-presidentes e presidentes. A maioria dos depoimentos teceu elogios aos avanços democráticos, ao mesmo tempo em que consideraram indispensável destacar as causas declaradas que limitam as democracias latino-americanas. Sob a denominação de poderes fáticos, que se referem às instituições que desempenham realmente o poder decisório em âmbito nacional, para além da ordem democrático-institucional. As investigações evidenciam elevada interferência do setor empresarial, financeiro e dos meios de comunicação de massas no âmbito governamental. O condicionamento infringido pelo setor empresarial e financeiro nas decisões políticas nacionais assume diversas modalidades que se expressam através de *lobbys* e pressões que influenciam presidentes, legisladores, juízes e outros funcionários governamentais e da administração pública em geral. As inúmeras denúncias de corrupção e favorecimentos em vários níveis e intensidades das camadas dirigentes nos países latino-americanos têm evidenciado o conluio dos interesses econômicos com o poder público em detrimento dos interesses coletivos nacionais. Outra manifestação do poder econômico no âmbito da política institucional, indissociável da anteriormente citada, reside no ostensivo financiamento das corporações empresariais e financeiras aos partidos políticos nas eleições, revertendo-se, não raramente, em veladas ou explícitas formas de favorecimento. O poder decisório do empresariado e do setor financeiro na agenda governamental obstrui as perspectivas de ampliação ou aprofundamento da democracia, até mesmo no seu limitado funcionamento institucional.

En países más pequeños, como los de Centroamérica, se señala la presión que

ejerce el sector privado – ligado a una estructura oligárquica de poder – sobre el presidente y la cooptación de altos funcionarios, que permite a algunos de los consultados hablar de un proceso de captura del Estado (PNUD, 2004, p.165, grifos no original).

Os meios de comunicação de massas também influenciam incisivamente na agenda política estatal. A concentração de poder que a televisão e a imprensa escrita amealham nos países da região – aliada a uma crescente vinculação com as corporações econômicas e financeiras decorrentes da mundialização do capital – confere-lhes grande ascendência na opinião pública e o temor dos representantes políticos. O exercício desse poder, freqüentemente corporativo e autocrático, encontra-se distante das aspirações e necessidades da população e, evidentemente, mais vinculada às oligarquias que governam os países da região (Miguel, 2000).

Decorrente da pesquisa mencionada as influências externas à realização da democracia que mais se encontram em evidência são os mercados internacionais (empresas transnacionais e o capital financeiro), assim como a interferência relacionada às agências que monitoram o risco-país⁴ e o papel vigilante das organizações internacionais de crédito.

Efetivamente, a democracia se tornou uma arena de embates das diversas forças sociais, mas os trabalhadores se encontram em ampla desvantagem, pois na democracia eleitoral torna-se indispensável deter grandes somas de recursos (que freqüentemente são aportados pelo empresariado e pelo setor financeiro, na espera de diversas formas de restituição). O componente econômico do funcionamento da competição eleitoral na democracia formal, aliado aos complexos e variados condicionantes externos para a realização

⁴ Uma caracterização das agências qualificadoras do risco-país pode ser encontrada no artigo de Sevares (2002). Outra análise, crítica e abrangente, pode ser apreciada em Toussaint (2004), particularmente no seu Capítulo 4.

de uma democracia substantiva evidenciam marcantes traços autocráticos dos regimes políticos na periferia do sistema.

No decurso da última década da centúria passada a política estatal pautou-se por concepções neoliberais, que fragilizaram ainda mais a intervenção social estatal, essa situação aumentou a polarização social e econômica, que se fez sentir com força nas organizações políticas na última década. A intensificação de movimentos sociais contestatórios, velhos e novos, transformou o cenário político dos governos latino-americanos, pois as demandas por satisfação de necessidades humanas tornou-se premente para a maioria das populações (Mirza, 2006; Cheresky, 2007)

Os regimes políticos contemporâneos na América Latina (com maior ênfase para os governos boliviano, venezuelano e equatoriano) são qualificados como neopopulistas⁵, como expressão de certo anti-institucionalismo, personalismo e paternalismo (Burchardt, 2008). Esses governos encontram-se mais próximos das demandas sociais, o que têm lhes rendido uma leitura de aproximação à esquerda; mas, também é possível compreendê-los como arranjos conjunturais através dos quais as forças populares conseguiram manifestar sua oposição à crescente miserabilidade social decorrente do projeto neoliberal de Estado. O que está no centro das preocupações sociais é o bem-estar da população, sem que venha a se descuidar a organização política; no topo da hierarquia da agenda social encontra-se a satisfação das necessidades sociais. É precisamente neste ponto que se localiza o crescente imperativo de mobilização social, que não tem conseguido, até o momento, ser satisfeito pela vigência de uma distribuição desigual da riqueza socialmente produzida.

O cenário político regional reforça a idéia de que a esquerda procura no arcabouço institucional a forma de levar adiante o seu projeto político. Nos

anos 60 e 70 do século passado isso era construído “por fora” e contra a institucionalidade. Após a dissolução da União Soviética os projetos políticos de transformação social de uma parcela significativa da esquerda se encasularam no espaço institucional, o que tem conduzido a que boa parte dela enveredasse para práticas “pragmáticas” em franco mimetismo com àqueles a quem dizia se opuser. Perante o fracasso da agenda neoliberal levada ao exaspero, o novo dimensionamento do papel estatal traz à baila uma atuação mais interferente, conferindo à esquerda um viés estatizante, ainda que não no padrão socialdemocrata do Estado de Bem-Estar Social senão de participação no mercado como promotor da concorrência privada (Hildebrand, 2007).

A persistente mudança constitucional e o apelo a modalidades legislativas advindas do executivo tornaram-se as formas que esses governantes consideram mais eficazes para promover o resgate das formas para acalmar os ânimos sociais. Vivemos uma reedição da “democracia delegativa” de que falava O’Donnell (1991), aliado a uma tentativa de lidar com as “classes perigosas” de que falava Florestan Fernandes. Essa situação, ao se encasular em personalismos carismáticos e crescente concentração de poderes econômicos e políticos, confere ao modelo institucional uma característica declaradamente autocrática.

Pois, esses governantes, respaldados nas urnas visam promover as transformações que o “povo” clama à despeito da construção de modalidades participativas e deliberativas de poderes. Ainda que seja possível avaliar positivamente o atendimento das demandas sociais – inclusive questionando os paradigmas políticos hegemônicos (Follari, 2010) –, também não é possível se pensar as perspectivas de solução da pobreza pela reedição das fórmulas populistas que dominaram o cenário político latino-americano no segundo quartel do século passado (Ianni, 1975), pois o enfraquecimento da organização política popular fortalece os traços autocráticos dos governantes, ficando a nação à mercê destes e obstruindo formas independentes e soberanas de organização política (Mirza, 2006).

⁵ Análises recentes sobre o fenômeno denominado por neo-populismo podem ser encontrados em Méndez e Aldana (2005); Aristizábal (2007) e De la Torre (2003).

Nesta senda analítica abordamos a seguir aspectos relacionados com a participação política, a arquitetura estatal e as perspectivas de interferência das mobilizações sociais e dos setores populares organizados nos processos decisórios nacionais na região.

Participação política: uma unanimidade teórica

As indagações em torno da importância da participação política remetem à aurora do pensamento ocidental. Em significativos períodos históricos as possibilidades de interferência da maioria da população em assuntos políticos estiveram vedadas, restritos para as elites, através de diversos argumentos e instituições para o exercício do poder.

Na modernidade, a partir da Revolução Inglesa e Francesa, no caldo de cultivo do Iluminismo, a disputa pelo poder político coloca em cena a discussão pela excelência do sistema político. Soberania, legitimidade e representação transitam as preocupações políticas, na perspectiva da ampliação institucional do poder. A irrupção da classe trabalhadora neste contexto é essencial para perceber a dinâmica dos arranjos institucionais mais expressivos dos séculos XVIII ao XX.

Ao mencionar esses processos é indispensável considerar a hierarquização que historicamente caracteriza o sistema mundial, dessa maneira apontando o papel secundário que os países latino-americanos desempenham, desde o sistema colonial até o ocaso da Guerra Fria, com os seus desdobramentos contemporâneos. Nesta trajetória, no esforço por caracterizar a situação política da região, é possível observar que as últimas duas décadas do século passado foram palco de grandes transformações no exercício do poder e das modalidades de participação política.

Quando nos referimos à participação política estamos significando uma diversidade de atividades políticas, desde as associativas (comunal, movimentos sociais, sindicais,

partidários, entre outros) assim como àquelas inscritas nos espaços institucionais das configurações estatais (Borba; Ribeiro, 2010). Por sua vez, em diversos âmbitos, a participação política relaciona-se com variadas formas de representação política, o qual remete à extensa discussão em torno de questões essenciais ao exercício da política, como a construção da legitimidade e as características do mandato relacionado ao mesmo – delegação, autonomia decisória e relação de confiança entre representados y representantes, para citar os mais importantes (Pitkin, 1967). A partir da segunda metade do século XIX, a progressiva consolidação do sufrágio como mecanismo de representação política, simultaneamente ao surgimento dos partidos políticos, conduz à conformação dos sistemas políticos contemporâneos (Sartori, 1992); destacando em sua composição os sistemas eleitorais, partidários e governamentais como principais características institucionais (Lijphart, 2003). As concepções predominantes desde o século passado apóiam-se nessas concepções.

A temática da representação e as suas relações com a democracia têm ocupado o centro das atenções nos países latino-americanos a partir das últimas duas décadas do século passado. O período imediatamente anterior tinha se caracterizado por ditaduras militares num número considerável de países da região (Fico et al., 2008). A democracia e seus adjetivos tem se tornado um dos eixos gravitacionais do debate na Ciência Política.

Nesse sentido pode-se afirmar que constitui amplo consenso, dentro da crítica, a compreensão de que a democracia representativa se encontra cada vez mais restrita aos valores predeterminados pelo elitismo democrático, seja na sua versão restrita (Schumpeter, 1984) como na aclamada configuração poliárquica (Dahl, 1971; 1983). A participação política nesse regime restringe-se ao exercício do sufrágio, reforçando sua essência competitivo-eleitoral. Posições políticas alternativas têm retomado perspectivas democráticas que ampliam as modalidades de participação e investe na deliberação; nesse sentido, as recentes elaborações no campo da

democracia participativa, orientam o eixo dos seus debates para as concepções dialógicas e participativas de exercício político.

Nos últimos três decênios os pensadores da política tencionaram por construir uma perspectiva democrática que supere a dicotomia entre representação e participação, na busca de uma fórmula que articule o aprofundamento e ampliação das instituições da democracia representativa com o desenvolvimento de formas híbridas, provenientes da democracia direta. Desta maneira, a configuração explícita desta tendência se materializa, dentre as que serão consideradas em destaque, a gestão cidadã compartilhada com o Estado e a sociedade civil ou, na sua "aspiração" mais radical, a autogestão (como exemplos recorrentes do caso brasileiro podem ser apresentados os esquemas organizativos do Orçamento Participativo e os Conselhos de Política Social) (Santos, 2002; Teixeira, 2005).

A questão da participação política no início do processo de democratização, nos países latino-americanos e particularmente no Brasil, tem sido compreendida como o exercício de tomada de decisões públicas tomadas no âmbito do debate público por aqueles que serão os usuários das mesmas; ao mesmo tempo em que se destaca o caráter pedagógico da prática decisória coletiva como uma maneira de se apropriar de modalidades associativas (Renó, 2006; Lüchmann, 2007).

O contexto de construção dessa política será abordado a seguir, organizando o debate em torno da Reforma Gerencial do Estado, como contraponto a essas tendências participativas.

A Reforma do Estado na América Latina

O período que se inaugura na década de 70, com a diminuição do crescimento econômico, o retorno de altas taxas de inflação e o surgimento de um nível inédito de desemprego, indica o fim de uma época considerada "áurea" para o capitalismo. No bojo dessa turbulência, o foco da discussão sobre as questões sociais novamente reside nas conhecidas relações entre políticas sociais e Estado, momento privilegiado para os porta-vozes

do capital cogitarem a necessidade de implementar uma "Reforma do Estado", sob a justificação da necessidade de um Estado mais profissional, gerencial e ágil (Bresser Pereira, 2001; Bresser Pereira; Spink, 1998), com um perfil semelhante às grandes empresas do setor privado, a partir das quais se hierarquizam a eficiência em detrimento da eficácia e da efetividade das políticas sociais, decretando um longo e tortuoso estrangulamento do Estado Provedor.

A última palavra mágica no debate econômico [...] é flexibilidade: as economias capitalistas avançadas, é o que se afirma, devem desregular o mercado de trabalho, enfraquecer a "rede de segurança" social e quem sabe levantar as restrições à poluição ambiental para competir com o capitalismo do Terceiro Mundo, ao permitir que os termos e as condições de trabalho caiam aos níveis de seus competidores nos países menos desenvolvidos. Além dos cuidados com a previdência social, também o salário e as condições de trabalho decentes, e até a proteção do meio ambiente, parecem constituir obstáculos à competitividade, à lucratividade e ao crescimento (Wood, 2003, p. 244).

Diversas teorias explicativas foram elaboradas pela literatura especializada em políticas públicas para essa crise do Estado. Dentre elas, apontaremos a de Rosanvallon (1997), que esgrime como tese principal a idéia de que a crescente demanda social, pressionada ainda pelo crescimento populacional, assim como pelos emergentes movimentos sociais reivindicatórios, colocaria o Estado perante a impossibilidade financeira em atender às necessidades da população. As argumentações continuam no sentido de que seriam necessários maiores impostos ou mecanismos de arrecadação, situação que impossibilitaria qualquer perspectiva de competitividade internacional. As explicações que constam em Toledo (1997) confirmam os elementos antes apontados, argüindo que, no âmbito da organização do trabalho, a crise de

acumulação está associada também ao esgotamento do taylorismo-fordismo como referencial produtivo. O argumento mais freqüente se focaliza na crise fiscal do Estado, além de retomar o tradicional argumento do pensamento liberal de não interferência do Estado nas relações sociais (Sping-Andersen, 1991).

Assim, seguindo linearmente os argumentos apresentados, a decorrência política dessa perspectiva se focaliza na crítica ostensiva ao tamanho do Estado, insistindo-se, portanto, na necessidade de sua redução, pois a “crise fiscal” coloca a imperiosa necessidade de reduzir o investimento estatal, assim como o “excessivo” intervencionismo estatal (Glade, 1998). Com esses argumentos, procura-se aplicar a propalada “Reforma do Estado”, que visa torná-lo parceiro no financiamento e na execução das políticas sociais, zelando pela “livre circulação” e alocação de recursos em investimentos rentáveis, deslocando o eixo da intervenção estatal na economia de investidor direto, para regulador das “forças do mercado” (Cruz, 2007).

O debate em torno do qual gravitava a questão política na década de 1990, na América Latina, foi o desenho do Estado e as reformas administrativas englobando o redimensionamento e transformações na finalidade da estrutura burocrática. Por sua vez, como mencionamos acima, ao mesmo tempo em que as forças sociais organizadas pugnavam pela ampliação dos espaços decisórios, por outro lado, a concepção neoliberal de Estado, em franco apogeu, convocava a sociedade civil a compartilhar responsabilidades pela questão social. Enquanto a perspectiva liberal vislumbrava a possibilidade de uma Reforma Gerencial do Estado os movimentos sociais e partidos políticos de esquerda procuravam o aumento da ingerência e fiscalização do Estado, um Estado Social. Essa situação é qualificada por Dagnino (2002) como uma “confluência perversa”, na medida em que, aparentemente, ambas as concepções defendem as mesmas estratégias de relacionamento do Estado com a sociedade civil, a distinção encontra-se na finalidade. É interessante frisar que a convergência na configuração política também pode ser notada, pois a descentralização e

o empoderamento⁶ local dos fóruns de gestão pública erguem-se como necessários para ambas as perspectivas; um aspecto essencial dessa diferenciação consiste no financiamento das políticas sociais, pois a perspectiva gerencial orienta-se para uma regulação com preponderância individualizada de satisfação de necessidades enquanto que desde a ótica do social a configuração visa o controle social do fornecimento das garantias de usufruto dos direitos sociais (Montaño, 2003).

Nesse contexto experiências participativas espalham-se pelo continente sul-americano marcadas pela heterogeneidade geopolítica e decisória. Dentre essas experiências destacam-se o orçamento participativo – sendo seu ícone o desenvolvido em Porto Alegre nos 1990 – (Santos, 2002) e, especificamente no caso brasileiro, a consolidação institucional de espaços coletivos de decisão no âmbito das políticas públicas, pela configuração dos conselhos gestores de políticas públicas (Gohn, 2001). Ressalvadas as diferenças em suas composições, objetivos e poder de influenciar ou mesmo de decidir sobre as políticas públicas, esta forma de organização da sociedade, efetiva organização pública, assume, além da abordagem participativa, a visão interativa e interdisciplinar. Estas características são inerentes à própria composição dos conselhos que, excluídos os de classe, em sua grande maioria são compostos por representantes de diversos setores da sociedade, com formações e vivências diversificadas e que utilizam estas diferentes visões em seus processos decisórios; só este fato já ampliaria o escopo das discussões.

O contexto sócio-político e cultural, as efetivas intenções, em especial do poder público, e o entendimento da comunidade sobre a importância que estes espaços de consulta e deliberação representam na organização da sociedade e nos resultados que podem ser auferidos na busca da

⁶ Este neologismo tem como base uma transposição do termo *empowerment*, do inglês, amplamente utilizado para transmitir a idéia de conferir ou fazer com que se exerça o poder.

sustentabilidade, são determinantes em suas conformações e desempenhos.

Participação política e processos decisórios: do micro ao macro

Neste exíguo espaço discursivo propomos alguns elementos historicamente construídos que permitem vislumbrar uma miríade de dificuldades que os processos políticos participativos enfrentam com vias a sua consolidação; o trajeto escolhido parte dos experimentos reconhecidos academicamente como mais relevantes em nível local e, após sucinta abordagem de elementos da cultura política, ensaiamos a incidência de aspectos da configuração do poder em níveis nacionais e internacional dos países latino-americanos.

A disseminação de experiências políticas participativas em nível local em diversos países latino-americanos, com criatividade exuberante (Kliksberg, 2007; Santos, 2002) evocam, sem dúvidas, um crescimento de setores sociais, historicamente alheios ao processo deliberativo, interferindo em aspectos pontuais y restritos do processo decisório⁷.

No Brasil os conselhos gestores e orçamentos participativos foram criados com a intenção de ampliar o processo democrático, constituindo-se em espaço destinado à discussão e à negociação dos problemas e demandas sociais. Eles assumiram o papel de espaço público, onde os órgãos públicos em conjunto com a sociedade deliberam sobre problemas relacionados à sua escala de atuação. Algumas políticas setoriais utilizaram mais rápida e estruturadamente a figura dos Conselhos em suas práticas de gestão nos três níveis de governo, como

é o caso da área da saúde e da assistência social na questão da proteção à criança e ao adolescente. Outros setores estão ainda aprimorando ou mesmo implantando estes mecanismos institucionais em suas políticas, podendo ser citados os conselhos de meio ambiente, os comitês de bacia hidrográfica, os conselhos de segurança, entre outros (Gohn; 2001; Côrtes, 2007).

A seguir serão apresentadas algumas considerações analíticas dos orçamentos participativos e dos conselhos gestores desde o ponto de vista do aprofundamento do pólo deliberativo e decisório desses espaços.

Na experiência do Orçamento Participativo (OP), que se dissemina no Brasil desde a década anterior, é possível observar uma significativa ampliação da possibilidade de controle social em relação à atuação do governo municipal. Ao privilegiar uma configuração de OP basicamente focado na deliberação de obras, deixando de lado perspectivas deliberativas e decisórias vinculadas a políticas e planos mais abrangentes, ainda que vinculadas ao nível local, “tendeu a limitar a participação ao âmbito restrito de ações mais pontuais e imediatas, sem focar iniciativas mais estratégicas, que se mantiveram restritas às deliberações do Executivo municipal” (Silva, 2006, p.171-2).

Já alguns dos obstáculos observados no funcionamento dos conselhos gestores incluem, além da cultura pouco participativa em relação aos destinos de seus municípios adotada pela maioria dos cidadãos, serem os conselhos uma arena de disputas e jogo de poder, no qual setores antagônicos necessitam se aliar em consensos e acordos. O processo decisório resultante da atividade deliberativa destes conselhos implica em compreender a formulação da agenda de discussões, as formas de inserção das questões no seu seio, assim como o comprometimento relacionado com as mesmas; sendo que em todo o percurso do fluxo da política pública é possível verificar as tensões entre os poderes institucionais tradicionais (Executivo, Legislativo e Judiciário) e os conselhos gestores (Wendhausen; Cardoso, 2007).

⁷ Concebemos o processo decisório como um conjunto complexo de processos políticos composto por uma cadeia de decisões tomadas por representantes em diferentes arenas políticas que conduzem à formulação e à implementação das ações práticas e promovem a efetivação da política proposta (Lindblom, 1981).

Outra ênfase dada às dificuldades de consolidação dos conselhos é a heterogeneidade social existente em nosso País. Tanto em relação às grandes diferenças de renda que resultam da mesma forma em grandes diferenças de influência nas políticas públicas, como as diferenças de dimensão dos municípios determinam maior dificuldade em construir composições diversificadas e com conselheiros capacitados para a atuação. Características que são também identificadas como dificuldades na consolidação dos demais conselhos gestores de políticas públicas (Rocha, 2011).

Uma crítica possível a essa incorporação das experiências participativas ao funcionamento estatal reside na tendência que parece buscar a convergência da participação política para um encasulamento no âmbito da neo-institucionalidade, que remete a uma visão de sociedade civil comprometida com a estabilidade e a manutenção da ordem (Gurza Lavalle, 2003).

Uma concepção frequentemente abstrata orienta a concepção de sociedade civil que fundamenta o funcionamento ideal (monolítico, participativo, democrático, a-histórico) das experiências participativas. Sendo que se caracteriza de forma diferenciada no percurso histórico, cindida por interesses no raro antagônico, impedindo que possa ser caracterizado de forma essencialista ou naturalizante, pois a sua construção e reprodução estão condicionadas por elementos econômicos, sociais, culturais e políticos. Ao mesmo tempo, é necessário sopesar a idéia que a sociedade civil é democrática ou democratizante, pois para compreender as sociedades latino-americanas devem ser consideradas as “configurações sociopolíticas nas quais e pelas quais eles se constituíram historicamente” (Silva, 2006, p.176). Assim é factível considerar que “a reprodução de estruturas e dinâmicas políticas hierárquicas e personalistas não ocorrem apenas pela ação das elites políticas e econômicas, mas também envolve segmentos significativos da sociedade civil” (Ibidem).

Para que as experiências participativas se tornem espaços democráticos deliberativos é necessário que seus membros detenham informações que os

habilitem a essa tomada de decisões, assim como é desejável que possuam qualificação e formação permanente na perspectiva de se constituírem em interlocutores empoderados na senda de tornar esses espaços decisórios. A disponibilidade das informações e a capacidade para tomar decisões, em caráter público são requisitos para que as decisões sejam assertivas e vinculadas às demandas, assim como para evitar que o poder decisório se centralize novamente (Wendhausen; Cardoso, 2007). Nesse sentido, se a autonomia apontada for obtida torna-se necessário superar a relação de dependência com relação às forças políticas à frente do governo municipal, pois, a situação acentua-se na medida em que considerarmos os municípios menores na sua dimensão demográfica e encontram-se afastados geograficamente dos grandes centros; sendo que é o poder local “quem acaba dependendo, em última instância, “aceitar” ou não a participação e o controle social, uma vez que a sociedade civil não é suficientemente forte para impor essa participação e esse controle” (Silva, 2006, p.174). Esta limitação, ao ser superada, por sua vez, remete à estrutura vertical do processo decisório, no vetor *down-top*.

Além das críticas apontadas, uma série de outras questões pode ser arrolada como limitadoras da sua potencialidade, entre as que mencionamos: a capacidade de intromissão desses processos participativos nas decisões nacionais, e, nesse sentido, a adoção de uma ampliação da democracia vertical; a desconsideração do fluxo internacionalizado de decisão nacional, relacionado com a crescente influência do comercio comandado pelas empresas multinacionais e o capital financeiro (Hobsbawn, 2007); o caráter efêmero dessas experiências, frequentemente relacionadas às conjunturas nacionais ou regionais e conduzidos por políticas governamentais e carentes de continuidade.

Na senda da abordagem apresentada, e ampliando o escopo da análise a um nível macro, no qual consideraremos elementos do processo decisório em nível nacional, assim como apontaremos

características da inserção dos países latino-americanos no sistema internacional.

Ainda que seja possível apontar diferenças se considerarmos questões relativas à representatividade em cada um desses ensaios de participação é inegável atestar a manutenção da dinâmica que caracteriza a cultura política tradicional brasileira: o relacionamento direto entre população e governantes. Decorrente da formação do sistema político brasileiro – o qual pode ser assimilado aos países latino-americanos, respeitando as heterogeneidades – no qual os partidos e as organizações sociais tendem a apresentar uma escassa inserção social. Simultaneamente, possuem baixa capacidade de mobilização e representação, a relação direta da população com o governo (crescentemente focalizado pelo chefe do Executivo) instituiu-se como característica estrutural da política latino-americana (com destaques na última década para os governos venezuelanos, bolivianos e colombiano), como exemplifica a longa tradição do populismo. Aparentemente a introdução de mecanismos de participação direta, como o OP e os Conselhos gestores, podem contribuir para reproduzir e, até mesmo, reforçar tal característica (Silva, 2006); ao mesmo tempo em que tendem a “reforçar as desigualdades existentes, as estruturas paternalistas e hierárquicas e privilégios sociais e até conviver com a corrupção” (Frey, 2003, p.182).

Assim, na medida em que o liberalismo avançou na sociedade brasileira, dois antigos costumes da cultura política brasileira têm se perpetuado no cenário da representação política. É nesse contexto que se tem repetido o ciclo vicioso de personalidades políticas, promovendo uma característica ímpar – o voto personalista – negando-se e desconhecendo o princípio ideológico de uma determinada corrente e favorecendo a imagem de um único símbolo de liderança, o político. Assim, nesta perspectiva é possível alegar a “existência de um clientelismo de coalizão no governo federal” (Baquero, 2001, p. 101), onde pequenos grupos da elite, aliados uns aos outros e com interesses distintos estariam se ajudando mutuamente, entrelaçados nas mais

diversas áreas econômicas, políticas e sociais, protegidos legalmente pelas estruturas constitucionais para salvaguardarem seus interesses. A crise de legitimidade, portanto, não é apenas uma crise representativa, mas também uma crise estrutural das instituições públicas que, amarradas às tradições seculares, promoveram no inconsciente do cidadão moderno brasileiro o descrédito com o público, a desconfiança com as instituições políticas contribuindo para a negação participativa caracterizando a apatia política.

A convergência de prerrogativas nas mãos do Presidente traz prejuízo às perspectivas de *accountability* vertical e horizontal (acarretando a inexistência de prestação de contas entre os poderes públicos). Nessa configuração, quando as inevitáveis crises políticas ou econômicas irrompem, o poder executivo e o legislativo se imputam alternadamente as responsabilidades (O'Donnell, 1991). As perspectivas apontadas, relacionadas à superação da condição descrita, rumo a uma democracia institucional consolidada, são poucas, vinculando-as à paciência da população ou à auto-reflexão das lideranças políticas. Retomando a ótica da análise, a “democracia delegativa” é o estágio imaneente da dependência econômica e política em que os países da região estão inseridos. A desvalorização da economia e a apropriação desigual da riqueza socialmente produzida deveriam ser consideradas como variáveis medulares para a compreensão.

Uma expressão recorrente a partir da última década do século passado tem sido o recurso a figuras jurídicas advindas do poder executivo como forma de legislar sobre questões importantes, particularmente da economia e da política social (Cruz, 2007). No Brasil, temos assistido a utilização freqüente de medidas provisórias como forma de “agilizar” a aplicação de políticas econômicas (Couto, 2001). Essa forma concentrada do exercício do poder presidencial retira atribuições do poder legislativo e judiciário, confirmando o caráter autocrático da arquitetura institucional.

Nos países da região é possível assistir a uma “fiebre reelecionista” ao mesmo tempo em que se

observa o surgimento de novas elites e lideranças. Estes, ao esboçarem uma nova agenda política, utilizam-se de reformas constitucionais, frequentemente através de referendos ou plebiscitos, em busca de maiores poderes políticos para o executivo que redundam em fortalecimento da “delegação democrática” de prerrogativas em detrimento do jogo democrático participativo (Morató, 2007).

Aspectos que atestam pela regressão democrática podem ser observados na progressiva diminuição do poder decisório dos parlamentos para influenciar a agenda política e econômica nacional; nos declinantes níveis de resposta governamental perante as reivindicações e demandas da sociedade e na drástica redução da concorrência partidária – para além da existência de numerosos destes “organismos” representativos em cada país. A involução democrática também reside na crescente influência do mercado nas políticas nacionais, configurando uma tirania dos mercados, em que os oligopólios, empresariais e financeiros, cotidianamente direcionam os governos, enquanto a população vota a cada dois ou três anos. Isto, por sua vez, relaciona-se à tendência dominante de apatia política, que conduz ao retraimento individualista. No âmbito dos meios de comunicação de massas e da indústria cultural, vivencia-se uma concentração oligopolista que dita a agenda e os conteúdos veiculados.

As dificuldades no aprofundamento da participação política como forma privilegiada de superação da democracia competitiva-eleitoral pode ser creditada a uma composição intrincada de elementos econômicos e políticos que condicionam a possibilidade de construção de uma democracia que transcenda os exíguos limites da formalidade jurídico-institucional e que promova a necessária reforma social (Borón, 2003; Baquero, 2001).

Considerações Finais

Em primeira instância, é indispensável frisar que os níveis de democratização alcançados devem ser creditados às insistentes mobilizações que os trabalhadores e os setores populares realizaram em protesto ao modelo elitista de dominação no decorrer dos séculos XIX e XX. No presente período é evidente que a democracia se tornou uma arena de embates das diversas forças sociais, mas os trabalhadores se encontram em ampla desvantagem, pois na democracia eleitoral torna-se indispensável deter grandes somas de recursos (que freqüentemente são aportados pelo empresariado e pelo setor financeiro, na espera de diversas formas de restituição).

Nesse contexto, os regimes políticos contemporâneos na América Latina (com maior ênfase para os governos boliviano, venezuelano e equatoriano) são qualificados como neo-populistas, como expressão de certo anti-institucionalismo, personalismo e paternalismo (Burchardt, 2008). Esses governos encontram-se mais próximos das demandas sociais, o que têm lhes rendido uma leitura de aproximação à esquerda; mas, estes expressam o arranjo conjuntural através do qual as forças populares conseguiram manifestar sua oposição à crescente miserabilidade social decorrente do projeto neoliberal de Estado. O que está no centro das preocupações sociais é o bem-estar da população, sem que venha a se descuidar a organização política; no topo da hierarquia da agenda social encontra-se a satisfação das necessidades sociais. É precisamente neste ponto que se localiza a crescente imperativo de mobilização social, que não pode, pelo menos até o momento, ser satisfeito por uma distribuição desigual da riqueza socialmente produzida. Ao mesmo tempo em que as democracias formais se consolidam decorrentes da participação política através do sufrágio é possível verificar crescente descontentamento nos países da região (Álvarez, 2007).

O cenário político regional reforça a idéia de que a esquerda procura no arcabouço institucional a forma de levar adiante o seu projeto político. Nos anos 60 e 70 do século passado isso era construído “por fora” e contra a institucionalidade. Após a

dissolução da União Soviética os projetos políticos de transformação social de uma parcela significativa da esquerda se encasularam no espaço institucional, o que tem conduzido a que boa parte dela enveredasse para práticas “pragmáticas” em franco mimetismo com àqueles a quem dizia se opuser.

As teorias que propõem uma maior ingerência da população nas decisões governamentais apresentam muitas dificuldades em superar na prática a persistência dicotômica entre as perspectivas descritivas ou prescritivas. As abordagens participativas e, ainda mais a deliberativa, debatem-se no âmbito prescritivo das concepções democráticas. Assim, desde a ótica da democracia representativa assistimos a uma revalorização do sufrágio universal como excelência da representatividade política, buscando compreender, entre tantos enfoques, as relações entre a desigualdade social e o sistema político.

A persistente mudança constitucional e o apelo a modalidades legislativas advindas do Executivo tornaram-se as formas que esses governantes consideram mais eficazes para promover o resgate das formas para acalmar os ânimos sociais. Vivemos uma reedição da “democracia delegativa” de que falava O’Donnell, aliado a uma tentativa de lidar com as “classes perigosas” de que falava Florestan Fernandes. Essa situação, ao se encasular em personalismos carismáticos e crescente concentração de poderes econômicos e políticos, confere ao modelo institucional traços marcadamente autocráticos. Pois, esses governantes, respaldados nas urnas visam promover as transformações que o “povo” clama à despeito da construção de modalidades participativas e deliberativas de poderes.

Concluimos que as medidas tendentes a uma Reforma do Estado e o fortalecimento da democracia restrita visam ao envio de sinais positivos ao mercado, propiciando uma reconciliação dos seus objetivos, pois, é importante que a democracia seja inofensiva ante os mercados. Nessa perspectiva, é possível pensar que a modalidade institucionalizada de participação política torna-se desejável nos seus exíguos

limites. Com nossas análises, buscamos demonstrar que essas políticas não são ocasionais, nem tampouco fortuitas; ao contrário, elas conduzem ao aumento qualitativo de gravitação do imperialismo, significando o estreitamento do controle não somente da vida econômica como também política dos países da periferia.

Referências Bibliográficas

ÁLVAREZ, J. C. Democracia y autoritarismo en América Latina: en busca de la década perdida (1995-2005). *América Latina Hoy*, vol. 46. pp. 173-199. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2007.

ARISTIZÁBAL, L. G. P. El neopopulismo en el contexto de la democracia latinoamericana. Medellín – Colombia. *Revista Facultad De Derecho y Ciencias Políticas*. Enero-Junio de 2007, Vol. 37, No. 106, Pp. 239–261.

BAQUERO, M. Cultura política participativa e desconsolidação democrática – Reflexões sobre o Brasil contemporâneo. *São Paulo em Perspectiva*, Dez 2001, vol.15, nº. 4, p.98-104.

BORBA, J. e RIBEIRO, E. Participação convencional e não convencional na América Latina. *Revista Latino-Americana de Opinión Pública*. Buenos Aires, 2010, p. 53-77.

BORÓN, A. A. El Estado y las “reformas” del Estado orientadas al mercado. Los “desempeños” de la democracia en América Latina. In: KRAWCZYK, N. R. e WANDERLEY, L. E. *América Latina: Estado e Reforma numa perspectiva comparada*. São Paulo: Cortez, 2003.

BURCHARDT, H-J. Desigualdad y democracia. *Nueva Sociedad*, n. 215, mayo – junio 2008.

BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P. K. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A Reforma Gerencial de 1995. In: *Burocracia e Reforma do Estado*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

CHERESKY, I. *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*. Buenos Aires: Manantial, 2007.

CÔRTEZ, S. V. Viabilizando a participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CRUZ, S. C. V. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Ed. UNESP, 2007.

DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

DAHL, R. A. *La Democracia y sus Críticos*. Barcelona: Paidós, 1993.

DAHL, R. A. *Polyarchy, participation and opposition*. Yale University Press, 1971.

De La TORRE, C. Masas, pueblo y democracia: un balance crítico de los debates sobre el nuevo populismo. *Revista de Ciencia Política*, volumen XXIII, nº 1, 2003. pp.55-66.

FICO, C. [et al.] (orgs.) *Ditadura e democracia na América Latina: balanço histórico e perspectivas*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2008.

FOLLARI, R. A. *La alternativa neopopulista: (el reto latinoamericano al republicanismo neoliberal)*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2010.

FREY, K. Capital social, comunidade e democracia. *Política & Sociedade*, Florianópolis, n. 2, p. 175-187, abr.2003.

GLADE, W. A complementariedade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina. BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P. K. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1998.

GOHN, M. da G. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo, Cortez, 2001.

GURZA LAVALLE, A. Sem pena nem glória. O debate da sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 66, p. 91-109, jul.2003.

HARVEY, D. *Condição Pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.

HILLDEBRAND, E. La izquierda después de la “tercera vía”. *Nueva Sociedad*, N° 211, septiembre-octubre de 2007, pp. 22-30.

HOBSBAWN, E. *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo, Companhia das Letras, 2007.

IANNI, O. *A Formação do Estado Populista na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

KLIKSBERG, B. ¿Cómo avanzar la participación en el continente más desigual de todos? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, pp. 537-81, maio-jun. 2007

LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro 2007* – Banco de datos en línea. Santiago de Chile, Noviembre de 2007. Acesso em 14/03/2008.

LIJPHART, A. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LINDBLOM, C. E. *O processo de decisão política*. Brasília: Editora UnB, 1981.

LIÑÁN, A. P. Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, vol. 49. pp. 105-126. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2008.

LÜCHMANN, L. H. H. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. *Política & Sociedade*, Florianópolis, n. 11, outubro de 2007.

MÉNDEZ, A. I.; ALDANA, E. M. Los populismos em América Latina. *Cuestiones Políticas*. N° 34, enero-junio de 2005, pp.73–99.

MIGUEL, L. F. Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. n 49, Rio de Janeiro, 2000, pp. 51-77.

MIRZA, C. A. *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

MONTAÑO, C. *Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2003.

MORATÓ, J. del R. El vuelo corto y rasante del tero – Cultura política y constituciones en América Latina. *Nueva Sociedad*, n. 210, julio – agosto 2007.

O'DONNELL, G. Democracia Delegativa? *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n 31, out. 1991, pp. 25-40.

OLIVER, L. e CASTELLANOS, N. L. (Comps) *América Latina, una región en conflicto - Intervencionismo externo, crisis de las instituciones políticas y nuevos movimientos sociales*. México: UNAM-Ed; Plaza y Valdés, 2009

PITKIN, H. *The concept o representation*. Berkeley: California Press, 1967.

PNUD. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Alfaguara, 2004.

PRZEWORSKI, A. e MESEGER, C. Globalização e Democracia. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 67, São Paulo, nov. 2003, pp. 109-29.

RENNÓ, L. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 21, pp. 71-82, nov.2003.

ROCHA, C. V. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 38, pp. 171-185, fev. 2011

ROSANVALLON, P. *A Crise do Estado-Providência*. Brasília: UnB, 1997.

SANTOS, B. S. (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, G. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: UnB, 1992.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SEVARES, J. Riesgo y regulación en el mercado financiero internacional. In: GAMBINA, J. (org.) *La Globalización Económico-Financiera*. Su Impacto en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2002. pp. 309-31.

SILVA, M. K. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 156-179, jul/dez 2006.

SPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do *Welfare State*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, set. 1991.

TEIXEIRA, A. C. C. (org.) *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo, Instituto Polis, 2005.

TOLEDO, E. de la G. Neoliberalismo e Estado. In: LAURELL, A. C. (Org.). *Estado e Políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1997.

TOUSSAINT, E. *La bolsa o la vida*. Las finanzas contra los pueblos. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2004.

WENDHAUSEN, Á.; CARDOSO, S. M. Processo decisório e Conselhos de Gestores de Saúde: aproximações teóricas. *Revista Brasileira de Enfermagem*, Brasília, 2007 set-out; 60(5): 579-84.

WOOD, E. M. *Democracia contra Capitalismo – a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.