

Os impasses à democracia participativa nos governos de esquerda: os casos do Brasil, do Chile e da Venezuela

Kátia Alves Fukushima
Universidade Federal do Espírito Santo (Brasil)

COMO CITAR:

Fukushima, Kátia Alves. 2019. “Os impasses à democracia participativa nos governos de esquerda: os casos do Brasil, do Chile e da Venezuela”. *Colombia Internacional* (98): 105-135. <https://doi.org/10.7440/colombiaint98.2019.04>

RECEBIDO: 11 de dezembro de 2017

APROVADO: 20 de junho de 2018

REVISADO: 17 de janeiro de 2019

<https://doi.org/10.7440/colombiaint98.2019.04>

RESUMO. Objetivo/contexto: Este artigo tem como objetivo analisar se houve avanços dos governos de esquerda, especificamente dos governos de Lula da Silva no Brasil (2003-2010), de Hugo Chávez na Venezuela (1999-2013) e de Michelle Bachelet no Chile (2006-2010), na conformação de uma democracia participativa. **Metodologia:** A pesquisa foi orientada por uma análise comparada a partir de duas dimensões: a) correlação de forças políticas e econômicas (com a oposição partidária, setores empresariais, midiáticos e da igreja) e b) recursos políticos (oriundos dos legados institucionais, do sistema político, dos pactos e da base de apoio social). A análise do processo de implementação de mecanismos participativos e de aprofundamento da democracia se faz a partir de três eixos analíticos: i) mecanismos de participação e inclusão, ii) condições favoráveis à participação e iii) participação cidadã. **Conclusões:** As conclusões mostram que o governo Bachelet —“governo de continuidades” — se manteve mais próximo da “democracia de equilíbrio” em que a soberania popular fica restrita à arena eleitoral, enquanto o governo Chávez —“governo de rupturas” — se aproximou mais da democracia participativa. Já o governo Lula —“governo moderado” — se posicionou em um ponto intermediário entre os dois casos.



Este artigo é parte dos resultados da tese de doutorado intitulada “A tensão entre democracia e participação nos governos de esquerda: os casos do Brasil, Chile e Venezuela” desenvolvida pela autora na Universidade Federal de São Carlos, com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico–CNPq (Processo: 140167/2013-7). Versão similar do artigo foi apresentada no 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP) em Montevideo, 2017. Agradeço aos pareceristas externos, bem como aos editores da Revista *Colombia Internacional* pelos comentários e sugestões que muito contribuíram para melhorar este artigo. As limitações que ainda permanecerem são de minha inteira responsabilidade.

Originalidade: A maioria dos estudos sobre governos de esquerda e democracia focam na teoria hegemônica de democracia. Sem embargo, este artigo buscou analisar os governos de esquerda a partir do conceito de democracia participativa proposto por Macpherson (1978) que compreende a democracia participativa como o aperfeiçoamento da democracia liberal.

PALAVRAS-CHAVE: governos de esquerda; democracia participativa; América Latina; Brasil; Chile; Venezuela.

The Impasses of Participatory Democracy in Leftist Governments: The Cases of Brazil, Chile and Venezuela

ABSTRACT: Objective/Context: This article aims to analyze the progress made by left-wing governments, specifically the Lula da Silva government in Brazil (2003-2010), Hugo Chavez in Venezuela (1999-2013) and Michelle Bachelet in Chile (2006-2010) in the conformation of participatory democracy. **Methodology:** The research was oriented by a comparative analysis from two dimensions: a) correlation of political and economic forces (with partisan opposition, economic, media and church sectors) and b) political resources (from the institutional legacies, the political system, the pacts and the social support base). The analysis of the process of implementing participatory mechanisms and deepening democracy is based on three analytical axes: i) mechanisms for participation and inclusion, ii) conditions conducive to participation, and iii) citizen participation. **Conclusions:** The conclusions showed that Bachelet's government ("government of continuities") remained closer to the "democracy of balance" in which popular sovereignty is restricted to the electoral arena, while Chávez's government ("government of ruptures") approached more participatory democracy. However, the Lula government ("moderate government") positioned at an intermediate point between the two cases. **Originality:** Most studies on left-wing governments and democracy focus on the hegemonic theory of democracy. However, this article sought to analyze left-wing governments based on the concept of participatory democracy proposed by Macpherson (1978) that includes participatory democracy as the perfection of liberal democracy.

KEYWORDS: Left-wing governments; participatory democracy; Latin America; Brazil; Chile; Venezuela.

Los *impasses* a la democracia participativa en los gobiernos de izquierda: los casos de Brasil, Chile y Venezuela

RESUMEN: Objetivo/contexto: Este artículo tiene como objetivo analizar si hubo avances de los gobiernos de izquierda, específicamente, de los gobiernos de Lula da Silva en Brasil (2003-2010), de Hugo Chávez en Venezuela (1999-2013) y de Michelle Bachelet en Chile (2006-2010) en la conformación de una democracia participativa. **Metodología:** La investigación fue orientada por un análisis comparativo a partir de dos dimensiones: a) correlación de fuerzas políticas y económicas (con la oposición partidista, sectores empresariales, mediáticos y de la iglesia) y b) recursos políticos

(oriundos de los legados institucionales, del sistema político, de los pactos y de la base de apoyo social). El análisis del proceso de implementación de mecanismos participativos y de profundización de la democracia se realiza a partir de tres ejes analíticos: i) mecanismos de participación e inclusión, ii) condiciones favorables a la participación y iii) participación ciudadana. **Conclusiones:** Las conclusiones muestran que el gobierno Bachelet —“gobierno de continuidades”— se mantuvo más cerca de la “democracia de equilibrio” en que la soberanía popular queda restringida a la arena electoral, mientras que el gobierno de Chávez —“gobierno de rupturas”— se acercó más de la democracia participativa. El gobierno de Lula —“gobierno moderado”— se posicionó en un punto intermedio entre los dos casos. **Originalidad:** La mayoría de los estudios sobre gobiernos de izquierda y democracia se centran en la teoría hegemónica de democracia. Sin embargo, este artículo buscó analizar los gobiernos de izquierda a partir del concepto de democracia participativa propuesto por Macpherson (1978) que comprende la democracia participativa como el perfeccionamiento de la democracia liberal.

PALABRAS CLAVE: gobiernos de izquierda; democracia participativa; América Latina; Brasil; Chile; Venezuela.

Introdução

O objetivo deste artigo é verificar se houve avanços dos governos de esquerda, especificamente dos governos de Lula da Silva no Brasil (2003-2010), de Hugo Chávez na Venezuela (1999-2013) e de Michelle Bachelet no Chile (2006-2010), na conformação de um modelo de democracia participativa. Esta, que de acordo com a abordagem aqui adotada, pressupõe uma sociedade ativa e menos desigual economicamente e socialmente, em que o cidadão/cidadã tem oportunidades para desenvolver suas capacidades e participar gradativamente do processo decisório.

Cada vez mais a democracia liberal vem sendo questionada tanto no campo da teoria democrática, pelos autores que buscam recolocar questões substantivas (Avritzer 2009; Gurza Lavalle e Isunza Vera 2011; Santos 2010) —como a inclusão de grupos marginalizados nos processos decisórios ou o aumento dos canais de participação—, quanto pelos movimentos sociais que colocam os limites da atual democracia liberal na ordem do dia.

Os questionamentos desses movimentos nas últimas décadas guardam relação com o que Michael Hardt e Antônio Negri apontaram como pontos em comum que se manifestam em busca de um mundo verdadeiramente democrático, tais como a crítica às atuais formas de representação, os protestos contra pobreza e a oposição à guerra. Segundo os autores “são constantes e generalizadas as queixas sobre os sistemas institucionais internos de representação em todos os

países do mundo” (Hardt e Negri 2005, 341-342), assim como as reclamações sobre as injustiças e a ausência de estruturas legais que assegurem os direitos civis, políticos e sociais, sem falar na ausência de recursos e na privação ao acesso à educação e à saúde. Para Macpherson (1978), são esses os problemas que produzem a apatia política. Portanto, estas queixas têm em comum a reivindicação do direito a ter mais voz direta no estabelecimento das políticas públicas —o direito de participação nos processos decisórios.

Esse cenário se faz ainda mais presente na América Latina que, com a terceira onda de redemocratização, construiu democracias muito centradas nos procedimentos, caracterizadas, portanto, além de outros fatores, por restrições à soberania popular. A década de 1990, com as crises políticas, econômicas e sociais acentuadas pelas políticas neoliberais, deixou transparente a insatisfação na região com os regimes democráticos vigentes. Isso foi expresso em manifestações sociais, abstenções eleitorais e no voto castigo à medida que as demandas da população por governos mais inclusivos e participativos não eram atendidas. O resultado foi a eleição de governos à esquerda, vistos como representantes da “salvação” frente aos problemas da sociedade na maioria dos países latino-americanos e, em alguns casos, como os contestadores das políticas neoliberais e do imperialismo norte-americano.

O chamado “giro à esquerda” ou “maré rosa” (Panizza 2006) na América Latina iniciou-se com as vitórias de Chávez na Venezuela (1998), seguido de Lula no Brasil (2002), Néstor Kirchner na Argentina (2003), Tabaré Vázquez no Uruguai (2004), Evo Morales na Bolívia (2005), Michelle Bachelet no Chile (2006), Rafael Correa no Equador (2006), Daniel Ortega na Nicarágua (2006), Fernando Lugo no Paraguai (2008) e Mauricio Funes em El Salvador (2009).¹ Tal cenário despertou a atenção de cientistas sociais e políticos (Lanzaro 2007; Panizza 2006; Roberts 2008; Weyland 2009), que buscaram entender os fatores explicativos dessas ascensões e as diferenças desses governos de esquerda quanto às suas administrações. A proeminência do tema justifica-se quando se nota a escassez de vitórias da esquerda entre a década de 1980 e 1990.

Dentro desse referencial teórico há um consenso, a partir das especificidades dos países governados pelas esquerdas na América Latina, sobre a existência de tipos distintos de esquerdas. Weyland (2009) classifica as esquerdas em “moderadas” e “contestatórias”. Assim, buscamos selecionar casos representativos de

1 A maioria desses governantes foram reeleitos e/ou elegeram sucessores do mesmo partido ou coalizão, com exceção do Chile —que não elegeu o candidato da mesma coalizão de Bachelet em 2010—, e do Paraguai, que teve o retorno da direita através do golpe parlamentar ocorrido em 2012 contra o presidente Fernando Lugo.

cada tipologia. O Brasil e o Chile teriam uma “esquerda moderada” e a esquerda venezuelana representaria uma “esquerda contestatória”.

Dentro da chamada “esquerda moderada”, tanto a esquerda chilena com o Partido Socialista (PS) quanto a esquerda brasileira com o Partido dos Trabalhadores (PT) apresentaram uma clara trajetória de moderação do discurso e de estratégias com vistas à possibilidade de vitória na arena eleitoral, caminhando no espectro ideológico, de acordo com Weyland (2009), para o centro. No entanto, encontramos alguns contrastes que chamaram a atenção para a escolha dos dois casos dentro dessa tipologia. O caso chileno constitui um caso *sui generis* quanto à atuação da esquerda e traz algumas interrogantes: primeiro, porque a esquerda sempre esteve no poder (direta ou indiretamente) desde 1990 com a restauração da democracia no país e ao longo desse período enclaves autoritários da era de Pinochet foram mantidos; segundo, porque a esquerda chilena, mesmo com o governo Bachelet —considerado um governo mais à esquerda dentro da sua coalizão—, manteve uma política externa pró-mercado com a assinatura de Tratados de Livre Comércio (TLC) fundado nas relações bilaterais e/ou multilaterais. Ademais, a esquerda de Bachelet não conseguiu emplacar o candidato de sua coalizão no mandato seguinte. Já a esquerda, no caso brasileiro, buscou conciliar os interesses de classe e apresentou políticas inovadoras, como a implementação dos Orçamentos Participativos, além de ter privilegiado a integração regional.

A escolha do governo Chávez (1999-2013) na Venezuela se deve ao fato de ser um caso típico da esquerda contestatória e foi o primeiro governo a iniciar o “giro a esquerda” na América Latina. Sua ascensão em um contexto de deslegitimação dos atores tradicionais e crise do sistema partidário, assim como a refundação do Estado através da promulgação de uma nova Constituição, já o torna um caso representativo da chamada “esquerda contestatória”.

Todavia, tratar de governos de esquerda requer pensar o significado da esquerda e, por sua vez, em seu contrário, à direita. Com base no conceito de Bobbio (2011) e complementando com a definição de Arditi (2009) e de Braga e Amaral (2012), podemos definir “esquerda” por dois critérios: em termos ideológicos ou pelo critério da razão teórica e em termos de ação política ou pelo critério da razão prática. No primeiro caso, a esquerda apresenta como valor ideal a busca por “maior igualdade tanto no aspecto socioeconômico” quanto no “*status* de diferentes grupos, defendendo por exemplo, mais equidade entre gêneros e etnias” (Braga e Amaral 2012, 3). A preocupação central da esquerda está, exatamente, no aumento das desigualdades e, portanto, na luta contra esta para a emancipação dos grupos marginalizados.

Esse igualitarismo é entendido não como a utopia de que todos devem ser iguais em uma sociedade, “mas como tendência, de um lado, a exaltar mais

o que faz os homens iguais do que o que os faz desiguais, e de outro, em termos práticos, a favorecer as políticas que objetivam tornar mais iguais os desiguais” (Bobbio 2011, 125-126). Com relação à ação política ou à razão prática, a esquerda, por ter a igualdade como valor, defende políticas mais inclusivas. No entanto, para entender a ação política é importante atentar para o fato de que as identidades das agrupações se modificam “de acordo com os acertos e fracassos de seus projetos, os distintos adversários com os quais devem enfrentar-se e as representações que se fazem de si mesmas” (Arditi 2009, 234). No momento atual, podemos afirmar que os governos de esquerda dão ao Estado papel central na reformulação da sociedade e da economia, “adotando uma postura crítica com relação à possibilidade de o mercado conseguir equacionar, sozinho, todas as demandas sociais” (Braga e Amaral 2012, 3).

Tendo em vista a definição de esquerda, podemos distingui-la da direita pelo valor dado à igualdade. Enquanto para a primeira a igualdade é um ideal, para segunda não o é. A direita se prende “à igualdade diante da lei, que implica unicamente o dever por parte do juiz de aplicar imparcialmente as leis, e à igual liberdade”, que caracteriza aquilo que Bobbio chamou de “igualitarismo mínimo” (Bobbio 2011, 135). A esquerda critica a ideia de virtude salvacionista do mercado, enquanto a direita a promove, como podemos observar na sua defesa pela política econômica neoliberal. Nesse aspecto, podemos seguir a distinção de Touraine (1989) de que a esquerda está aliada às forças sociais enquanto a direita, às forças econômicas.

Tanto ideologicamente quanto na atuação, ainda que em graus distintos, os governos aqui estudados consistiram em governos de esquerda. Quando nos referimos à “governos de esquerda”, na realidade, tratamos de governos liderados por partidos e/ou líderes de esquerda que, em geral, apresentam em seus discursos e como prioridade programática os ideais da esquerda aqui expostos. No entanto, é importante ressaltar que não há um governo puramente de esquerda e/ou puramente heterodoxo. Pelo contrário, muitos governos de esquerda podem ser bem ortodoxos em suas políticas, isso porque um governo é constituído de vários poderes compostos por diversos atores que não estão, necessariamente, ligados à esquerda. Haja vista, governos liderados pela esquerda, mas com uma base governamental e maioria parlamentar de direita. Portanto, a composição do governo, o sistema político e institucional e a correlação de forças que a esquerda enfrentará no poder podem determinar a direção que esta tomará com relação às suas políticas.

Os governos recentes na América Latina vêm ressignificando a ideia de democracia e corroborando, em distintas escalas e graus de complexidade, para a construção de um novo projeto democrático, que tem como princípios a extensão e generalização dos direitos, a abertura de canais de participação com

capacidades decisórias e a inclusão (Dagnino, Olvera e Panfichi 2006, 14). Esses governos defendem “uma profunda transformação tanto nos horizontes normativos das sociedades latino-americanas, como das teorias que serviam de chave interpretativa na região” (Contreras Natera 2014, 5).

Ao chegar ao poder, a esquerda latino-americana retoma a tensão entre participação e democracia. Isso ocorre porque, primeiro, os governos de esquerda assumem o poder em um contexto marcado pela crise de representação, com escassa distribuição de poder na ordem institucional, logo, o tema da participação passou a fazer parte das demandas dos movimentos sociais e, portanto, da agenda democrática nos países latino-americanos. Segundo, porque a esquerda vê na participação uma dimensão crucial para dar conta da questão da igualdade e aprofundar a democracia, e assim transformar as relações tradicionais de domínio do Estado sobre a sociedade. De acordo com Alcántara Sáez (2008), a esquerda está mais propensa à democracia participativa já que considera que a sociedade deve representar-se a si mesma. Mas como essa mudança poderia ocorrer numa região secularmente dominada por oligarquias cujos interesses privados norteiam suas ações políticas?

Diante do debate entre democracia e participação e as tensões dos atuais processos de mudança na região, a questão que orienta este estudo é: *quais são os avanços dos governos de esquerda, especialmente no Brasil (2003-2010), no Chile (2006-2010) e na Venezuela (1999-2013) na conformação de uma democracia participativa?*

Nosso argumento é o de que as características da correlação de forças políticas (com a oposição partidária, setores empresariais, midiáticos e da igreja) e a assimetria dos recursos políticos (oriundos dos legados institucionais, do sistema político, dos pactos e da base de apoio social) com que cada grupo de esquerda contou em cada contexto resultaram em governos distintos que, por sua vez, condicionaram sua capacidade de implementar políticas públicas e de avançar para uma democracia participativa.

Em outras palavras, supomos que o governo de Bachelet —diante da correlação de forças (com a oposição e com a forte influência do setor empresarial e da igreja) e da presença dos legados institucionais advindos da ditadura (Constituição restritiva, sistema eleitoral binominal e regras rígidas para reformas)— foi condicionado a manter um “governo de continuidades”, sem promover, portanto, mudanças institucionais a ponto de ampliar o espaço democrático. A margem de manobra do governo de esquerda estava limitada tanto por aspectos institucionais do período da transição democrática quanto pelos limites programáticos do pacto com a direita e da própria coalizão à qual o Partido Socialista Chileno (PSCh) estava inserido.

Já no caso venezuelano, defendemos que o governo Chávez apresentou uma margem de manobra maior para a conformação de uma democracia participativa, isso porque a esquerda assumiu o governo como um novo bloco no poder, a partir da quebra da hegemonia dos atores tradicionais e da refundação do Estado. A ruptura com o *status quo* até então vigente gerou em torno do governo um constante embate com setores oposicionistas (partidos, setores empresariais e midiáticos). No entanto, com a recuperação da empresa petrolífera estatal — Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA) e o controle das Forças Armadas, além de uma base de apoio popular forte e fiel e maioria no congresso, o governo conseguiu implementar uma série de políticas favoráveis à democracia participativa.

O caso brasileiro, por sua vez, se encontra em um ponto intermediário entre os casos chileno e venezuelano. A fragmentação do sistema partidário brasileiro e formação de coalizões fluidas tem como consequência a imperiosa negociação de cada tema da agenda por parte do governo. Ademais, a necessidade de conciliar diversos interesses criou limites para as reformas estruturais. Ainda assim, a presença de uma constituição favorável com diversos mecanismos de participação e a legitimidade do então presidente Lula, bem como o sucesso de políticas sociais empreendidas pelo seu partido favoreceram o governo na implementação e regulamentação de instituições participativas. A nosso ver, a gestão de Lula configurou um “governo moderado” se comparado ao governo Chávez e ao governo de Bachelet.

Para responder à nossa questão e testar nosso argumento, buscamos comparar,² a partir de duas dimensões —*correlação de forças políticas e econômicas* (com a oposição partidária, setores empresariais, midiáticos e da igreja) e *recursos políticos* (oriundos dos legados institucionais, do sistema político, dos pactos e da base de apoio social)— países da América Latina (Brasil, Chile e Venezuela) que durante os anos 2000 tiveram experiências administrativas com partidos de esquerda que, embora distintas, assumiram o poder dentro das regras do jogo da democracia liberal e manifestaram (direta ou indiretamente) intenções de promover governos mais participativos e inclusivos.

A análise do processo de implementação de mecanismos participativos e de aprofundamento da democracia se faz a partir de três eixos analíticos: i) mecanismos de participação e inclusão, ii) condições favoráveis à participação e iii) participação cidadã. No Quadro 1, apresentamos um resumo dos três eixos, suas variáveis e indicadores.

2 Utilizamos o método histórico-comparativo (Lijphart 1971) com “N-Pequeno” (*Small-N*) (Seawright e Gerring 2008) como instrumento analítico. Este nos permite analisar em profundidade poucos casos baseados no conhecimento dos processos históricos de cada um deles.

Quadro 1. Análise da participação em três eixos analíticos

| Análise da participação nos governos de esquerda | | |
|---|---|--|
| Eixos analíticos | Variável | Indicadores |
| Mecanismos de participação e inclusão | Mecanismos de democracia direta | Plebiscito, Referendos, <i>Recall</i> , Iniciativa legislativa popular, Veto popular |
| | Grau de representatividade | Políticas de inclusão (cotas) e Representatividade de mulheres, índios e negros na política |
| | Instituições participativas | Conselhos, Conferências e Orçamento participativo |
| | Controle social | Possibilidade de reeleição Nível de institucionalização de partidos Políticas de transparência e conselhos de políticas públicas |
| Condições favoráveis à participação | Educação | Melhoria e acesso à educação básica |
| | | Taxa de alfabetização |
| | | Acesso à educação superior |
| | Desigualdade | Índice de Gini |
| | | Índice de pobreza e indigência |
| Participação cidadã | Participação eleitoral | Comparecimento às urnas |
| | Participação em organizações | Participação em movimentos, sindicatos e organizações |
| | | Frequência com que trabalha para um candidato e/ou partido |
| | Comunicação com representantes eleitos | % dos entrevistados que já procuraram autoridade local |
| | Medida em que os cidadãos se expressam sobre questões políticas | % dos entrevistados que falam com os amigos sobre política |
| Interesse pela política ³ | | |

Fonte: Elaboração própria com base na literatura sobre participação e qualidade da democracia.

3 No que se refere à “Medida em que os cidadãos se expressam sobre questões públicas”, Diamond e Morlino (2004) utilizam como indicador a questão do *Latinobarómetro* que indica o percentual de entrevistados que falam frequentemente com os amigos sobre política. Além desse indicador, propomos outro indicador: Interesse pela política.

De acordo com esta análise é possível avaliar, por um lado, as mudanças e as continuidades desses governos com relação à participação e, por outro lado, se eles estão ou não definindo outros tipos de valores democráticos.

A perspectiva teórica adotada toma como base a obra de Macpherson *The Life and Times of Liberal Democracy*, que vê na democracia representativa liberal a possibilidade de um processo contínuo de aperfeiçoamento que caminhe para um modelo de democracia participativa. Nessa perspectiva, democracia liberal e democracia participativa são termos complementares à medida que a passagem de um para outro se dá através da composição, e não por negação.

Espera-se, com a análise comparada desses casos, contribuir para o melhor entendimento das administrações de esquerda na América Latina, bem como identificar os limites ou potencialidades de suas respectivas democracias.

1. O caminho para a democracia participativa de Macpherson

Macpherson (1978 [1977]), em seu livro *The Life and Times of Liberal Democracy*, nos mostra com sutilezas o desenvolvimento da democracia liberal a partir de três modelos sucessivos: 1) democracia protetora; 2) democracia desenvolvimentista e 3) democracia como equilíbrio, demonstrando que os pressupostos do mercado sobre a natureza do homem e da sociedade haviam penetrado a teoria da democracia liberal. O terceiro modelo —a democracia como equilíbrio— foi a teoria que se consolidou como dominante no século XX: a teoria pluralista⁴ elitista, cujos representantes centrais foram Schumpeter (1984) e Dahl (2005). Para eles, a democracia consiste em “um método de escolher e legitimar governos” (Macpherson 1991, 164). Nela, “os líderes partidários são os empresários, e os eleitores, os consumidores” e o “sistema é louvado por sua eficiência em manter o equilíbrio [entre a procura e a oferta de bens políticos] e proporcionar certo grau de soberania aos consumidores” (1991, 126). Soberania esta que, para Macpherson, é ilusória, pois, em condições de desigualdade, não pode ser considerada democrática. Segundo o autor (1991, 166), essa definição “exclui qualquer noção de democracia como um tipo de sociedade em que haja igual oportunidade de uma vida plenamente humana”.

A partir das críticas à teoria dominante, Macpherson propõe um quarto modelo: a democracia participativa, que complementa a democracia liberal e dela faz parte, na medida em que propõe um sistema piramidal que combina uma estrutura de conselhos (do âmbito local ao nacional) e um sistema partidário em

4 Os teóricos da teoria pluralista consideram que a sociedade de classes tem sido permanentemente substituída por uma sociedade pluralista relativamente satisfeita, o que para Macpherson (1991, 172) constitui um dos limites dessa teoria.

competição. Esse modelo resgata o princípio ético do liberalismo, pois o mesmo requer “um paulatino desaparecimento ou abandono das pressuposições de mercado quanto à natureza do homem e da sociedade, um afastamento do homem como consumidor maximizante e a grande redução da atual desigualdade econômica e social” (Macpherson 1978, 103). Para Macpherson (1991, 129), a estrutura de mercado capitalista “é incompatível com a democracia participativa na medida em que deixa a distribuição ser determinada principalmente pelo mercado e não pelas decisões democráticas”. Portanto, sem querer reduzir a dimensão da teoria de Macpherson (1978) para uma avaliação empírica dos governos de esquerda, a democracia participativa, proposta pelo autor, constitui o eixo de nossa análise, já que esta corresponde à melhor tradição do modelo liberal e pressupõe uma sociedade mais ativa e menos desigual, o que está intimamente relacionado com os ideais dos governos de esquerda. Ademais, a escolha dessa perspectiva nos livra, em parte, da crítica daqueles que acreditam que falar de democracia participativa significa contundentemente se contrapor à democracia liberal ou, pior, negar a ideia de democracia representativa. Logo, a análise de Macpherson pode ser o ponto de partida para avaliar a possibilidade e os limites de uma democracia participativa nos governos de esquerda.

A ideia de participação nas democracias atuais ainda constitui uma lacuna e para preenchê-la, no sentido de aprimorar a democracia liberal de modo a torná-la mais participativa, faz-se necessário um esforço tanto da sociedade civil quanto dos representantes (isto é, do governo) na busca de mudanças no que diz respeito à participação e aos requisitos assinalados por Macpherson.

Todavia, o foco deste artigo está na atuação do governo que assume papel central nesse processo, já que a participação depende em larga medida dos tipos de instituições no interior das quais o indivíduo deve agir politicamente. Em outras palavras, o fortalecimento da democracia depende da existência de um desenho institucional que ofereça oportunidades para a participação, não somente nos processos eleitorais para a escolha de representantes, mas também para uma participação cidadã no controle e na formulação de políticas públicas (Horochovski e Meirelles 2007, 499; Lissidini 2011). Portanto, a construção do desenho institucional por parte dos governos nos mostrará se eles oferecem oportunidades e incentivos à participação (direta e/ou indiretamente).

Se os governos são cruciais para o aperfeiçoamento da democracia e se os líderes de esquerda apresentam como princípios a luta contra a desigualdade e a busca por democracias mais participativas e inclusivas, poderíamos concluir que os governos de esquerda caminharão, necessariamente, para a democracia participativa.

Contudo, essa suposição não é tão simples quanto parece. Veremos que vontade política nem sempre se traduz em ações e resultados políticos. Isso

porque os recursos políticos de cada governo e a correlação de forças com que se depararam em cada contexto, geraram diferentes oportunidades no processo decisório. Como afirma Linz, “as características estruturais das sociedades —os conflitos reais e latentes— oferecem uma série de oportunidades e obstáculos para os atores sociais e políticos, tanto homens como instituições, que podem levar a um ou outro resultado” (1996, 15).

Observamos que houve uma diferença significativa dos governos de esquerda aqui analisados quanto à implementação de políticas favoráveis à democracia participativa. Essa variação, a nosso ver, deve-se exatamente aos recursos políticos e à correlação de forças encontradas pelos governos de esquerda em cada país.

Quando falamos de recursos políticos, estamos nos referindo ao sistema político e eleitoral no qual os governos têm que atuar; aos legados institucionais (que determinam os recursos institucionais e de poder) deixados por governos e/ou regimes anteriores e que influenciam no processo decisório; aos pactos estabelecidos pelos atores políticos e, às bases sociais com as quais tais governos podem contar.

O sistema político é o responsável pelas relações entre os poderes políticos e a relação destes com a sociedade. É nesse sistema que estarão incluídas as instituições com as tarefas de decidir e executar oficialmente as normas políticas práticas em que os governos e a sociedade irão atuar.

A Constituição de um país, por exemplo, como fruto de decisões legais tomadas formalmente em um momento histórico, estabelece as normas, na qual distintos grupos sociais podem operar (Congresso, Executivo, Tribunais). “Este poder não se deriva do tipo de personalidades que atua no Congresso, no poder executivo ou no judicial, mas sim na relação que cada organização tem com a outra” (Easton 1968, 191). Ademais, uma Constituição pode ser ampla ou restrita no que se refere à participação. Quando ampla, pode favorecer um governo no processo de aprofundamento da democracia, na medida em que apresenta sob forma de leis vários mecanismos de participação. Já quando são restritas, os governos, se de sua vontade política e se as leis para reformas forem favoráveis, terão a tarefa de mudar a Constituição ou de criar emendas que busquem ampliar os mecanismos de participação.

O tipo de sistema eleitoral também pode influenciar o processo decisório. Este pode gerar distorções entre o voto da população e a representação no governo, o que cria um distanciamento entre representantes e representados, assim como pode implicar na formação de amplas coalizões ideológicas entre os partidos, o que, por sua vez, suscita negociação de interesses distintos e até limites na agenda de governo.

No que concerne à correlação de forças, podemos citar a relação do governo com a oposição partidária ou com os setores internos ao próprio partido de governo; com os setores econômicos (empresariais e midiáticos) e até mesmo com a igreja.

Um governo se depara com diferentes atores sociais e políticos com distintos interesses. “Ademais de responder as demandas de um amplo eleitorado e dos membros do partido, os governos democráticos não podem ignorar as dos grupos de interesses”. Muitas vezes, no processo decisório, é preciso calcular o custo e o benefício que determinada decisão gerará. Pois, quando setores-chave (a exemplo dos setores econômicos) perdem a confiança no governo, “podem ser mais decisivos que o apoio do eleitorado” (Linz 1996, 45). Desse modo, “a pressão que se produz entre os diversos interesses, sobre o conteúdo da política prática, pode ser descrita como um ‘estica e afrouxa entre os grupos’ para o controle do aparato governamental” (Easton 1968, 185).

As elites econômicas podem influenciar de maneira decisiva as políticas públicas e a formulação da agenda do governo. Essa influência é mais visível quando estas detêm o controle dos meios de comunicação ou quando podem financiar campanhas partidárias (Blofield 2006, 44). Além da influência dos setores econômicos por meio da concentração dos meios de comunicação em suas mãos ou por meio dos financiamentos de campanhas, a presença de setores conservadores no congresso pode dificultar, especialmente, os governos de esquerda na implementação de políticas progressistas.

Ademais, os setores econômicos e de direita em geral defendem a lógica do mercado e, conseqüentemente, o interesse privado e o encolhimento do Estado. Manter as pressuposições do mercado quanto à natureza do homem-consumidor e da sociedade apática, pode fazer todo sentido para os setores oligárquicos e conservadores que querem manter seu *status quo*, mas não condiz com os ideais da esquerda e nem com a democracia participativa.

2. Os governos de esquerda no Brasil, no Chile e na Venezuela: correlação de forças e recursos políticos

Ao analisar a ascensão da esquerda na Venezuela, no Brasil e no Chile, a partir da correlação de forças (com os partidos de oposição, com o setor empresarial, com a mídia ou com a igreja) e dos recursos políticos (sistema eleitoral, Constituição, pactos e base social de apoio), concluímos que houve a conformação de três governos distintos: um “governo de rupturas” com Chávez na Venezuela; um “governo moderado” com Lula no Brasil e um “governo de continuidades” com Bachelet no Chile.

No caso venezuelano, a conformação de um governo de esquerda de rupturas se deve ao cenário de crise do sistema partidário, à deslegitimação dos atores tradicionais que favoreceu não só a eleição de Chávez, como deu a ele uma margem de manobra para romper com a ordem institucional vigente e promulgar

uma nova Carta Magna. Ainda que Chávez tenha enfrentado reações contra o seu governo por parte da oposição partidária, do empresariado e de setores midiáticos, o que causou uma polarização intensa na sociedade, a criação de um aparato institucional com base na Constituição, a construção de uma base social de apoio sólida por parte do governo, o controle das Forças Armadas, somado à presença de uma oposição desestruturada permitiram ao governo empreender com maior facilidade seu programa de governo.

No caso brasileiro, a conformação de um governo moderado está relacionada à fragmentação do sistema partidário brasileiro e a necessidade de coalizões ideologicamente heterogêneas. O governo Lula, ao buscar conciliar os diversos interesses, acabou baixando a intensidade da mobilização social e política, e adaptou-se à ordem política existente. Contudo, sua alta capacidade de negociação e a presença de uma Constituição ampla, permitiram ao governo algumas inovações na área social e na área de política externa.

No Chile, a conformação de um governo de continuidades se deve à manutenção da Constituição de 1980, que simboliza que a transição para a democracia chilena não foi completa. Nos termos de Linz e Stepan (1999, 244-245), uma transição completa requer três componentes: 1) o governo tem que estar no poder através do resultado de eleições livres e populares; 2) esse governo deve ter autoridade para gerar novas políticas; 3) que os poderes executivos, legislativo e judiciário gerados pela nova democracia não tenham que, *de jure*, compartilhar poder com outras entidades. De acordo com tais elementos, a transição democrática chilena só completou a primeira etapa. Os legados institucionais (Constituição, leis restritivas e sistema binominal) deixados pelo regime militar de Pinochet e que não foram superados pela coalizão *Concertación* da qual o partido (PSCh) de Bachelet fazia parte, além da necessidade de negociação com os partidos opositores, muitos ligados aos setores empresariais, midiáticos e da igreja, dificultaram o governo a cumprir o programa para o qual foi eleito.

3. O lugar da participação nos governos de esquerda

Nesta seção, apresentamos uma análise da participação nos governos de esquerda a partir de três eixos analíticos: i) os mecanismos de participação e de inclusão criados pelos governos; ii) as condições favoráveis à participação e iii) a participação cidadã. A análise desses eixos nos permite demonstrar o quanto os distintos governos de esquerda têm contribuído para a construção de democracias mais participativas e, portanto, de democracias de melhor qualidade.

i. Mecanismos de participação e inclusão

Entendemos que um dos passos para os governos de esquerda caminharem para a democracia participativa perpassa pelo incentivo, criação e ampliação das possibilidades de participação, o que, por sua vez, beneficia a ampliação da capacidade de controle sobre os representantes. Tais incentivos “passam por formas específicas de financiamento e apoio à auto-organização, cotas eleitorais, partidárias ou parlamentares” (Miguel 2009, 174-175) e por inovações das instituições democráticas e pela inclusão dos grupos marginalizados.

Como se sabe, a participação no seu sentido pleno depende da inclusão dos grupos minoritários e marginalizados, pois estes “não conseguem que seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos setores majoritários ou economicamente mais prósperos” (Santos e Avritzer 2002, 54). Todos aqueles afetados pelas políticas do governo, devem ter a oportunidade de influenciar e até determinar quais devam ser essas políticas.

Partindo dessa perspectiva, a análise desse eixo se faz a partir de quatro variáveis: a) Mecanismos de democracia direta; b) Grau de representatividade; c) Instituições participativas e; d) Controle social. Foram avaliados os mecanismos de participação contidos na Constituição dos países analisados, as propostas e as ações dos governos de esquerda com relação à representatividade de grupos minoritários na política e a criação ou institucionalização de instituições participativas e de controle social.

A partir dessas quatro variáveis, constatamos que se pode afirmar que, em termos de ações institucionalizadas, o “governo de rupturas” de Chávez foi o que mais avançou comparado tanto aos governos venezuelanos anteriores quanto aos casos brasileiro e chileno. Esse avanço se explica pela promulgação em seu governo de uma nova Constituição que apresenta, de forma institucionalizada, inovações quanto aos mecanismos de participação —como os mecanismos de democracia direta— em especial, a presença de referendo revogatório —e de inclusão, com destaque para a reserva de três cadeiras aos povos indígenas na Assembleia. O “governo moderado” de Lula, por sua vez, ganhou bastante destaque em termos de instituições participativas, com o incentivo, criação e reformulação dos Conselhos e Conferências Nacionais. Já o “governo de continuidades” de Bachelet não apresentou tantos avanços, em grande parte devido à conservação de uma Constituição muito restritiva com relação à participação e ao poder de veto da direita. Portanto, no governo de Bachelet, a participação institucionalizada ainda permaneceu reduzida à arena eleitoral.

Todavia, não bastam apenas mecanismos e instituições participativas se as condições econômicas e sociais não são propícias para a participação.

ii. Condições favoráveis à participação

Como Macpherson (1978) apontou, a desigualdade social e econômica pode dificultar o processo de participação. A estrutura de classes, a pobreza e o analfabetismo podem influenciar negativamente a participação dos que se situam nos estratos inferiores, tornando-os relativamente apáticos. Assim, o governo deve criar condições favoráveis à participação reduzindo a desigualdade (de renda e de oportunidades) e estimulando as capacidades humanas através de políticas públicas na área de educação, saúde e proteção social.

Nessa mesma linha de pensamento, Diamond e Morlino (2004) apontaram que a ideia de participação está intimamente relacionada com a igualdade política, isso porque, mesmo que os direitos formais de participação sejam respeitados, as desigualdades com relação aos recursos políticos podem dificultar para que as pessoas de menor *status* exerçam os seus direitos democráticos de participação. Uma condição fundamental para uma ampla participação em uma democracia de qualidade é a difusão da educação básica e da alfabetização, e um Estado de Direito que defenda o direito e a capacidade dos grupos sociais vulneráveis de participar plenamente. Nesse eixo, portanto, buscou-se verificar as ações e os avanços sociais dos governos que contribuíram para a criação de condições favoráveis à participação.

A análise, que consequentemente se reporta à questão social, mostrou que nos três casos a tentativa foi de inclusão dos setores até então marginalizados politicamente, economicamente, culturalmente e socialmente. Os três governos encontraram, de certa forma, condições econômicas favoráveis para a implementação de políticas sociais —com o *boom* das *comodities* e, através dos programas sociais, conseguiram reduzir, de forma significativa, a pobreza e a situação de indigência.⁵ Implementaram políticas que promoveram um maior acesso à educação, com atenção aos setores marginalizados (pobres, negros, indígenas e mulheres) —em especial no Brasil e na Venezuela. No Chile, ainda que as políticas educacionais implementadas pelo governo Bachelet tenham gerado melhorias na educação, não foram suficientes e deixaram latente o problema da desigualdade no acesso à educação básica e superior. Ainda assim, os três países apresentaram redução na taxa de analfabetismo e aumento no número de matrículas no ensino superior.

5 No Brasil, em 1990, as taxas de pobreza e indigência que eram de 48% e 23,4% respectivamente, caíram para 20,9% e 6,1% em 2011. No Chile, nos mesmos anos, a pobreza e a indigência atingiam, respectivamente, 38,3% e 13% e caíram para 11% e 3,1%. Já na Venezuela, a pobreza, por exemplo, que atingia 49,4% em 1999, se viu reduzida a 29,5% em 2011. No mesmo período a taxa de indigência diminuiu de 21,7% para 11,7%. Fonte: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) e Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Ver en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e

A partir das políticas sociais adotadas por esses governos, podemos afirmar que eles investiram em uma política de desenvolvimento com equidade e deram ao Estado um papel central na condução dessa política. Contudo, também podemos apontar diferenças em tal condução.

Tanto o governo Lula quanto o governo Bachelet focaram no consumismo, ou seja, na ascensão do cidadão pelo consumo, o que coincidiu com a criação de uma nova classe média, porém, sem um trabalho de investimento na conscientização política. Não podemos negar que as políticas sociais implementadas trouxeram avanços sociais para a democracia, especialmente, quando comparado aos governos anteriores nos respectivos países. No entanto, a lógica do cidadão como agente no mercado ainda prevaleceu e dificultou o avanço para a democracia participativa. Ademais, tais cidadãos como agentes no mercado condicionam suas escolhas a partir do seu poder de compra, conseqüentemente, no período de crise econômica, seu apoio é retirado independentemente do projeto político em questão.

No caso da Venezuela, as políticas sociais foram implementadas com uma boa dose de integração política, o que não significa que o governo Chávez tenha eliminado a lógica do mercado prevalecente na sociedade. No entanto, para além das críticas à possível cooptação dos cidadãos através das políticas chavistas, podemos afirmar que houve uma correlação entre participação e políticas sociais.

Com relação à desigualdade, os dados⁶ demonstraram que a Venezuela apresentou uma maior redução da desigualdade. No Brasil também houve diminuição da desigualdade, mas continuou alta em comparação à média da região. Já no Chile, a desigualdade permaneceu quase que inalterada durante o primeiro mandato de Bachelet, o que mostrou que as políticas sociais implementadas nesse período não foram suficientes no combate à desigualdade.

O resultado dessas políticas, como veremos, refletirão na participação dos cidadãos no processo decisório.

iii. Participação cidadã

Neste eixo, é analisada a participação cidadã com foco nas variáveis da dimensão participação (participação eleitoral, participação em organizações, comunicação dos representados com os representantes e interesse pela política) desenvolvidos pelos estudos de qualidade da democracia (Levine e Molina 2007 e 2011; Diamond e Morlino 2004).

6 A média dos países da América Latina no que se refere ao índice de Gini foi de 0,512 em 2010. Na Venezuela, no mesmo ano, o índice era de 0,394 e apresentou uma diminuição expressiva da desigualdade de distribuição de renda. Em 2003, no Brasil o índice era de 0,621 e, em 2011, caiu para 0,559. No Chile, desde 1990, o índice de Gini se manteve em torno de 0,52. Esse índice varia de 0 (menor desigualdade) a 1 (maior desigualdade) (CEPAL).

Com essas variáveis, é possível demonstrar a qualidade democrática dos países aqui analisados a partir da dimensão participação. Segundo Morlino, a qualidade da democracia é alta quando se observa:

[...] a extensiva participação dos cidadãos, não somente votando, mas tomando parte na vida dos partidos políticos e organizações da sociedade civil, na discussão de questões de política pública, na comunicação e na cobrança de responsabilidade por parte dos representantes eleitos, na monitoração da conduta pública dos governantes e no engajamento direto com as questões públicas em sua comunidade local. (2010, 37)

Para Levine e Molina (2011), é através da participação que os cidadãos escolhem e controlam seu governo e influenciam as políticas, diretamente ou por intermédio de representantes.

Embora o presente artigo não tenha o intuito de avaliar a qualidade da participação nos respectivos países, mas sim demonstrar o papel dos governos no processo de implementação de políticas favoráveis à democracia participativa, os indicadores apontados pela literatura sobre qualidade da democracia podem corroborar nossa análise.

a) Participação eleitoral

A participação eleitoral dos cidadãos contribui com a função educativa da participação. Quanto mais os cidadãos participam, mais capacitados estarão para participar ou ainda, como aponta Levine e Molina (2011), maior será a probabilidade de que o governo e suas decisões sejam sensíveis à vontade do povo.

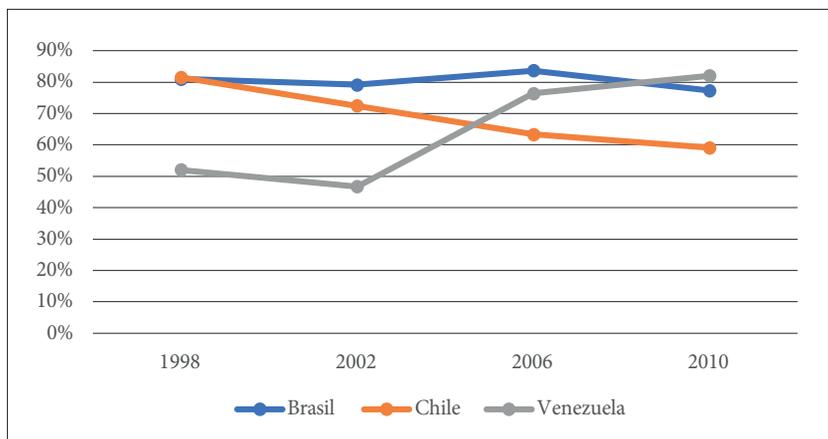
A participação eleitoral é medida pela porcentagem da população (em idade de votar) que vai às urnas. No Gráfico 1, podemos verificar o comparecimento da população às urnas nos processos eleitorais para eleição do executivo entre 1998 e 2010.

Observa-se um aumento significativo da participação eleitoral no governo Chávez a partir de 2002, atingindo mais de 80% em 2010. O Chile, ao contrário, apresentou diminuição significativa na participação eleitoral. Nas eleições presidenciais que levaram Bachelet ao poder, a taxa de comparecimento da população apta a votar foi de 63,3%. Nas eleições de 2010, essa taxa caiu para 59,1%. Segundo Altman (2006), essa falta de adesão da população chilena à participação nas eleições se deve ao sistema de registro eleitoral que até então era voluntário⁷ e ao

7 Em 2009, o registro eleitoral passou a ser automático (Lei 20.337).

sistema binominal que reduz o peso do voto. No Brasil, a taxa de participação eleitoral sempre foi alta, porém apresentou uma pequena redução entre 2006 e 2010. No primeiro mandato do presidente Lula, a taxa de participação eleitoral aumentou de 79,1% (2002) para 83,6% (2006). Ao final do seu mandato (2010), houve uma queda dessa taxa para 77,3%.⁸

Gráfico 1. Taxa de comparecimento sobre o total da população apta nas eleições presidenciais



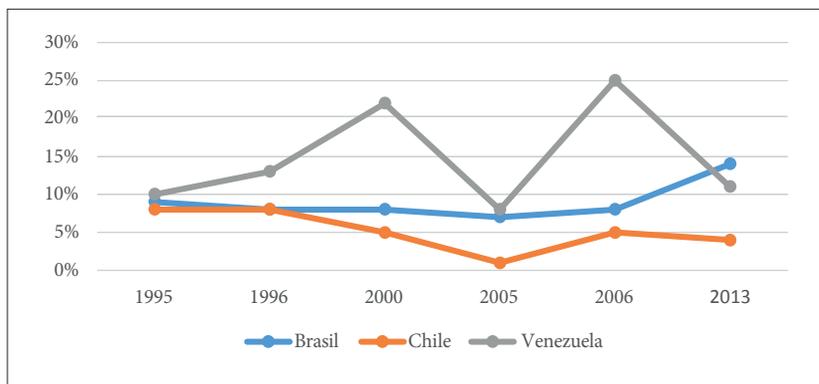
Fonte: Braga e Amaral 2013, International Idea 1998-2010 (<https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>)

b) Participação em organizações

Para uma democracia participativa e de qualidade, os cidadãos devem participar não somente dos processos eleitorais, mas serem ativos também na sociedade, através de organizações, movimentos, partidos, entre outras instituições participativas para além da arena eleitoral. Assim, para analisar a participação dos cidadãos em organizações, utilizamos como indicador uma questão do *Latinobarómetro*: com que frequência você faz uma das seguintes opções: trabalhar para um candidato ou partido político —muito frequentemente, frequentemente, quase nunca, nunca? O Gráfico 2 demonstra o percentual de entrevistados que responderam muito frequentemente ou frequentemente.

8 Vale lembrar que no Brasil o voto é obrigatório. No Chile, até então, o registro eleitoral era voluntário e o voto obrigatório, logo, quem não quisesse votar bastava não se registrar. Este sistema gerava uma distorção nos dados sobre a abstenção eleitoral, quando os dados utilizavam o número de registros e de comparecimentos às urnas. Na Venezuela, o voto é facultativo.

Gráfico 2. Frequência com que trabalha para um candidato ou partido político



Fonte: *Latinobarómetro* 1995-2013.

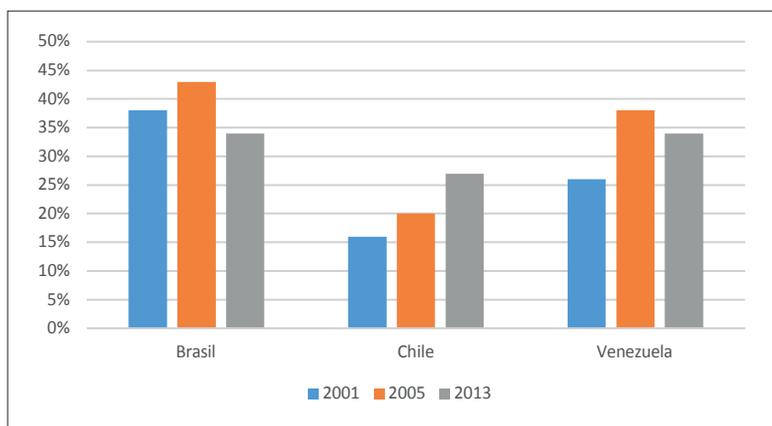
A Venezuela apresentou um nível maior de participação comparado ao Chile e ao Brasil. Em 2000, 22% dos entrevistados responderam trabalhar frequentemente para um candidato ou partido e, em 2006, essa taxa subiu para 25%. No entanto, entre 2006 e 2013, essa taxa caiu significativamente para 11%. A participação no Brasil obteve uma média de 8% entre 1995 e 2006, subindo para 14% em 2013. O Chile, por sua vez, apresentou índices muito baixos. Durante o mandato de Bachelet, a média foi de 4,5%.

Além da questão do *Latinobarómetro*, Braga e Amaral (2013), com base no banco de dados do LAPOP (*Latin American Public Opinion Project*), apresentaram dados sobre a participação em reuniões de comitês e associações de bairro, movimentos e partidos políticos (pelo menos uma vez ao ano). Os dados apontados pelos autores demonstraram uma maior participação na Venezuela. A média dos entrevistados venezuelanos que responderam participar de reuniões de comitês e associações de bairro nos anos de 2007, 2008 e 2010 foi de 35,2%. No Brasil, essa média foi de 16,1% e, no Chile, a média foi de 21%. Já em relação à participação em reuniões de movimentos ou partidos para os mesmos anos, o índice foi menor nos três países. No entanto, na Venezuela essa participação também foi maior em comparação com o Chile e o Brasil, com uma média de 13,7%. No Brasil, a média foi de 8,9% e o Chile apresentou a menor taxa de participação com 3,5%.

c) Comunicação com os representantes eleitos e outros titulares de cargos

Para avaliar a comunicação da população com os representantes eleitos utilizamos a questão do *Latinobarómetro*: para resolver problemas em seu bairro, você procurou uma autoridade local?

Gráfico 3. Percentual de entrevistados que, para resolver problemas do seu bairro, já procuraram Autoridade Local



Fonte: *Latinobarómetro* 2001-2013.

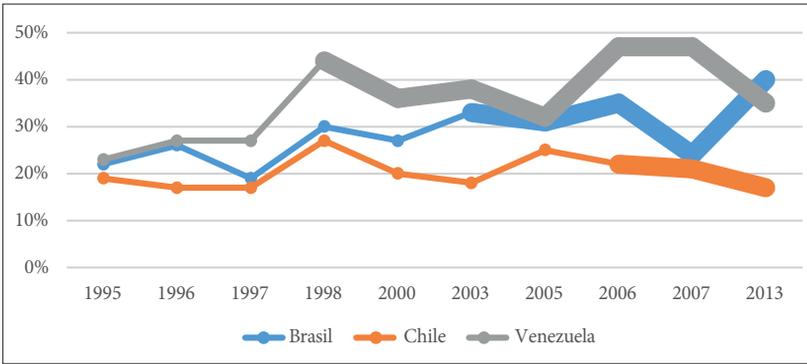
A comunicação com autoridades locais, como podemos observar no Gráfico 3, é mais comum no Brasil e na Venezuela do que no Chile. A distância entre representante e representado pode demonstrar uma deficiência no que se refere ao controle cidadão sobre a representação.

d) Medida em que os cidadãos se expressam sobre questões públicas

Diamond e Morlino (2004) utilizam como indicador a questão do *Latinobarómetro*: “Frequência com que se fala de política com os amigos”. Além desse indicador, utilizamos também o “Interesse pela política” (O quanto você está interessado na política?). Esse índice busca complementar o indicador proposto por Diamond e Morlino, pois não necessariamente podemos afirmar que aqueles que não falam de política com os amigos são desinteressados pela política.

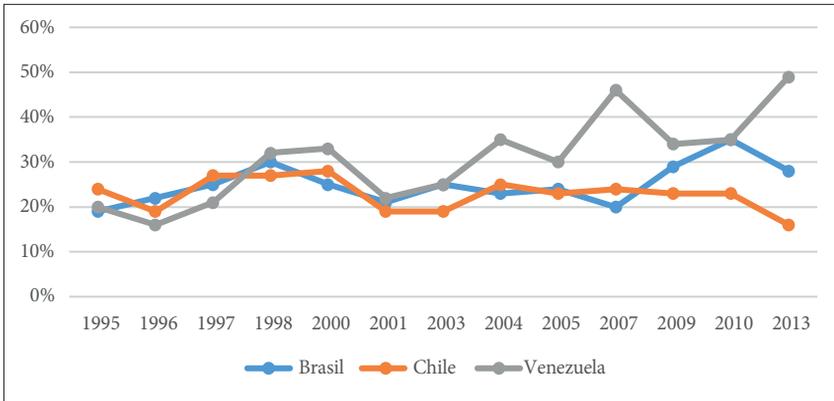
Ao analisar os Gráficos 4 e 5, podemos perceber que o Chile apresentou as menores taxas dos entrevistados que responderam que falam de política com os amigos e daqueles que se interessam pela política. No segundo mandato de Lula no Brasil, o percentual de entrevistados que falam frequentemente com os amigos sobre política caiu de 35% em 2006 para 24% em 2007. Já o percentual daqueles que responderam que se interessam pela política aumentou de 20% em 2007 para 35% em 2010. A Venezuela apresentou um nível maior de comunicação da população sobre questões políticas, com uma redução entre 2007 e 2013 do percentual de entrevistados que falam de política com os amigos de 47% para 35%. Já em relação ao percentual de entrevistados que responderam que se interessam pela política apresentou um aumento de 35% em 2010 para 49% em 2013.

Gráfico 4. Percentual de entrevistados que falam frequentemente com os amigos sobre política



Fonte: *Latinobarómetro* 1995-2013.

Gráfico 5. Grau de Interesse pela política



Fonte: *Latinobarómetro* 1995-2013.

De acordo com o informe do *Latinobarómetro* de 2013, o interesse pela política se distribui de forma muito desigual na região, sendo 49% na Venezuela e 17% no Chile. O Brasil aparece com 28%, que é a média da região. No Chile, a falta de interesse pela política se deve ao distanciamento dos partidos com a sociedade. Já na Venezuela, no período Chávez, houve uma atomização da política e um incentivo à mobilização dos sujeitos sociais. Ademais, a polarização intensa na sociedade entre chavistas e oposição traz para a sociedade a sensação de disputa política constante para além dos momentos eleitorais.

Em geral, os dados sobre a percepção dos cidadãos demonstraram que houve maior grau de apropriação das dinâmicas participativas na Venezuela, seguida do Brasil. O Chile, por sua vez, apresentou déficit significativo quanto à participação dos cidadãos. Esses dados reafirmam exatamente que os países que tiveram mais participação dos cidadãos são os que de fato conseguiram implementar políticas favoráveis à democracia participativa. O Chile, contudo, conta com uma Constituição restritiva no que se refere aos mecanismos de participação, com o distanciamento dos partidos em relação à sociedade, com um sistema eleitoral que gera distorção em relação aos votos dos eleitores e uma alta desigualdade econômica e social, o que justifica a baixa participação.

A análise dos três eixos —i) mecanismos de participação e inclusão, ii) condições favoráveis à participação e iii) participação cidadã— apresentados nesta seção nos revela com maior nitidez o lugar da participação nos governos de esquerda. Afinal, os governos de esquerda estudados, cuja tradição é marcada pela busca de maior participação e inclusão da sociedade nos processos decisórios, de fato conseguiram avançar para uma democracia participativa? As diferenças entre os governos impactaram no processo de implementação de políticas de participação e inclusão?

Ao comparar os avanços da democracia nos três governos de esquerda, a partir de um gradiente que vai da “democracia de equilíbrio” (democracia liberal procedimentalista) à “democracia participativa”, teríamos a seguinte figura:

Figura 1. Posição dos governos de esquerda entre a “democracia de equilíbrio” e a “democracia participativa” quanto aos mecanismos de participação e inclusão



Fonte: Elaboração própria.

Esta mostra que o Chile mantém a democracia de equilíbrio ou a democracia liberal em seu sentido minimalista, em que a soberania popular se restringe à arena eleitoral. O caso brasileiro se encontra em um ponto intermediário entre a democracia liberal minimalista e a democracia participativa. Já o caso venezuelano está mais próximo da democracia participativa com diversos canais de participação institucionalizados e por ter promovido a redução da desigualdade.

Considerações finais

Este artigo teve como objetivo analisar os possíveis avanços dos governos de esquerda, especificamente no Brasil (2003-2010), no Chile (2006-2010) e na Venezuela (1999-2013) na conformação de uma democracia participativa.

Como destacamos, a esquerda assumiu o poder na região em um cenário de crise de representação democrática. As críticas às democracias existentes e à própria teoria hegemônica da democracia representativa liberal se situavam no déficit de canais de participação.

A demanda por uma democracia mais participativa faz todo sentido com os ideais da esquerda, já que esta vê na participação um elemento crucial para alcançar a igualdade. Contudo, os casos aqui analisados não buscaram romper com as democracias representativas liberais, mas sim aperfeiçoá-la. Nessa perspectiva, justificamos a abordagem adotada no presente artigo —a democracia participativa de Macpherson, que constitui exatamente o aperfeiçoamento da democracia liberal, pressupondo mais participação, uma sociedade ativa e menos desigual.

Se a esquerda tem como princípio a luta contra a desigualdade e a busca por governos participativos e inclusivos, conseqüentemente, os governos de esquerda apresentam uma clara tendência para caminhar no sentido da democracia participativa. Todavia, no caminho para a democracia participativa havia muitas pedras, o que dificultou o caminhar da esquerda. Para aprofundar a democracia, a esquerda latino-americana precisava necessariamente romper com as amarras das oligarquias e com os padrões historicamente estabelecidos buscando ações coletivas em sociedades marcadamente dominada pelos pressupostos do mercado e, logo, pela *práxis* individualista.

A análise dos três governos de esquerda demonstrou que a correlação de forças e a assimetria de recursos políticos presentes em cada contexto geraram diferentes oportunidades no processo decisório, e isso conformou governos bem distintos.

No caso chileno, com o governo de Bachelet (2006-2010), o pacto de governabilidade estabelecido com a direita no processo de transição para a democracia e a formação de uma coalizão —*Concertación*— da qual o PSCh fez parte, além da influência dos setores econômicos e de setores da igreja na formulação da agenda governamental, impôs ao governo a conciliação de diversos interesses divergentes que, em alguns casos, limitou-o no processo de implementação de políticas públicas. Os entraves autoritários —com um sistema eleitoral binominal que tem como tendência distorcer a representação, o quórum alto para implementar reformas constitucionais e a presença de uma Constituição extremamente restritiva somados a uma base social débil, devido ao distanciamento dos

partidos (inclusive do PSCh) com relação à sociedade—, dificultaram o governo de Bachelet na implementação de seu plano de governo. Esse desenho político e a manutenção do programa neoliberal e de uma política externa atrelada aos Tratados de Livre Comércio com os Estados Unidos configuraram, a nosso ver, um “governo de continuidades”.

No caso brasileiro, com o governo Lula (2002-2010), a presença de uma Constituição ampla com mecanismos de democracia direta, a proximidade com os movimentos sociais e sindicatos e a capacidade de negociação de Lula foram favoráveis no processo de implementação de políticas sociais. Todavia, o sistema político brasileiro da forma como está desenhado exige coalizões para garantir a governabilidade. Essas coalizões, no entanto, não são ideologicamente consistentes, o que faz com que o governo tenha que negociar cada tema da agenda com os diversos interesses organizados nessa base. A conciliação de interesses tão contraditórios gerou no governo um apaziguamento dos movimentos e limitou a adoção de políticas estruturais tão necessárias para o real fortalecimento da democracia. Ademais, a base de apoio ao governo, permeada em sua maioria pelo poder de compra, não era forte o suficiente, o que tornou o governo ainda mais dependente das negociações parlamentares. O governo Lula, a nosso ver, configurou um “governo moderado” em comparação com os casos do Chile e da Venezuela.

No caso venezuelano, com o governo Chávez (1999-2013), podemos afirmar que houve a conformação de um “governo de rupturas”, com a fundação de uma nova ordem institucional através da promulgação de uma Constituição ampla com diversos mecanismos de democracia direta e que deu ao presidente uma margem de manobra significativa no processo de implementação de políticas sociais. Embora a forte influência do empresariado, dos setores midiáticos, da oposição partidária e a própria radicalidade do governo tenham gerado intensa polarização na sociedade, a presença de uma base de apoio popular sólida, o controle das Forças Armadas e a presença de uma oposição fragmentada e débil favoreceram a legitimidade do governo. Ademais, o governo Chávez obteve maioria na Assembleia em todos os seus mandatos, o que facilitou a implementação do seu plano de governo, já que não precisava negociar com os setores opositoristas.

Ao comparar os três governos de esquerda quanto ao aprofundamento da democracia participativa, observamos que a configuração de um governo de rupturas (governo Chávez), de um governo moderado (governo Lula) e de um governo de continuidades (primeiro mandato de Bachelet) impactaram no processo de implementação de mecanismos participativos e na forma como esses governos conceberam a participação.

Os dados sobre participação analisados neste artigo mostraram que o “governo de continuidades” de Bachelet se manteve mais próximo da “democracia

de equilíbrio”, enquanto o “governo de rupturas” de Chávez se aproximou mais da democracia participativa. Já o “governo moderado” de Lula se posicionou em um ponto intermediário entre os dois casos.

Os limites impostos —pela correlação de forças com a direita, pelos pactos e pelos legados institucionais— ao governo Bachelet não permitiram a mudança da Constituição de 1980, herdada da ditadura, e nem mesmo reformas significativas a ela. A implicação da manutenção dessa Carta Magna está na restrição à soberania popular. Sem mecanismos de democracia direta, como consultas populares (para além das eleições tradicionais) e iniciativas populares, o país não conseguiu caminhar para a democracia participativa. Em relação à representatividade dos grupos minoritários, como mulheres e indígenas, o governo buscou avançar ao estabelecer a paridade entre homens e mulheres nos ministérios, porém, como essa medida não foi institucionalizada, o retrocesso foi visível no governo seguinte. Em geral, no que se refere aos mecanismos de participação e inclusão, o governo de Bachelet conseguiu avançar de forma significativa na implementação de políticas de controle social, porém de caráter muito mais consultivo do que deliberativo. Quanto à criação de condições favoráveis à participação, as políticas focalizadas ajudaram na redução da pobreza e indigência do país, mas estas não foram suficientes para reduzir a desigualdade. Ademais, ainda que o governo tenha implementado políticas de melhorias na área da educação, a desigualdade no acesso educacional ainda se faz latente no país. Os poucos canais de participação e a alta desigualdade no país refletiram na participação dos cidadãos, que demonstram a partir das pesquisas de opinião uma certa apatia política. Portanto, concluímos que o Chile, no governo de Bachelet (2006-2010), manteve a “democracia de equilíbrio” ou, melhor dizendo, a democracia liberal em seu sentido minimalista em que a soberania popular está restrita à arena eleitoral.

O governo Lula, embora tenha encontrado limites com as coalizões que representavam interesses divergentes, conseguiu implementar políticas importantes na área social. Ademais, no Brasil, ao contrário do Chile, a Carta Magna foi fruto de um processo constituinte pós-ditadura, que contou com grande participação popular. Portanto, no caminho para a democracia participativa, o Brasil estava um passo à frente do caso chileno, ao apresentar uma série de mecanismos de democracia direta, como consultas populares (plebiscito) e iniciativa popular, além de conselhos na área de políticas públicas. Sobre a representatividade dos grupos minoritários (mulheres, negros e índios), observa-se uma baixa participação desses grupos na política. No caso das mulheres, há uma lei de cotas que estabelece o mínimo de 30% e o máximo de 70% das vagas para candidaturas de cada gênero nas listas eleitorais. A lei é importantíssima para reverter a baixa participação das mulheres na política, mas ainda faltam políticas de incentivo a

essa participação. Já em relação às instituições participativas e de controle social, o governo Lula teve destaque ao criar e reformular os Conselhos e estimular as Conferências Nacionais. Houve, também, avanços significativos na inclusão de setores até então marginalizados, em especial, com a política de cotas para negros na universidade, a melhoria das condições sociais das famílias de baixa renda por meio do Programa Bolsa Família e das políticas salariais. Tais políticas refletiram na redução da pobreza e da indigência, além da não tão significativa redução da desigualdade. Podemos afirmar que houve, de certa forma, uma mudança na concepção de democracia no Brasil, ainda que a concepção do homem-consumidor tenha prevalecido.

No caso venezuelano, a crise do sistema partidário, a presença de uma oposição fragmentada, a maioria no congresso e a conquista de uma base de apoio sólida deu à Chávez o poder de mudar a ordem institucional vigente e estabelecer uma nova hegemonia no país. Para além das críticas à concentração de poder no executivo, a análise dos dados mostra um direcionamento para uma democracia mais participativa através das políticas implementadas. Chávez promulgou uma nova Constituição, com uma série de mecanismos de democracia direta. Além das consultas populares (referendos e plebiscitos) e iniciativas populares (iniciativa de projeto de lei), a Carta Magna apresenta o referendo revogatório (*recall*) —um instrumento importantíssimo na mão dos cidadãos para controlar os seus representantes. Ademais desse instrumento, foram criados os Poderes Cidadão e Eleitoral. O Poder Cidadão constitui uma importante instituição de fiscalização dos poderes executivo e legislativo, além de ser um canal de participação da sociedade. Em relação à representação dos grupos minoritários, houve um retrocesso por parte do Conselho Nacional Eleitoral, que retirou a obrigatoriedade das cotas para mulheres, porém, ainda assim, a Venezuela, comparada ao Brasil e ao Chile, teve maior participação das mulheres na política. Com relação aos povos indígenas, o governo apresentou um avanço significativo ao estabelecer três cadeiras na Assembleia para os indígenas. Essa política está institucionalizada na Constituição. Durante o governo Chávez, surgiram várias instituições participativas, como os “círculos bolivarianos” e os conselhos que foram institucionalizados a partir da Lei dos Conselhos Comunais (2006), além dos “Parlamentos de *Calle*” criados pelo governo com o intuito de promover a discussão dos projetos de lei em assembleias organizadas pela Assembleia Nacional. Na área social, o governo criou as chamadas “Missões Bolivarianas”, que consistiam em vários programas sociais em diversas áreas (saúde, educação, habitação, entre outras). O resultado dessas políticas refletiu na redução da pobreza, da indigência e, o mais expressivo, na redução da desigualdade.

Se as condições são favoráveis à participação, maior será a participação. Os dados de pesquisas de opinião comprovaram essa afirmação e mostraram que na Venezuela houve uma maior apropriação das dinâmicas participativas por parte da população. Portanto, podemos afirmar que o governo de Chávez, comparado ao governo de Lula e de Bachelet, está mais próximo da democracia participativa.

Para além das diferenças entre os governos de esquerda aqui analisados, não podemos negar que eles apresentaram uma sensibilidade maior com a questão social. Tanto nos discursos quanto nos programas de governo e, de certa forma, nas políticas implementadas, foi possível identificar o *ethos* da igualdade, expressos na atenção aos setores marginalizados política, econômica e socialmente. A esquerda, ao assumir o poder e buscar empreender políticas econômicas redistributivas e políticas de inclusão, trouxe para o debate uma questão que parecia não fazer mais sentido na área da ciência política, qual seja: a questão da relação de classes. Se por um lado, as políticas de empoderamento das classes mais baixas, das mulheres, dos negros e dos indígenas significaram o aprofundamento da democracia e a transformação das relações tradicionais entre Estado, sociedade e mercado, por outro lado, essas mesmas políticas geraram a insatisfação nas classes mais abastadas.

A ascensão da esquerda nesses países representou mais do que uma simples ideologia de esquerda no poder, representou a ascensão de um operário, de uma mulher, de um representante das classes populares ao mais alto cargo de países que sempre foram dominados pelas oligarquias conservadoras. Para estas, era melhor manter a “casa grande e a senzala” em seus devidos lugares. Portanto, a luta por superar a concepção de democracia mínima e procedimental é uma luta muito maior, é a luta por superar as situações de dominação e exploração encrustadas na sociedade de tal forma que se veem naturalizadas nas relações sociais e se mostram como a luta de classes em tempos de ausência de consciência de classe.

Ainda que as esquerdas aqui analisadas tenham representado avanços significativos para o fortalecimento da democracia, o caminho à democracia participativa ainda é muito incerto —principalmente em sociedades marcadamente influenciadas por setores econômicos em que prevalece a concepção do cidadão-consumidor. A esquerda, nesse quesito, tem muito o que avançar em países, como os latino-americanos, onde o único caminho dado pelo capitalismo hegemônico dificulta, se não barra, mudanças estruturais necessárias para outras transformações políticas e sociais.

Referências

1. Alcántara Sáez, Manuel. 2008. “La escala de la izquierda. La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina”. *Nueva Sociedad* (217): 72-85. URL: http://nuso.org/media/articles/downloads/3548_1.pdf

2. Altman, David. 2006. “Continuidades, Cambios y Desafíos Democráticos en Chile (2006-2009)”. *Colombia Internacional* (64): 12-33. URL: <http://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint64.2006.01>
3. Arditi, Benjamin. 2009. “El giro a la izquierda en América Latina: una política post-liberal?”. *Ciências Sociais Unisinos* 45 (3): 232-246. <https://doi.org/10.4013/csu.2009.45.3.06>
4. Avritzer, Leonardo. 2009. “Sociedade civil e participação no Brasil democrático”. Em *Experiências nacionais de participação social*, editado por Leonardo Avritzer, 27-54. São Paulo: Cortez.
5. Blofield, Merike. 2006. *The Politics of Moral Sin: Abortion and Divorce in Spain, Chile and Argentina*. Nova York: Routledge.
6. Bobbio, Norberto. 2011. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção*. São Paulo: Editora UNESP.
7. Braga, Maria do Socorro Sousa e Oswaldo E. do Amaral. 2013. “Participação e Competição nos governos de esquerda em países da América Latina: os casos do Brasil, Chile, Bolívia e Venezuela”. Em *VII Congresso Latino-americano de Ciência Política*. Universidade dos Andes de Bogotá, Colômbia.
8. Braga, Maria do Socorro Sousa e Oswaldo E. do Amaral. 2012. “Governos de esquerda e a Qualidade da democracia na América Latina: Notas de pesquisa”. Em *36º Encontro Anual da ANPOCS*. Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Brasil.
9. Contreras Natera, Miguel Angel. 2014. “Entre la altermodernidad y la gobernanza global. Neoliberalismo interrumpido en América Latina”. Em *Summer LASAK International Conference*. Korean Association of Luso-Brazilian Studies - BUFS, Coreia do Sul.
10. Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera e Aldo Panfichi. 2006. “Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina”. Em *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina*, editado por Evelina Dagnino, Alberto Olvera e Aldo Panfichi, 13-91. São Paulo: Paz e Terra.
11. Dahl, Robert A. 2005. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
12. Diamond, Larry e Leonardo Morlino. 2004. “The Quality of Democracy”. CDDRL Working Papers. Center on Democracy, *Development and the Rule of Law* 20: 1-35.
13. Easton, David. 1968. *Política Moderna: un estudio sobre la situación de la ciencia política*. México: Editorial Letras.
14. Gurza Lavalle, Adrian e Ernesto Isunza Vera. 2011. “A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*”. *Lua Nova* (84): 95-139.
15. Hardt, Michael e Antônio Negri. 2005. *Multidão*. Rio de Janeiro: Editora Record.
16. Horochovski, Rodrigo Rossi e Giselle Meirelles. 2007. “Problematizando o conceito de empoderamento”. Em *II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia*. Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil. URL: http://www.sociologia.ufsc.br/npms/rodrigo_horochovski_meirelles.pdf
17. Lanzaro, Jorge. 2007. “Gobiernos de izquierda en América Latina: entre el populismo y la socialdemocracia. Una tipología para avanzar en el análisis comparado”. *Análise de Conjuntura OPISA* 12: 1-20.
18. Levine, Daniel H. e José Enrique Molina. 2011. *The Quality of Democracy in Latin America*. Londres: Lynne Rienner Publishers.

19. Levine, Daniel H. e José Enrique Molina. 2007. “La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada”. *América Latina Hoy* (45): 17-46. URL: <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2427>
20. Lijphart, Arend. 1971. “Comparative Politics and the Comparative Method”. *The American Political Science Review* 65 (3): 682-693.
21. Linz, Juan e Alfred Stepan. 1999. *A transição e consolidação da democracia. A experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra.
22. Linz, Juan. 1996. *La Quiebra de las Democracias*. Madri: Alianza Editorial.
23. Lissidini, Alicia. 2011. *Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
24. Macpherson, Crawford B. 1991. *Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios: o papel do Estado, das classes e da propriedade na democracia do século XX*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
25. Macpherson, Crawford B. 1978. *A democracia Liberal: Origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
26. Miguel, Luís Felipe. 2009. “Democracia, Representação e Comunidade”. Em *Teoria política latino-americana*, editado por Cícero Araújo e Javier Amadeo. São Paulo: Hucitec: FAPESP.
27. Morlino, Leonardo. 2010. “Teoria da democratização, qualidade da democracia e pesquisa de opinião: ainda em ‘mesas separadas?’”. Em *Democracia e Confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?*, editado por José Álvaro Moisés, 23-44. São Paulo: EDUSP.
28. Panizza, Francisco. 2006. “La marea rosa. Análise de Conjuntura”. *Análise de Conjuntura OPISA* 8: 1-16.
29. Roberts, Kenneth M. 2008. “¿Es posible una socialdemocracia en América Latina?”. *Nueva Sociedad* 217: 86-98. URL: http://nuso.org/media/articles/downloads/3549_1.pdf
30. Santos, Boaventura de Sousa. 2010. *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima: Instituto internacional de derecho y sociedade.
31. Santos, Boaventura de Sousa e Leonardo Avritzer. 2002. “Introdução: para ampliar o cânone democrático”. Em *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, editado por Boaventura de Sousa Santos, 39-82. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
32. Schumpeter, Joseph A. 1984. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar.
33. Seawright, Jason e John Gerring. 2008. “Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative”. *Political Research Quarterly* 61 (2): 294-308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>
34. Touraine, Alain. 1989. *Los cambios de la izquierda, más allá del socialismo*. Madrid: Planeta.
35. Weyland, Kurt. 2009. “The Rise of Latin America’s Two Lefts: Insights from Rentier State Theory”. *Comparative Politics* 41 (2): 145-164.



Kátia Alves Fukushima é doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (Brasil) e Pós-doutoranda em Política Social na Universidade Federal do Espírito Santo (Brasil). Atualmente é membro do Núcleo de Estudos dos Partidos Latino-americanos (NEPPLA) e pesquisadora do Centro de Política Comparada (Brasil). Suas áreas de pesquisa são instituições políticas; teoria democrática; governos de esquerda; qualidade da democracia, participação e América Latina. Entre suas publicações se encontram: “Correlação de forças e recursos políticos no primeiro governo de Bachelet (2006-2010) e os impasses às possíveis inovações democráticas no Chile”, *Revista Debates* 12: 11-36 (2018) e “A comunicação como uma variável significativa nas relações de poder”, em *Los telepresidentes: cerca del pueblo, lejos de la democracia [crónicas de 12 presidentes latinoamericanos y sus modos de comunicar]*, editado por Omar Rincón, 101-110, Bogotá: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina (2008). ✉ kafukushima.politica@gmail.com