

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
Programa de Pós-graduação em Ciência Política

FRANCESCA BAGGIA

GOVERNOS DE ESQUERDA E PARTICIPAÇÃO NA
AMÉRICA LATINA: um estudo das instituições participativas
no Brasil e na Venezuela

BELO HORIZONTE

2017

FRANCESCA BAGGIA

**GOVERNOS DE ESQUERDA E PARTICIPAÇÃO NA
AMÉRICA LATINA: um estudo das instituições participativas
no Brasil e na Venezuela**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor.

Área de Concentração: Instituições, participação e sociedade civil.

Orientador: Leonardo Avritzer

Belo Horizonte

2017

AGRADECIMENTOS

Para a realização desse trabalho pude contar com a ajuda de muitas pessoas. Aqui vão, portanto, os meus agradecimentos sinceros a todos. Em primeiro lugar agradeço, ao meu companheiro Bernardo por todos os momentos que compartilhamos nos últimos dez anos e, em particular, pelo apoio fundamental que me deu durante o doutorado. À sua família, em particular a Mariana e Anadilva e Rodolfo, por ter me acolhido de braços abertos em Belo Horizonte, assim como pelo apoio e compreensão durante o todo o período de escrita da tese. Agradeço também aos meus pais e aos meus irmãos pelo apoio, incentivo e compreensão que sempre demonstraram, apesar da distância que nos separa desde a minha chegada ao Brasil.

Sou grata ao meu orientador Leonardo Avritzer, pelo apoio e empenho na orientação e à Capes, pelo fomento crucial para que pudesse me dedicar de maneira exclusiva ao doutorado. No departamento de Ciência Política da UFMG queria agradecer a todos os professores com os quais tive a oportunidade de ter aula pelo aprendizado fundamental que me proporcionaram ao longo desse período e, em particular, à professora Eleonora Schettini Martins Cunha, ao professor Juarez Rocha Guimarães e ao Eduardo Moreira da Silva pela leitura atenta e os valiosos comentários que me deram na defesa do projeto e na qualificação da tese. À professora Natália Sátyro e a minha colega Nathália, pelas possibilidades de discutir e compartilhar ideias sobre as trajetórias da esquerda na América Latina. Aos meus colegas discentes do departamento de Ciência Política pela convivência ao longo desses anos e ao Alessandro da secretaria da pós-graduação pelo apoio e trabalho fundamental em inúmeras ocasiões. Enfim queria agradecer aos membros da banca por ter aceitado o convite e poder contribuir ao aprimoramento do meu trabalho.

Para além da academia, um agradecimento especial vai também aos amigos distantes e aos que conheci no Brasil, em particular aos amigos “italo-brasileiros” de Belo Horizonte, por serem um ponto de referência fundamental, principalmente nas horas de saudade. Aos meus professores de yoga, Mattia e Beatriz, cujo trabalho foi fundamental para me ajudar a manter a saúde física e mental ao longo da escrita da tese. A toda a equipe do MIS – Cine Santa Tereza e, em particular, aos funcionários e estagiários da biblioteca que me acolheram no espaço onde foram escritas muitas das páginas desta tese. Enfim, queria também agradecer a todas as demais pessoas que colaboraram direta e indiretamente para realização deste trabalho.

RESUMO

A tese pesquisa como os governos de esquerda de Brasil e Venezuela, os quais fazem parte da chamada *pink tide* na América Latina, têm lidado com o tema da participação e têm introduzido instituições participativas (IPs) no sistema político. Em particular, avalia-se como as concepções de participação dos partidos de esquerda dos dois países e sua forma de se relacionar com a sociedade civil e com os demais partidos políticos podem influenciar o desenho das IPs criadas por esses governos. Para tanto, a partir do confronto com o campo mais amplo das discussões sobre teorias deliberativa e participativa a tese resgata as principais características da tradição participativa latino-americana, a partir das quais situa e analisa as experiências do Brasil e Venezuela. Em seguida, mostra-se a importância dos atores que agem desde o governo para promover inovações institucionais e a relevância de se investigar a relação entre governos de esquerda e a criação de novas IPs. A partir dessa reflexão destaca-se como a literatura sobre os governos da *pink tide*, mesmo reconhecendo, o compromisso desses últimos com a participação, tem deixado essa questão em segundo plano. Frente a isso, analisa-se, nos dois países: como o tema da participação é tratado nos documentos programáticos dos partidos de esquerdas; as principais características da relação entre estes partidos e sociedade civil; e a relação entre esquerda e o restante do sistema político. Ao mesmo tempo são também analisadas e comparadas as características das leis que regulamentam as IPs nos dois países. A partir dessas análises constata-se a existência de importantes correspondências entre as propostas de participação dos partidos de esquerda e o conteúdo das leis que foram criadas nos dois países. Além disso, as semelhanças entre o desenho das IPs dos dois países permitem confirmar o pertencimento de ambas as experiências à tradição latino-americana. Mesmo assim, mudanças no desenho das IPs venezuelanas indicam que esse país teria começado a se distanciar desta tradição a partir de 2006. Ao mesmo tempo, mostra-se como, no caso brasileiro, a presença de uma sociedade civil organizada e com vínculos fortes com o partido de esquerda no poder pode ter ajudado a consolidar uma agenda participativa. Já no caso venezuelano, uma sociedade civil fragmentada e fracamente conectada com o sistema político conseguiu pautar o tema da participação no debate público, mas teve dificuldades para que suas pautas fossem incorporadas na agenda de governo. Porém, mesmo onde a sociedade civil é mais organizada, como no Brasil, a presença de uma coalizão heterogênea e de fragmentação no Congresso pode dificultar a passagem da agenda participativa do governo nesta arena, principalmente em um contexto de aumento da polarização política. Já no caso venezuelano, a ausência de fortes oposições no Legislativo, combinada com uma forte polarização política entre governo e oposição, incentivou o governo a ampliar sua agenda participativa. Nesse sentido, as diferentes maneiras em que a polarização política se combina com as demais dimensões de análise destaca a necessidade de se analisar os distintos fatores que podem influenciar o desenho das IPs não de maneira isolada, mas no contexto mais amplo no qual atuam.

ABSTRACT

The thesis investigates how left-wing governments in Brazil and Venezuela that are part of the so-called 'pink tide' in South America have addressed the issue of participation and have introduced participative institutions (PIs) into their political systems. It specifically evaluates how the parties' concepts of participation and their way of relating to civil society at large and to other political parties can influence the design of the PIs created by such governments. To that end, based on the broad field of the discussions of deliberative and participative theories, the thesis retrieves the main features of the Latin American participative tradition and situates the analysis of Brazil and Venezuela's respective experiences against that background. It then goes on to show the importance of the government actors that foster institutional innovations and the importance of investigating the relations between left-wing governments and the creation of PIs. Based on that reflection, attention is directed at the literature on pink tide governments. Scholars generally acknowledge governments' commitment to foster participation, but they actually relegated the issue to an inferior plane. In that light the analysis focuses on: how the question of participation is addressed in the programmatic documents of the left-wing parties; the main aspects of the relations of these parties with civil society; and the relations between the political left and the rest of the political system. At the same time analyses and comparisons are made of the main features of the laws that regulate PIs in the two countries. Based on those analyses, the existence of important correspondence between the left-wing parties' proposals regarding participation and the contents of the laws that have been enacted in the two countries is identified. The similarities detected between the PIs designs of the two countries make it possible to confirm that the experiences of both of them are indeed aligned with the respective Latin American tradition. Even so, changes in the design of the Venezuelan PIs show that that country began to draw away from the tradition, from 2006 on. At the same time it can be seen that, in the Brazilian case, the presence of an organized civil society with strong ties to the left-wing party in power may well have been instrumental in consolidating the participative agenda. In Venezuela's case, however, civil society is fragmented and only weakly linked to the political system and although it has managed to make the issue of participation a topic of public debate, it has found it difficult to get that agenda incorporated to that of the government. However, even in places where civil society is better organized, like Brazil, the presence of a heterogeneous coalition and the fragmentation that permeates the Congress can make it difficult for government agendas to make progress, especially in the current context of increased political polarization. In the case of Venezuela, the absence of strong opposition in the legislative branch, and the very intense polarization between government and the opposition has encouraged government to expand its participative agenda. In that sense, the different ways in which political polarization combines with the other dimensions of analysis underscore the need to analyze the various different factors that can influence PIs design, not in isolation but against the background of the broader context they perform in.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Estrutura de análise da tese.....	134
FIGURA 2 - Estrutura dos Conselhos Comunais segundo a lei de 2009.....	263
FIGURA 3 - Estrutura das Comunas segundo a lei de 2010.....	264

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Minipúblicos <i>versus</i> IPs.....	83
QUADRO 2 - Resumo dos indicadores para a análise dos documentos programáticos dos partidos e da legislação sobre IPs.....	92
QUADRO 3 - Concepções de participação do PT.....	150
QUADRO 4 - Características da relação entre esquerda e sociedade civil no Brasil.....	170
QUADRO 5 - Características da coalizão de governo e da oposição no Brasil....	181
QUADRO 6 - Concepções de participação do MBR-200/MVR/PSUV.....	194
QUADRO 7 - Continuidade e mudanças nas propostas de participação do MBR-200/MVR/PSUV.....	201
QUADRO 8 - Características da relação entre esquerda e sociedade civil na Venezuela.....	211
QUADRO 9 - Características da coalizão de governo e da oposição na Venezuela.....	221
QUADRO 10 - Concepções e propostas de participação no Brasil e Venezuela.	226
QUADRO 11 - Relações Estado/sociedade civil no Brasil e na Venezuela.....	232
QUADRO 12 - Tipo de governo e relação com a oposição no Brasil e na Venezuela.....	237
QUADRO 13 - Lista dos conselhos analisados no caso brasileiro (conselhos criados e modificados no período analisado).....	241
QUADRO 14 - Acesso à informação nos conselhos.....	243
QUADRO 15 - Poder de agenda e de fala nos conselhos.....	244
QUADRO 16 - Regras de tomadas de decisões nos conselhos.....	245
QUADRO 17 - Isolamento dos conselhos.....	246
QUADRO 18 - Acesso aos conselhos e a posições no seu interior.....	247
QUADRO 19 - Representação nos conselhos no Brasil.....	250
QUADRO 20 - Poderes e impactos dos conselhos.....	253
QUADRO 21 - Área de institucionalização dos conselhos no Brasil.....	258
QUADRO 22 - Lista de mecanismos analisados na Venezuela.....	261

QUADRO 23 - Elementos que facilitam a deliberação nas IPs venezuelanas.....	266
QUADRO 24 - Isolamento das IPs na Venezuela.....	270
QUADRO 25 - Inclusividade nos conselhos do sistema de planejamento.....	273
QUADRO 26 - Inclusividade nos conselhos comunais e nas comunas.....	274
QUADRO 27 - Poderes e impactos das IPs na Venezuela.....	278
QUADRO 28 - Institucionalização das IPs na Venezuela.....	282
QUADRO 29 - Comparação do desenho das IPs no Brasil e na Venezuela.....	290

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Menções à participação nos documentos dos congressos do PT.....	143
TABELA 2 - Menções à participação nos programas eleitorais do PT (2002, 2006, 2010).....	144
TABELA 3 - Deputados da coalizão de governo e da oposição nos governos 2003 -2006, 2007-2010, 2011-2014 no Brasil.....	174
TABELA 4 - Composição da coalizão de governo - 2003 -2006, 2007-2010, 2011-2014 no Brasil.....	174
TABELA 5 - Partidos que não pertenceram à coalizão de governo - 2003 - 2006, 2007-2010, 2011-2014 no Brasil.....	180
TABELA 6 - Menções à participação nos documentos do MBR-200; MVR e PSUV.....	191
TABELA 7 - Menções à participação nos programas do MVR/PSUV.....	192
TABELA 8 - Deputados da coalizão de governo e da oposição nas eleições de 1998, 2000, 2005, 2010 na Venezuela.....	214
TABELA 9 - Deputados da coalizão de governo por partido nas eleições de 1998, 2000, 2005, 2010 na Venezuela.....	215
TABELA 10 - Deputados da oposição por partido nas eleições de 1998, 2000, 2005, 2010 na Venezuela.....	219

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABP	<i>Alianza Bravo Pueblo</i>
a.C.	Antes de Cristo
AD	<i>Acción Democrática</i>
AN	<i>Asamblea Nacional</i>
AP	<i>Alianza País</i>
CCs	<i>Consejos Comunales</i>
CC	<i>Cuentas Claras</i>
CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CNCD	Conselho Nacional de Combate a Discriminação
CNDH	Conselho Nacional Direitos Humanos
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNE	<i>Consejo Nacional Electoral</i>
CNES	Conselho Nacional de Economia Solidária
CNJ	Conselho Nacional de Juventude
CNPC	Conselho Nacional de Política Cultural
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CNPS	Conselho Nacional de Previdência Social
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNT	Conselho Nacional de Turismo
CONAD	Conselho Nacional Antidrogas
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONAPE	Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca
CONCIDADES	Conselho das Cidades
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONJUVE	Conselho Nacional de Juventude
CONPDEC	Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil
COPEI	<i>Comité de Organización Política Electoral Independiente</i>
COPRE	<i>Comisión para la Reforma del Estado</i>

CPS	Conselhos de Previdência Social
CTPCC	Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção
CTU	<i>Comités de Tierras Urbanas</i>
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DALE	<i>Democratas aliados de libre expresión</i>
DEM	Partido Democrata
DOU	Diário Oficial da União
EBC	Empresa Brasil de Comunicação
FA	<i>Frente Amplia</i> (Uruguai)
FIDES	<i>Fondo Intergubernamental para la Descentralización</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
IP	Instituição participativa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPSP	<i>Instrumento Político Para la Soberanía de los Pueblos</i>
LAEE	<i>Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas y Hidrocarburos</i>
LAPOP	<i>Latin America Public Opinion Project</i>
LCR	<i>La Causa Radical</i>
LGBT	Lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros
MAS	<i>Movimiento al Socialismo</i>
MBR-200	<i>Movimiento Bolivariano Revolucionario 200</i>
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEP	<i>Movimiento Electoral del Pueblo</i>
MTA	<i>Mesas Técnicas de Água</i>
MUD	<i>Mesa de la Unidad</i>
MVP	<i>Movimiento Voluntad Popular</i>
MVR	<i>Movimiento Quinta República</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
OFM	<i>Organización Fuerza en Movimiento</i>
ONGs	Organizações não governamentais
OP	Orçamento Participativo
PAN	Partido dos Aposentados da Nação
PCdoB	Partido Comunista do Brasil

PCV	<i>Partido Comunista de Venezuela</i>
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PODEMOS	<i>Por la Democracia Social</i>
PP	Partido Progressista
PP	<i>Polo Patriótico</i>
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PPT	<i>Patria Para Todos</i>
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRONA	Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PRVZL	<i>Proyecto Venezuela</i>
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSC	<i>Partido Socialista Chileno</i>
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSUV	<i>Partido Socialista Unido de Venezuela</i>
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PV	Partido Verde
QCA	<i>Qualitative Comparative Analysis</i>
UPV	<i>Unidad Popular Venezolana</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1 PARA ALÉM DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, MARCOS TEÓRICOS E EXPERIÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NO NORTE E SUL DO MUNDO.....	36
1.1 Os impasses da democracia representativa e os debates sobre participação e deliberação.....	37
1.2 Minipúblicos.....	44
1.2.1 <i>Deliberação</i>	50
1.2.2 <i>Inclusividade</i>	52
1.2.3 <i>Impactos</i>	55
1.2.4 <i>Institucionalização: os minipúblicos e o sistema político</i>	60
1.3 Sociedade civil, participação e a criação de instituições participativas na América Latina.....	64
1.3.1 <i>IPs e deliberação</i>	72
1.3.2 <i>Inclusividade, participação e representação</i>	74
1.3.3 <i>Impactos das IPs</i>	76
1.3.4 <i>Institucionalização: a inserção das IPs no sistema político</i>	79
1.4 Minipúblicos e IPs, duas tradições em confronto.....	81
1.4.1 <i>Operacionalizando a deliberação</i>	86
1.4.2 <i>Operacionalizando a inclusividade</i>	88
1.4.3 <i>Operacionalizando os impactos</i>	89
1.4.4 <i>Operacionalização da institucionalização</i>	90
2 GOVERNOS DE ESQUERDA E IPs NA AMÉRICA LATINA.....	93
2.1 Desenho institucional e novas instituições: o papel dos atores políticos.....	95
2.2 A chegada da esquerda no poder e as discussões sobre a nova esquerda.....	101
2.3 Uma, duas ou muitas esquerdas? Similitudes e diferenças entre os governos de esquerda: contribuições e limites da literatura.....	106

2.4 Esquerda e participação.....	109
2.4.1 Partidos de esquerda e visões programáticas sobre a participação.....	113
2.4.2 Esquerda, sociedade civil e participação.....	118
2.4.3 Governos de esquerda, oposição e participação.....	128
3 ESQUERDA, PARTICIPAÇÃO E RELAÇÕES COM A SOCIEDADE CIVIL E O SISTEMA POLÍTICO.....	135
3.1 Brasil: o PT e a participação, do nível local a modo de governar?.....	136
3.1.1 As concepções de participação do PT.....	141
3.1.2 O PT e a sociedade civil.....	160
3.1.3 O PT, o governo e a oposição.....	171
3.2 Venezuela: o chavismo e a ampliação dos canais de participação.....	182
3.2.1 As concepções de participação do MBR-200/MVR/PSUV.....	188
3.2.2 O MBR-200/MVR/PSUV e a sociedade civil.....	202
3.2.3 O MBR-200/MVR/PSUV, governo e oposição.....	213
3.3 Brasil e Venezuela: similitudes e diferenças entre os partidos de esquerda e suas concepções de participação.....	222
3.3.1 Concepções e propostas da participação no Brasil e na Venezuela.....	224
3.3.2 Esquerda e sociedade civil no Brasil e na Venezuela.....	231
3.3.3 Esquerda, governo e oposição no Brasil e na Venezuela.....	236
4 LEGISLAÇÃO SOBRE PARTICIPAÇÃO NO BRASIL E NA VENEZUELA.....	240
4.1 Brasil: o sistema nacional de conselhos.....	240
4.1.1 Deliberação nos Conselhos de Políticas.....	242
4.1.2 Inclusividade nos Conselhos de Políticas.....	246
4.1.3 Poderes e impactos dos Conselhos de Políticas.....	251
4.1.4 Institucionalização dos Conselhos de Políticas.....	256
4.2 Venezuela: dos conselhos de planejamento às comunas.....	260
4.2.1 Deliberação nas IPs venezuelanas.....	265

<i>4.2.2 Inclusividade nas IPs venezuelanas.....</i>	271
<i>4.2.3 Poderes e impactos das IPs venezuelanas.....</i>	277
<i>4.2.4 Institucionalização das IPs venezuelanas.....</i>	281
<i>4.3 IPs no Brasil e na Venezuela em perspectiva comparada.....</i>	288
CONCLUSÕES.....	298
REFERÊNCIAS.....	318
APÊNDICE – Metodologia de análise dos dados.....	343

INTRODUÇÃO

Este estudo investiga como diferentes governos de esquerda, da chamada *pink tide* na América Latina, e em particular os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil e do *Movimiento Bolivariano Revolucionário 200* (MBR-200), *Movimiento V República* (MVR)/*Partido Socialista Unido de Venezuela* (PSUV) na Venezuela têm lidado com o tema da participação e têm introduzido inovações participativas no sistema político dos respectivos países. Em particular, o objetivo desta pesquisa é enquadrar essas experiências no debate mais amplo sobre inovações institucionais e novas práticas democráticas e, a partir de aí, entender se e como as diferenças nas características dos governos que introduziram tais inovações ajudam a explicar a diversidade dos desenhos que as Instituições Participativas (IPs) assumiram em diferentes países da região.

Além disso, ao escolher estudar experiências vindas do recente panorama político latino-americano, a tese procura se interrogar sobre a relação entre esquerda e participação e sobre como essa relação pode incidir sobre o desenho e as características das IPs. Nesse sentido, a tese visa ampliar a escala de análise das pesquisas sobre práticas participativas que, em sua maioria, focam em experiências nacionais. Ao mesmo tempo, procura-se revisar a literatura recente sobre governos de esquerda na região, a qual, mesmo reconhecendo que esses governos deram importância ao tema da participação, não tem aprofundado nem pesquisado de maneira sistemática se e como novas práticas participativas têm sido introduzidas nos diferentes países.

O panorama que se abre na região no final do século XX com a eleição de Hugo Chávez Frías em 1998 e que vê a chegada ao poder de partidos ou coalizões de esquerda em importante número de países representa então um terreno fértil para pesquisar tanto a relação entre esquerda e participação quanto a criação de inovações institucionais e IPs. Isso porque, por um lado, muitos desses governos têm empreendido importantes reformas nas políticas e nas instituições dos respectivos países¹, abrindo o campo para a experimentação institucional. Por outro lado, eles

¹ Em alguns dos países da região, como Bolívia, Equador e Venezuela, a chegada da esquerda ao poder não significou apenas a implementação de novas políticas sociais e a ampliação dos canais de

têm também mostrado compromisso com a participação e com a abertura de canais de comunicação com a sociedade civil (POGREBINCHI, 2013b). Portanto, mesmo que várias experiências de participação tenham surgido no nível local com a vitória de partidos de esquerda nas eleições municipais de diversas cidades da região desde o final da década de 1980 (GOLDFRANK, 2007a), foi só com a constituição de governos de esquerda no âmbito nacional que essas experiências começaram a aparecer e a se multiplicar no nível nacional². Ao mesmo tempo, a literatura sobre os governos da chamada *pink tide*, mesmo reconhecendo, de forma geral, o compromisso destes últimos para com a participação, tem deixado essa questão em segundo plano, abordando-a apenas de forma superficial ou por meio de esporádicos estudos de caso (ARDITI, 2008; ARNISON; PERALES, 2007; BARRETT; CHAVEZ; RODRIGUEZ-GARAVITO, 2008; CAMERON; HERSHBERG, 2010; FLORES; COELHO; CUNHA FILHO, 2010; POGREBINSCHI, 2013b; WEYLAND; MADRID; HUNTER, 2010).

De forma mais geral, como mostram Dagnino, Olvera e Panfichi (2006a; 2006b), para além da sua associação com partidos ou governos específicos, a introdução de mecanismos de participação em vários países da América Latina pode ser associada a um discurso que se propõe profunda renovação das instituições democráticas e que, em alguma medida, questiona o modelo de democracia ou as instituições políticas preexistentes. Nessa linha, a existência de mecanismos de participação pode ser considerada uma consequência direta ou indireta de lutas políticas e demandas por mais democratização do Estado. Isso torna o estudo dos mecanismos de participação promovidos pelos governos de esquerda da região um campo particularmente interessante para se refletir sobre os avanços e desafios da democracia na região.

Assim, a discussão sobre a introdução de IPs na América Latina se insere nos debates mais amplos que partem de questionamentos às concepções hegemônicas da democracia (SANTOS; AVRITZER, 2002) e dos problemas enfrentados pelas democracias contemporâneas, com o crescimento da desconfiança dos cidadãos em relação às instituições políticas (BOBBIO, 1984; ROSANVALLON, 2010;

participação, mas foi acompanhada de importantes processos de reforma constitucional, os quais inseriram elementos participativos nas novas Constituições dos respectivos países.

² No Brasil, a Constituição de 1988 já previa alguns mecanismos de participação no nível nacional (BRASIL, 1988, arts. 198, 204), mas foi só com a chegada ao poder do PT em 2002 que essas experiências se multiplicaram nesse nível, abrangendo novas áreas e temas (AVRITZER, 2012; PIRES; VAZ, 2012; POGREBINSCHI, 2013a).

URBINATI, 2006), para refletir sobre novas concepções e modelos de democracia e analisar experiências que concretizem tais modelos. Entretanto, mesmo que os teóricos da democracia deliberativa e participativa tenham desempenhado papel fundamental ao discutir os modelos elitistas de democracia, os primeiros, em particular, têm voltado sua atenção para alguns tipos específicos de experiências concretas de inovações democráticas, os *minipúblicos*, e na maioria dos casos, têm desconsiderado ou deixado em segundo plano uma grande variedade de experiências vindas principalmente do Sul do mundo, assim como os aportes que estas últimas podem trazer para a teoria democrática. Diante disso, na América Latina têm se multiplicado os estudos que, a partir das discussões teóricas sobre democracia participativa e deliberativa, focam na análise de experiências concretas de participação surgidas nessa região. Contudo, essas pesquisas, apesar de muitas vezes compartilhar marcos analíticos e problemáticas parecidos, constituem um campo bastante variado e plural de abordagens que não responde a uma única orientação teórica (SINTOMER, 2011).

Mesmo assim, a partir dessa abundante literatura sobre o tema parece possível resgatar uma tradição latino-americana de experiências de participação que têm algumas características fundamentais em comum. Além disso, essa literatura pode ser enquadrada numa mesma tradição comum que considera que a democracia participativa deve focar nas demandas por mais democratização das instituições políticas (e sociais) (DAGNINO, 2000; PATEMAN, 1992; 2012) e nas formas de introduzir e experimentar novos formatos institucionais que permitam melhorar e repensar o funcionamento das instituições das democracias representativas de matriz liberal, ajudando a rever as estruturas de autoridade não democráticas (PATEMAN, 2012), substituindo-as por outras mais igualitárias (AVRITZER, 2009). Resgatar de maneira mais aprofundada os principais elementos dessa tradição participativa e enquadrar as experiências latino-americanas recentes de IPs no campo mais amplo das discussões sobre teorias deliberativas e participativas pode então auxiliar a entender como estas últimas se diferenciam das experiências dos *minipúblicos* sobre as quais os teóricos deliberacionistas têm focado suas análises. Ao mesmo tempo, isso pode ajudar a refletir sobre algumas questões que, muitas vezes, têm sido deixadas em segundo plano por estes últimos.

Retomar essa tradição vai permitir também criar um marco comum, a partir do qual seja possível examinar as características específicas e variações que distintas

experiências assumiram em diferentes países da região, assim como os motivos das possíveis similitudes e diferenças. Isso porque, como indica Ragin (2004), a especificação das características comuns a determinado conjunto de casos será levada para frente a partir da discussão e revisão dos conceitos que permitem defini-los e constituirá uma etapa necessária para fundamentar a possibilidade de comparação entre eles.

A partir da constatação, que será discutida no primeiro capítulo, de que um elemento fundamental das IPs é a sua institucionalização e inserção no sistema político, torna-se importante refletir sobre a criação e institucionalização dessas instâncias e sobre os elementos que podem influenciar seu desenho e, por consequência, seu alcance e funcionamento. Assim, ao se questionar sobre as características desses formatos participativos e sobre os fatores que podem influenciá-las, a presente tese propõe inserir as experiências latino-americanas nos debates sobre inovações democráticas e seu desenho institucional (AVRITZER, 2002; 2009; FUNG; WRIGHT, 2003; SMITH, 2009) e, também, refletir sobre o alcance e limites que essas novas experiências enfrentam ao tentar repensar as formas de organizar o processo democrático (COELHO; NOBRE, 2004; SANTOS; AVRTIZER, 2002).

Se, por um lado, a literatura que discute o tema das inovações democráticas vem mostrando a importância do desenho institucional para o estudo da participação e de seus efeitos sobre as instituições democráticas. Por outro lado, a literatura sobre desenho institucional tem identificado a necessidade de se considerar o fato de que as instituições não são algo neutro, mas que seu desenho é influenciado por visões de mundo, ideias e objetivos de diferentes atores (DRYZEK, 1996; OLSEN, 1997). A partir dessas constatações sobre a importância dos atores que podem influenciar as características concretas das novas instituições, vai ser preciso, então, refletir sobre quem são esses atores e se e como suas ideias acerca da participação e sua atuação influenciaram a criação e o desenho de instituições participativas. Vai ser importante também se perguntar se e como diferenças nesses elementos podem ajudar a explicar variações no desenho das IPs, assim como o lugar que elas ocupam no conjunto das instituições políticas de cada país. Nesse contexto, entender como determinadas ideias e concepções sobre a participação chegam à agenda do sistema político e se tornam mecanismos com determinados desenhos institucionais, assim como identificar os atores que contribuem para ou que tentam dificultar esses processos, é

particularmente importante não só para entender os projetos e concepções de democracia que orientam e fundamentam as novas instituições, mas também para refletir sobre as similitudes e diferenças dessas experiências em distintos países.

Para enfrentar essas questões, a presente pesquisa avalia as características das IPs criadas no Brasil e na Venezuela com a chegada de governos de esquerda ao poder e os fatores que podem ter influenciado seu desenho. Em particular, o foco será voltado para a atuação dos governos de esquerda, suas ideias, programas e propostas específicas sobre a participação. Entretanto, é preciso lembrar que esses atores não agem no vazio, mas que a existência de demandas ou resistências vindas tanto da sociedade civil, como da sociedade políticas, pode levar a alterações, reformulações ou mudanças nos projetos iniciais e que isso pode afetar o desenho das IPs e a forma como elas se inserem na arquitetura institucional dos dois países. Assim, se, por um lado, a literatura sobre mecanismos de participação costuma ressaltar a importância da sociedade civil, suas práticas e suas demandas, como elementos centrais para a criação e funcionamento de IPs (AVRITZER, 2002; 2009; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a). Por outro lado, é preciso também lembrar que resistências dentro do próprio sistema político podem dificultar a criação de IPs ou modificar as propostas iniciais dos governos estudados (GOLDFRANK, 2007a).

Com efeito, como defende Avritzer (2009, p. 11), a emergência (e o sucesso) das IPs depende, em boa medida, não apenas da atuação de alguns atores de forma isolada, mas do conjunto de interações entre sociedade civil e sociedade política. Nesse sentido, a literatura vem registrando a importância de uma sociedade civil ativa e articulada (AVRITZER, 2002; 2009), assim como de suas articulações e trânsitos com a sociedade política (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006b), como elemento de fundamental para se entender as características e o funcionamento das IPs.

Avritzer (2009) e Goldfrank (2007a; 2007b) têm enfatizado também a importância de se incluir na análise das IPs mais atenção à atuação dos atores políticos. Assim, para além da relevância dos atores que, desde o governo, estão comprometidos com algum tipo de ampliação dos canais de participação, Goldfrank (2007a; 2007b) destaca também a necessidade de se considerar, de forma mais ampla, a inserção dos partidos de esquerda no cenário político, tomando em consideração sua capacidade de agir uma vez no governo, assim como os possíveis

aportes e/ou empecilhos colocados por outros partidos e, em especial, pela oposição. Em consequência disso, determinar a presença ou não de uma sociedade civil forte e de suas demandas, assim como a presença de atores políticos tanto no governo, como na oposição, que não compartilham as propostas participativas dos governos de esquerda e podem se opor a elas, torna-se um elemento fundamental para entender se e em que medida as visões e propostas desses governos foram postas em prática através da legislação ou tiveram que passar por alterações e compromissos.

Assim, a questão central que orienta este trabalho diz respeito à maneira como o contexto e os atores que distinguem a criação de novas instituições participativas em cada país podem influir sobre o tipo de desenho institucional das IPs. Em particular, tenta-se entender quais são as ideias e propostas de participação que estão presentes nos principais partidos de esquerda que assumiram o poder no Brasil e na Venezuela e se e em que medida elas permitem explicar as características das IPs que serão estudadas. Para tanto, o diagnóstico da correspondência entre as propostas de participação dos partidos de esquerda e o desenho das IPs estudadas nos dois países vai permitir mostrar não apenas que distintas concepções e ideias sobre a participação podem levar a desenhos de IPs diferentes, mas também ajudará a entender como diferentes governos de esquerda conseguiram pôr em prática suas propostas e ideias sobre a participação. Isso porque, como colocado por Jacobs (2015), a análise da correspondência entre esses dois níveis constitui uma primeira maneira de se avaliar como determinadas ideias podem ter influenciado o desenho das IPs e se os governos de esquerdas conseguiram implementar suas propostas e compromissos sobre a participação ou se foram influenciados por outros atores e/ou circunstâncias.

Logo, entender a existência de coincidência ou de diferenças entre as visões e propostas dos partidos sobre a participação e suas concretizações nas IPs vai também permitir refletir sobre eventuais dificuldades que as esquerdas dos diferentes países podem ter encontrado em criar e institucionalizar as distintas IPs, assim como sobre a existência de influência e negociações com outros atores na esfera política e/ou na sociedade civil. Nesse sentido, a primeira hipótese que orientará o presente trabalho é a de que, mesmo que as concepções e propostas de participação dos partidos de esquerda sejam fundamentais para explicar as características do desenho das IPs criadas ao longo dos seus governos, a existência de divergências entre tais propostas e os desenhos analisados apontará para certas dificuldades dos governos de esquerda

em pôr em prática suas ideias.

Além disso, para entender as características do desenho das distintas IPs analisadas, será considerado também o contexto no qual os governos de esquerda atuam, dando particular destaque às suas relações com os atores e as demandas da sociedade civil, assim como aos demais partidos políticos que atuam junto com o governo ou na oposição a ele. Em particular, será avaliado se, como indica a literatura, nos países onde a sociedade civil é mais ativa (ABERS; KECK, 2009; AVRITZER, 2002; 2009; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a) e onde os partidos de esquerda têm estrutura de poder menos concentrada e bases mais fortes na sociedade (LEVITSKY; ROBERTS, 2011), o governo tenderá a se comprometer a ampliar os canais de participação através da criação de IPs (pelo menos nas áreas onde a sociedade civil tem atuação forte) e se estará disposto a incluir no desenho destas últimas reivindicações vindas desses setores da sociedade. Para tanto, a segunda hipótese que orientará a pesquisa visa verificar se onde a sociedade civil é mais forte e organizada e onde suas relações com os partidos de esquerda são intensas, sem que estes últimos exerçam formas de controle a partir de estruturas centralizadas de poder, será mais fácil que sejam criadas IPs que permitam o acesso desses atores sociais à arena política formal.

Frente a isso, porém, será preciso considerar se, nos países onde a esquerda chegou ao poder e governa em coalizões junto com outros partidos de orientação mais moderada, a necessidade de negociar e conciliar suas prioridades com as dos demais partidos da coalizão pode fazer com que ela tenha que abrir mão de algumas de suas propostas relativas ao tema da participação ou tenha que rever o conteúdo e as características dos espaços de participação propostos frente a eventuais demandas ou hostilidades vindas das próprias forças que compõem o governo. Isso, por sua vez, pode dificultar a criação das IPs ou modificar a realização das propostas iniciais, alterando o desenho (e por consequência seu alcance e finalidades). Além disso, de acordo com Goldfrank (2007a), será preciso também avaliar se uma oposição forte e contrária à expansão dos canais de participação pode constituir um empecilho para a criação das IPs ou contribuir para que seus desenhos tenham alcance mais reduzido com respeito às propostas iniciais da esquerda. Nesse sentido, a terceira hipótese que norteia a presente pesquisa é a de que quanto maiores as divergências políticas e ideológicas dentro e fora da coalizão de governo e quanto mais força esses partidos com posições divergentes possuem (tanto na coalizão, como na oposição), maiores

serão as dificuldades dos partidos de esquerda para pôr em práticas suas propostas, as quais poderão não ser aprovadas ou ser redimensionadas quanto aos seus objetivos iniciais.

Para testar essas hipóteses, optou-se por uma pesquisa comparativa entre experiências de diferentes países latino-americanos, a qual permitisse ampliar o campo de estudo sobre IPs, marcado pela grande produção de estudos de casos, de comparações entre o mesmo tipo de IPs ou de pesquisas que analisam e compram diferentes IPs dentro de um mesmo país. Com efeito, a maioria da bibliografia sobre experiências de participação consiste na análise de experiências específicas ou em coletâneas de estudos de casos (ABERS, 2000; BAIOCCHI, 2003; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a; FUNG; WRIGHT, 2003), sendo que os trabalhos que enfrentaram o desafio de estudos de maior alcance, capazes de proporcionar conceitos, categorias analíticas e parâmetros para a classificação e comparação de diferentes instituições participativas, comparam, em muitos casos, diferentes experiências de um mesmo tipo de IP (ABERS; KECK, 2009; COELHO, 2011), ou diferentes IPs dentro de um mesmo contexto nacional³ (AVRITZER, 2009; PIRES; VAZ, 2012).

Além disso, um desenho de pesquisa comparativo que permita classificar e analisar diferentes experiências de participação constitui uma saída à escassez de dados quantitativos comparáveis nesse campo, a qual ainda inviabiliza análises quantitativas com grandes amostras (PIRES, 2011). Isso se torna particularmente importante diante dos desafios metodológicos que a ampliação da escala da comparação leva consigo. Com efeito, a escassez de dados sistematizados e comparáveis sobre o tema da participação e que estejam disponíveis em mais de um país constitui um dos principais motivos que levaram a optar por um estudo comparativo de caráter qualitativo. Ao mesmo tempo, ter que lidar com contextos que, apesar de possuírem certo pano de fundo comum (representado pelo contexto internacional e pelas vitórias eleitorais de partidos de esquerda), apresentam importantes especificidades, relativas tanto às tradições de esquerda nos diferentes países, como às características da sociedade civil e do sistema político, também levou a orientar a pesquisa em direção a uma análise qualitativa comparativa. Isso

³ Nesse contexto, trabalhos como o de Goldfrank (2007b), Smith (2009) ou Van Cott (2008), constituem um avanço importante nessa direção, ao comparar desenhos distintos de experiências de diferentes países e partes do mundo.

porque esse tipo de pesquisa permite não perder de vista o contexto em que os fenômenos estudados acontecem e fornece ferramentas para sistematizar os efeitos deste último sobre o objeto de estudo.

Segundo Ragin (1989), a lógica da pesquisa comparativa não está completamente desvinculada dos métodos dos estudos de casos, pois privilegia uma abordagem holística em que cada caso é considerado uma unidade complexa que deve ser compreendida como um todo. Esse tipo de abordagem permite a análise de cada um dos casos, destacando suas peculiaridades e especificidades, mas sem perder de vista um horizonte mais amplo que permita a comparação dos achados nos diferentes contextos. Esse tipo de abordagem pode então ajudar a identificar similaridades e diferenças de unidades macrosociais, sem perder de vista o contexto e as especificidade de cada uma⁴. Além disso, segundo o autor, os estudos comparativos permitem tomar em consideração a importância do contexto específico de cada caso e a maneira como este último influencia as variáveis consideradas e as possíveis combinações entre elas.

Os casos escolhidos para a pesquisa são os dos governos de esquerda do Brasil, durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva e o primeiro mandato de Dilma Roussef (2003-2014), e da Venezuela, durante a presidência de Hugo Chávez Frías (1999-2012)⁵. Para além de representar clara ruptura com respeito ao passado, esses governos abriram espaços para a vocalização de novas demandas e para importantes mudanças nas políticas, inclusive com a introdução e/ou a ampliação dos espaços por meio dos quais os cidadãos podem participar das deliberações públicas e, de maneira geral, da vida política de cada país. Desse modo, a ampliação dos espaços e modalidades de participação foi um elemento importante na agenda dos novos governos em ambos os países.

No Brasil, o PT foi, desde sua origem, portador de um discurso participativo e, desde o final da década de 1980, promoveu importantes experiências participativas em várias cidades nas quais chegou ao governo. Nesse sentido, a literatura sobre

⁴ Cabe destacar que Ragin (1989) propõe compatibilizar abordagens qualitativas e quantitativas no interior de uma abordagem comparativa. No presente projeto interessa, de forma mais geral, destacar os elementos que permitem justificar a utilização de uma lógica qualitativa comparativa para o estudo de dois casos distintos.

⁵ Só não será considerado o começo do último mandato de Chávez, que começou em 10 de janeiro de 2013 e acabou com sua morte em março de 2013. O período considerado compreende três mandatos: o primeiro vai de janeiro de 1999 até dezembro de 2000, quando houve novas eleições gerais, em seguida à aprovação da nova Constituição do país; o segundo mandato vai de 2001 a 2006; e o terceiro de 2007 a 2012.

democracia participativa costuma considerar as experiências dos governos petistas (principalmente no nível local) como uma referência importante para o estudo de experiências concretas de participação. Mesmo se os governos Lula e Dilma têm sido considerados moderados por boa parte da literatura sobre a *pink tide*, a chegada do PT à presidência acabou gerando fortes expectativas sobre a ampliação dos canais de participação também no nível federal e, ao longo dos anos, várias pesquisas têm apontado para um importante aumento de IPs nesse nível de governo (POGREBINSCHI, SANTOS, 2011; AVRITZER, 2012).

Na Venezuela, o MBR-200/MVR mesmo se tinha se mantido afastado da política institucional durante boa parte da década de 1990, depois de ganhar as eleições de 1998 promoveu a instalação de uma assembleia constituinte, a qual introduziu o tema da participação no novo texto Constitucional. Muitos autores consideram a experiência chavista como a de um governo radical e populista, porém poucos estudos analisam de maneira sistemática como o governo desse país tem lidado com o tema da participação e as características das diferentes IPs que foram criadas nesse período.

Ao decidir pesquisar as experiências de Brasil e Venezuela, entre outras experiências de governos na América Latina, o primeiro critério de escolha foi selecionar casos que pertencessem ao mesmo conjunto de experiências que a literatura costuma definir como *pink tide*⁶. Isso porque, ao se tratar de um fenômeno em escala regional, todas essas experiências exibem várias características comuns. Isso, conforme Rihoux (2006) e Rihoux e Ragin (2009), permite limitar as variações relativas ao contexto mais amplo em que elas se desenvolvem e isolar com mais facilidade as dimensões de análise. Ao mesmo tempo, o critério de escolha utilizado para escolher entre as experiências que pertencem à *pink tide* remete à lógica dos casos diversos (GERRING, 2007). Segundo esse critério, os casos analisados devem dar conta da diversidade e das variações que existem na realidade social. Isso porque maximizar a heterogeneidade dos casos comparados é fundamental para entender a

⁶ Para tanto, foi tomada como referência a classificação elaborada por Levitsky e Roberts (2011), atualizando as datas até o presente. Essa classificação compreende os governos de: Argentina (2003-2014); Bolívia (2006 – presente); Brasil (2003-2015); Chile (2000-2010 e 2014 – presente); El Salvador (2009 – presente); Equador (2007 – presente); Nicarágua (2006 – presente); Paraguai (2009-2012); Uruguai (2005 – presente); Venezuela (1998 – presente).

diversidade de possíveis configurações causais, ou seja, como as variáveis explicativas podem se combinar entre elas (RIHOUX; RAGIN, 2009)⁷.

Um primeiro elemento que diferencia os casos estudados tem a ver com as características dos partidos e governos de esquerda em cada um desses países, pois a literatura sobre a *pink tide* costuma concordar sobre o fato de que existem importantes diferenças tanto nas características partidárias do Partido dos Trabalhadores (PT) e do *Movimiento Quinta República* (dVR) e *Partido Socialista Unido de Venezuela* (PSUV), como na atuação desses partidos ao dirigir os governos dos respectivos países (CAMERON; HERSHBERG, 2010; LEVITSKY; ROBERTS, 2011; WEYLAND; MADRID; HUNTER, 2010). Além disso, a inclusão do caso brasileiro torna-se particularmente interessante porque o debate sobre ampliação dos espaços de participação começou a se desenvolver num contexto de redemocratização e não de crise das instituições democráticas, como no caso da Venezuela. Enfim, as IPs criadas nesse país têm, em alguns casos, mais de duas décadas de funcionamento⁸ e têm se tornado uma importante referência nos estudos sobre participação⁹.

É preciso também salientar que os casos foram escolhidos porque, apesar de as IPs analisadas em cada um dos países apresentarem desenhos distintos tanto pelo nível no qual se desenvolvem, como pelas características e atribuições de cada uma delas, todas elas têm sido regulamentadas a partir de leis nacionais. Isso vai permitir a análise e a comparação dos seus desenhos¹⁰. Para tanto o presente trabalho não pretende fazer um mapeamento completo de todas as IPs presentes nesses países, mas analisar o desenho de alguns dos principais mecanismos promovidos por esses governos. Nesse sentido, foram escolhidos mecanismos com certo grau de

⁷ A discussão sobre o conceito de “configurações causais” será retomada mais para frente, ao longo da presente introdução.

⁸ Entretanto como a literatura aponta (AVRITZER, 2012; PIRES, VAZ, 2012; POGREBINSCHI, 2013a), a chegada do PT à presidência da República tem dado novo impulso à criação e implementação de instituições participativas, principalmente no nível nacional.

⁹ Nesse sentido, a experiência brasileira pode ser considerada, em alguma medida, o que Gerring (2007) chama de caso influente, pois as experiências de orçamento participativo e dos conselhos tornaram-se referências, não só no Brasil, mas também no nível internacional, para se pensar sobre as IPs.

¹⁰ Além disso, a escolha de analisar o desenho deriva do fato de que a comparação entre diferentes países faz com que as experiências de participação tomadas em consideração sejam muito diferentes tanto no seu alcance e competências, como nas áreas e políticas nas quais estão inseridas, o que tornaria muito difícil coletar dados comparáveis sobre os resultados e consequências da atuação das IPs nas políticas públicas. Diante disso, a análise da legislação constitui uma fonte que permite avaliar e comparar possíveis similitudes e diferenças no alcance e concepções de participação presentes nos diferentes países.

institucionalização e regulamentação por meio de leis promulgadas em nível nacional, para que fosse possível a análise documental do seu desenho. Em consequência disso, as diferenças nos desenhos das IPs não impedem a comparação, mas, muito pelo contrário, podem enriquecê-la, pois permitem refletir sobre como diferentes tradições de esquerda podem levar a diferentes formas de se incorporar a participação no sistema político.

Assim, o critério dos casos diversos (GERRING, 2007) permite jogar luz sobre a existência de variação nos programas e concepções de participação mobilizadas pelos distintos governos de esquerda e, ao fornecer ferramentas para lidar com essa heterogeneidade, ajuda a entender como tais diferenças podem influenciar o desenho das IPs e sua inserção no sistema político. Além disso, como mostra Jacobs (2015), ir além da simples constatação da presença de uma decisão ou de uma política e avaliar seu conteúdo constitui uma ferramenta de grande importância para entender como esses resultados se encaixam nas ideias dos atores que a promoveram.

Para além dos critérios de escolha dos casos, é preciso destacar que, ao optar pela análise aprofundada de apenas dois casos, a presente tese opta para se inserir na mais ampla tradição de pesquisas qualitativas comparativas. Vários autores que têm se dedicado a sistematizar as características e potencialidades das pesquisas qualitativas comparativas (MAHONEY, 2000; RAGIN, 2004; REZENDE, 2011) têm salientado que os estudos comparativos que utilizam um número limitado de casos permitem analisar com mais profundidade cada um deles, destacando suas peculiaridades e seus contextos. Além disso, esse tipo de pesquisa permite investigar as conexões entre determinadas causas e seus efeitos, assim como a maneira como o contexto afeta estes últimos (REZENDE, 2011).

Sobre este último aspecto da pesquisa qualitativa comparativa, Mahoney (2000) destaca que, com esse tipo de pesquisas, é possível mostrar como, mesmo tendo uma situação inicial parecida (no caso da presente tese, as vitórias eleitorais das esquerdas em vários países da América Latina), diferentes desenvolvimentos ou mecanismos podem levar a resultados distintos (nos casos estudados, o desenho das IPs). De forma parecida, Ragin (1989; 2004) vem mostrando como a lógica dos estudos qualitativos comparativos não pressupõe a uniformidade causal, mas permite trabalhar com a ideia de que diferentes causas podem se combinar de maneiras

distintas para produzir resultados parecidos. Em consequência disso, o efeito de uma condição causal pode depender de outras condições.

Nesse sentido, a concepção de causalidade que orienta os estudos de casos comparados não é a mesma daquela utilizada nas pesquisas que analisam os dados de um grande número de unidades de análise a partir de técnicas estatísticas, pois não se propõe a identificar um único modelo causal que permita explicar todos os casos analisados, mas a determinar as características de diferentes modelos causais em um conjunto de casos comparáveis (BERG-SCHLOSSER *et al.*, 2009, p. 8). Mesmo assim, a metodologia qualitativa comparativa não recusa a ideia de que existem regularidades causais, mas entende essas regularidades em termos de condições necessárias e/ou suficientes¹¹ ou de combinações de condições (BERG-SCHLOSSER *et al.*, 2009, p. 9). Assim, a presença de um mesmo resultado em diferentes casos pode depender de distintas combinações de causas ou condições, ao mesmo tempo em que a ausência desse resultado em um dos casos estudados pode não ser explicada só pela ausência das condições que produziram o mesmo resultado em outro caso estudado. Em decorrência disso, as principais características da concepção de causalidade utilizada nas pesquisas qualitativas comparativas podem ser resumidas da seguinte forma: a) a causalidade é conjuntural: isso significa que, em muitos casos, para que um dado resultado seja produzido, é necessário que um conjunto de condições/causas estejam presentes simultaneamente¹²; b) a causalidade é múltipla, ou seja, determinada combinação de causas pode não ser a única explicação para determinado resultado, e nesse sentido diferentes combinações de causas podem produzir o mesmo resultado; c) não é possível pressupor a uniformidade dos efeitos produzidos por determinada causa, pois os efeitos desta última sobre um dado resultado dependem de como ela interage e combina com

¹¹ Segundo Mahoney (2000), são definidas como condições necessárias aquelas na ausência das quais a variável dependente nunca acontece (mas na presença das quais a variável dependente pode ou não acontecer). Já as condições suficientes são aquelas na presença das quais a variável dependente estará sempre presente (mas na ausência das quais a variável dependente poderá ou não acontecer). Para o autor entender a causalidade em termos de condições necessárias e/ou suficientes significaria ter uma visão determinista da causalidade, no sentido de que os efeitos de uma determinada causa (ou conjunto de causas) sobre uma variável dependente não são entendidos em termos probabilísticos, mas a partir da maneira como essa causa afeta a presença ou ausência do resultado considerado. Mesmo assim, Mahoney ressalta que nem todos os estudos comparativos com número reduzido de casos têm que adotar essa lógica, sendo que, em alguns casos, seria possível adotar uma lógica probabilista.

¹² Nesse sentido, a noção de causalidade adotada nos estudos qualitativos comparativos recusa a ideia de aditividade adotada nas análises estatísticas, segundo a qual cada causa tem um impacto independente e separado no resultado (BERG-SCHLOSSER *et al.*, 2009, p. 9).

outras condições; d) a causalidade não é simétrica, isto é, a presença e ausência de determinado resultado podem precisar de explicações diferentes¹³.

Assim, mesmo sem aplicar de forma estrita as técnicas da metodologia de *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), propostas por Ragin (1989), Rihoux (2006) e Rihoux e Ragin (2009)¹⁴, o presente trabalho retoma alguns princípios da metodologia qualitativa comparativa, de forma a elaborar uma estratégia de comparação sistemática entre os casos estudados. Em particular, esse tipo de pesquisa fez com que a coleta e análise dos materiais utilizados não fossem feitas de forma isolada em cada caso, mas em função da sucessiva comparação dos casos entre eles (RIHOUX, 2006, p. 680). Por sua vez, Rihoux e Ragin (2009) reconhecem que levar em conta a complexidade de cada caso, mas, ao mesmo tempo, focar na elaboração sistemática de comparações entre eles, leva a entender os casos como configurações específicas da questão estudada. Isso significa que cada caso deve ser entendido como um conjunto de fatores que combinam entre si de maneiras específicas e, juntos, produzem um dado resultado de interesse para o pesquisador (RIHOUX; RAGIN, 2009).

Assim, se por um lado os elementos considerados em cada caso devem ser os mesmos e os dados relativos a cada um deles têm que ser comparáveis, por outro lado, eles não devem ser considerados de forma isolada como capazes de produzir o mesmo tipo de efeitos e resultados em todos os casos. Pelo contrário, será preciso analisar como tais elementos combinam entre si em cada caso, sendo que diferentes combinações dos mesmos poderão produzir resultados distintos.

Além disso, um elemento fundamental para a elaboração desse tipo de pesquisas reside na escolha das variáveis explicativas, que na terminologia da pesquisa qualitativa comparativa costumam ser chamadas de condições¹⁵. Berg-Schlosser e De Meur (2009) reconhecem a importância dessa etapa da pesquisa e mostram como, na pesquisa qualitativa comparativa, é possível optar entre diferentes

¹³ Essas características representam uma síntese das características propostas por Rihoux (2006, p. 682) e Berg-Schlosser *et al.* (2009, p. 9).

¹⁴ A opção de não utilizar as técnicas e os *softwares* criados especificamente para as análises que utilizam QCA deriva do fato de que, para o uso destes últimos é aconselhável ter um número de casos que seja, no mínimo, igual às possíveis combinações das variáveis explicativas utilizadas. Nesse sentido, para utilizar QCA de uma maneira estrita, a partir das três variáveis explicativas que serão apresentadas a seguir, seria necessário analisar no mínimo nove casos, o que iria muito além das possibilidades da presente tese.

¹⁵ A literatura sobre QCA costuma utilizar o termo “condição” tanto para se referir a uma causa ou variável explicativa particular, como para se referir a uma determinada combinação de variáveis explicativas.

estratégias de escolhas das variáveis explicativas/condições. Entretanto, todas essas estratégias precisam, pelo menos em alguma medida, ser guiadas por critérios teóricos e implementadas a partir de uma revisão da literatura relevante para o tema estudado. Além disso, segundo os autores, quanto menor o número de casos estudados, mais importante será não ampliar demais o número de condições analisadas. Nesse sentido, segundo Mahoney (2000), ao analisar as estratégias de inferências em pesquisas com um reduzido número de casos, as variáveis explicativas não são escolhidas de forma aleatória, mas por serem indicadas como relevantes pela literatura sobre o tema. Em consequência disso, a revisão da literatura feita nos dois primeiros capítulos foi fundamental para se chegar às dimensões de análise utilizadas ao longo da tese e justificar a sua importância.

A partir dessas reflexões sobre a estrutura dos estudos de casos e sobre sua concepção de causalidade, o desenho da presente pesquisa analisa de maneira detalhada o desenho das principais IPs criadas pelos governos dos países estudados e institucionalizadas por uma legislação nacional e tenta entender os fatores que podem ajudar a explicar as semelhanças e diferenças que existem entre esses desenhos. O estudo do desenho das IPs criadas nos dois países é feito a partir da análise das leis e decretos que criam e regulamentam o funcionamento desses mecanismos. A escolha por analisar a legislação promulgada por esses governos deriva do fato de que, para além desta última constituir uma fonte de informação comparável sobre as IPs em diferentes países, de acordo com Tatagiba (2004), a análise dos instrumentos jurídicos de criação e regulamentação de mecanismos de participação constitui “uma opção analítica e metodológica que considera o formato institucional uma variável relevante na compreensão dos limites e significados dos novos canais de participação” (TATAGIBA, 2004, p. 324).

Além disso, a análise do arcabouço legal constitui uma fonte importante de informações, pois este influi de forma decisiva nas condições de aplicação e sustentabilidade das políticas participativas, direcionando e condicionando os processos participativos que se desenvolvem a partir dele (CÔRTEZ, 2004; TATAGIBA, 2004). Nesse sentido, Faria (2007, p. 112) aponta que as leis de criação das IPs retratam o desenho institucional e, dessa forma, oferecem dados que permitem avaliar o quanto essas novas instituições estão aptas a cumprir as promessas que motivaram sua criação, ou seja, as promessas de expandir e democratizar o acesso às políticas públicas às quais elas se vinculam. De forma mais

geral, a legislação sobre as IPs constitui então uma fonte relevante e disponível em todos os casos estudados para analisar o desenho institucional das IPs e, por consequência, os valores e características que estão embutidos nestas últimas.

A partir das reflexões sobre as especificidades da pesquisa qualitativa comparativa e sobre os desafios de se analisar um número reduzido de casos, assim como da revisão teórica feita nos dois primeiros capítulos da tese, foram escolhidas três variáveis explicativas a partir das quais se busca entender a existência de similitudes e diferenças entre as IPs dos países estudados. A primeira diz respeito às visões programáticas sobre participação e às propostas concretas para a criação de IPs elaboradas pelos partidos de esquerda de cada um dos países analisados. Essa escolha nasce da constatação de que, mesmo que a literatura sugira que diferenças programáticas, de projeto político e/ou de maneira de conceber a participação constituem um elemento fundamental que pode afetar as características e o funcionamento das próprias IPs, ainda não existem investigações que aprofundem esse tema de maneira sistemática e permitam entender as diferentes propostas de participação que existem entre os governos de esquerda da *pink-tide*.

Para tanto, são analisadas as propostas sobre participação e as concepções de participação presentes nos documentos dos congressos e nos programas de governo do PT para o Brasil e dos MBR200, MVR e PSUV¹⁶ na Venezuela. A análise desse tipo de documentos constitui uma importante fonte de informações, por expressar as posições de tais partidos e de suas lideranças sobre temas e assuntos específicos, assim como suas propostas concretas sobre medidas a serem tomadas caso eles cheguem ao governo. Considera-se, então, que os documentos dos congressos dos partidos, assim como os programas de governo apresentados pelos mesmos durante as campanhas eleitorais para a Presidência da República, constituam uma importante fonte de informações tanto sobre as posições destes últimos sobre uma grande variedade de temas, como sobre as propostas concretas e ações que propõem levar adiante uma vez eleitos. Com isso, podem fornecer informações relevantes sobre suas concepções e propostas de participação.

O conteúdo dos documentos programáticos dos partidos de esquerda, assim como o conteúdo das leis, é analisado com base em uma análise de conteúdo

¹⁶ O MVR foi a primeira organização partidária criada por Hugo Chávez Frías para concorrer às eleições de 1998. O PSUV foi criado em 2008 para substituir o MVR e tentar reunir em uma única organização os vários partidos que tinham apoiado a candidatura de Chávez em 1998.

efetuada com o *software* Atlas.ti (conforme explicado no apêndice), tendo como referência as principais dimensões que permitem identificar a tradição das IPs (e que são discutidas no primeiro e no segundo capítulo). A partir dessa avaliação se indaga de que maneira as concepções de participação presentes nesses primeiros documentos influenciaram a legislação sobre IPs que foram criadas nos respectivos países no período analisado. Isso vai permitir analisar capacidade e dificuldades que o PT e o MVR/PSUV tiveram para colocar em práticas as propostas uma vez no governo. Assim, mesmo que seja importante entender as ideias e propostas dos partidos de esquerda sobre a participação, elas podem não ser o único elemento que explica as características e o desenho das IPs criadas nos países estudados.

Com efeito, Jacobs (2015) destaca que, mesmo que a presença de determinadas ideias (no caso deste trabalho, um compromisso explícito com a participação presente em documentos oficiais e programas desses partidos) seja uma condição necessária para que sejam traduzidas em decisões e políticas concretas (ou seja, para que os canais de participação sejam ampliados por meio de IPs e regulamentados por legislação nacional), é necessário tomar em consideração o contexto em que essas ideias e compromissos são produzidos, assim como o contexto no qual as decisões são tomadas e nos quais as propostas iniciais podem interagir com outros tipos de atores e suas motivações.

A segunda dimensão analisada tem a ver com o papel da sociedade civil e suas relações com os partidos de esquerda dos países analisados. Nesse caso, a escolha se deu a partir da constatação de que a literatura sobre participação na América Latina, analisada no segundo capítulo, costuma enfatizar a importância desses atores tanto na criação como no funcionamento das IPs. Ao mesmo tempo, a literatura sobre esquerda na América Latina não tem classificado de maneira unívoca as características desses atores, assim como suas relações com os partidos e governos de esquerda da região. Considera-se, então, que uma análise mais aprofundada dessas características nos países analisados possa contribuir para melhor entendimento do papel desses atores na criação das IPs.

Enfim, a terceira dimensão de análise, cujas características também podem influenciar o processo de criação das IPs, tem a ver com a atuação de ampla gama de atores políticos para além dos partidos de esquerda. Em particular, a literatura que retomada ao longo do segundo capítulo, tem descrito dois tipos de constrangimentos que os partidos de esquerda no governo (e, de forma mais geral, todos os partidos no

governo) podem enfrentar ao tentar pôr em prática seus programas. Primeiro, há limitações internas ao próprio governo, quando os partidos de esquerda, para poderem governar, precisam criar coalizões com outras forças políticas que nem sempre compartilham de seus princípios e visões programáticas. Em segundo lugar, há as limitações vindas da atuação da oposição e sua possível atuação contrária à criação das IPs.

A análise da segunda e terceira dimensões é feita com base na revisão de fontes bibliográficas e documentais (no caso das composições das coalizões de governo). Essas fontes permitem efetuar um mapeamento dos principais atores da sociedade civil e política em cada um dos dois países, de suas formas de interagir com os partidos de esquerda, assim como de suas posições e eventuais demandas ao respeito da participação. Esses dados serão levantados com o propósito de investigar se, para além de diferenças nas concepções e propostas de participação que caracterizam os partidos de esquerda dos diferentes países, a interação destas últimas com outros elementos do contexto e, em particular, com a atuação e as demandas de outros atores políticos e sociais, podem contribuir para explicar similitudes e diferenças nas características da legislação sobre as IPs criadas em cada um dos países analisados.

Para conseguir analisar esses aspectos, esta pesquisa é dividida em quatro capítulos. O primeiro capítulo discute o marco conceitual que permite enquadrar as distintas experiências participativas latino-americanas numa tradição comum. Para tanto, a partir de uma revisão das abordagens teóricas deliberativas e participativas que criticam as concepções elitistas da democracia representativas, são analisadas as experiências e as pesquisas empíricas que se remetem a essas tradições. Em particular, o capítulo mostra como a ênfase dada pelos deliberacionistas na ideia de minipúblico e na análise de experiências que se encaixem nesse conceito acabou por deixar em segundo plano boa parte das experiências latino-americanas e suas possíveis contribuições para a teoria democrática. Nesse sentido, a reconstrução da tradição participativa latino-americana é feita a partir da comparação e contraponto com a literatura sobre minipúblicos e mostra como a primeira se distingue por combinar a existência de espaços abertos para a discussão e deliberação na esfera pública, demandas para a ampliação dos canais de comunicação com o Estado, em particular por parte de setores tradicionalmente excluídos, e a disponibilidade de atores políticos que ajam desde o governo para incluir essas demandas no interior das

instituições democráticas. A partir dessa caracterização, são elaboradas quatro dimensões de análise; que são: deliberação, inclusividade, impactos e tipo de institucionalização. Estas guiam a análise do desenho das IPs e a comparação destas últimas nos dois países estudados. Para tanto, a última parte deste capítulo é dedicada a refletir sobre como operacionalizar essas dimensões para realizar a análise das leis que regulamentam as IPs estudadas.

O segundo capítulo mostra a relevância de se pesquisar a relação entre governos de esquerda e IPs com base em uma reflexão sobre o papel dos atores que agem desde o governo para promover mudanças institucionais e, por consequência, para criar IPs, tendo assim papel fundamental na definição das características do desenho destas últimas. A partir dessa reflexão, é problematizado como a literatura sobre governos de esquerda na América Latina tem analisado e classificado esses governos e sua propensão a ampliar os espaços de participação. Em particular, é analisado como a literatura sobre governos de esquerda na região tem enfrentado: a questão das ideias e perspectivas programáticas desses governos sobre a participação; a relação entre partidos de esquerda e sociedade civil; e, enfim, a relação entre esquerda e o restante do sistema político.

O terceiro capítulo analisa as ideias e propostas sobre participação do PT e MBR200/MVR/PSUV por meio de uma análise de seus documentos e programas oficiais. Além disso, o capítulo reconstrói, através de análise bibliográfica e documental, a maneira como esses atores se relacionam com a sociedade civil e com o restante da esfera política (dando particular ênfase aos partidos que apoiam o governo e à oposição). O objetivo do capítulo é mostrar e comparar as ideias e concepções de participação presentes na esquerda de cada um dos países estudados, assim como a constelação de atores e forças políticas que podem ter influenciado na criação de uma legislação sobre IPs e, eventualmente, modificado ou inviabilizado os desenhos institucionais e propostas inicialmente apresentados pelos partidos de esquerda.

Já o quarto capítulo apresenta as principais características das IPs estudadas em cada um dos países a partir da análise do conteúdo da legislação referente a estas últimas e compara as características principais dos desenhos existentes no Brasil e na Venezuela. O objetivo deste capítulo é mostrar que, mesmo sendo possível inserir ambas as experiências na mais ampla tradição participativa venezuelana, existem algumas importantes diferenças entre as IPs criadas nos dois países.

Enfim, a conclusão retoma os principais achados do terceiro e do quarto capítulos para verificar as hipóteses que orientam a tese e mostrar a existência de correspondências ou discrepâncias entre as ideias e propostas de participação dos partidos de esquerda e o conteúdo das leis que foram efetivamente criadas. Além disso, averigua como as características da legislação sobre IPs podem ser explicadas pela interação desses partidos com outros atores da sociedade civil e política e pelas possíveis demandas, negociações e/ou conflitos com estes últimos. Esta avaliação tem o intuito de entender como a interação com outros atores da sociedade civil e política pode afetar a efetiva concretização das IPs e, também suas características, alcance, assim como os processos e práticas participativas que irão se desenvolver a partir deles.

1 PARA ALÉM DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, MARCOS TEÓRICOS E EXPERIÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NO NORTE E SUL DO MUNDO

O presente capítulo se propõe a discutir o marco conceitual por meio do qual enquadrar modalidades de participação que vão além da tradicional participação política pelo voto, de forma que seja possível refletir sobre sua inserção no sistema político e sobre suas relações com o conjunto das instituições democráticas. Para tanto, a partir das críticas às concepções elitistas da democracia representativa tecidas pelos teóricos da democracia deliberativa e participativa, o capítulo propõe mostrar como novas propostas e experiências de participação e deliberação têm surgido e têm sido analisadas em diferentes partes do mundo. São mostradas as características e os limites das distintas tradições, dando particular ênfase aos desafios que a tradição latino-americana, assim como o surgimento de novas experiências de participação e deliberação na América Latina, coloca para a literatura europeia e norte-americana.

Em primeiro lugar, o capítulo mostra alguns dos limites do modelo elitista de democracia e dos desafios concretos que a democracia representativa enfrenta na realidade. A partir dessas críticas são analisadas algumas das propostas que os teóricos da democracia deliberativa e participativa têm elaborado para responder a esses limites e desafios. As partes seguintes do capítulo focam nas experiências e inovações estudadas pelas vertentes deliberativas e participativas e nos conceitos utilizados para enquadrar essas experiências. A segunda parte do capítulo analisa o conceito de minipúblico, suas origens históricas e suas características fundamentais. Essa revisão permite mostrar que boa parte da literatura norte-americana e europeia focada nos minipúblicos e nas dinâmicas deliberativas tem, até muito recentemente, deixado em segundo plano a questão da inserção dessas inovações no interior das instituições democráticas e que esse limite se deve tanto ao marco conceitual utilizado como à origem e desenvolvimentos das experiências concretas que essa literatura toma como referência.

Com base nessa crítica, a terceira parte do capítulo propõe refletir sobre o conceito de instituições participativas e sua utilidade para enquadrar e analisar uma gama muito mais ampla e variada de experiências. Para tanto, é dada particular ênfase a como tradições, experiências e pesquisas oriundas do Sul do mundo e, em particular, da América Latina podem contribuir para repensar os desafios das práticas participativas e suas possíveis formas de inserção no conjunto das instituições democráticas de diferentes países. Enfim, a quarta parte do capítulo resume as principais diferenças entre os minipúblicos e as instituições participativas e, a partir dessa comparação, propõe quatro critérios de análise (deliberação, inclusividade, impactos e tipo de institucionalização) e sua operacionalização, a qual será retomada para o estudo do desenho das IPs realizado no quarto capítulo.

1.1 Os impasses da democracia representativa e os debates sobre participação e deliberação

A reflexão sobre inovação democrática e novas experiências de participação e deliberação nasce de um diagnóstico dos limites e problemas do modelo de democracia representativa que se consolidou a partir da experiência dos países do Hemisfério Norte. Esse modelo de democracia se consolidou tendo como base visões elitistas da democracia, as quais restringiam a participação dos cidadãos ao momento de escolha de representantes pelo voto, e uma abordagem procedimentalista que considerava a democracia um método, ou seja, "um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através da luta competitiva pelo voto da população" (SCHUMPETER, 1984, p. 336). Segundo Santos e Avritzer (2002), essas duas correntes têm contribuído para que a democracia fosse identificada com as regras do processo eleitoral e que o governo representativo fosse considerado a única alternativa possível frente à escala e à complexidade crescente das sociedades contemporâneas.

Apesar de ter se tornado hegemônico ao longo do século XX e de ter se espalhado pelo mundo durante as últimas décadas, esse modelo parece enfrentar hoje inúmeros dilemas (SANTOS; AVRITZER, 2002; SINTOMER, 2011). Em particular, essa concepção minimalista que reduz a participação periódica do cidadão apenas ao voto e cujo desenho deveria ser pensado justamente para permitir o funcionamento

das instituições democráticas diante da apatia e do desinteresse dos cidadãos não conseguiria resolver toda uma série de problemas ligados ao desinteresse e distanciamento dos cidadãos da política e seria problemática exatamente por ser tão minimalista (GOODIN, 2008). Nesse sentido, muitos autores europeus e norte-americanos vêm apontando para uma desconfiança cada vez maior dos cidadãos nas instituições políticas e nos seus dirigentes (BOBBIO, 1984; ROSANVALLON, 2010; SINTOMER, 2011; URBINATI, 2006). De forma parecida, no continente latino-americano, mesmo com a volta e a consolidação da democracia eleitoral em toda a região, difundiu-se crescente insatisfação com os resultados dessas democracias (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006b).

Esses desafios têm gerado uma retomada dos debates teóricos sobre modelos e concepções alternativas de democracia. Ao mesmo tempo, têm levado à busca e experimentação de novas práticas que permitam dar respostas aos problemas enfrentados pelas democracias contemporâneas. Os principais debates teóricos, nesse sentido, vieram das teorias da democracia participativa e deliberativa. Mesmo que essas duas correntes teóricas sejam, pelo geral, consideradas próximas, elas não são utilizadas pelos mesmos autores e, em muitos casos, remetem a práticas distintas (SINTOMER, 2011, p. 114). Parece necessário, então, retomar os principais pontos e desenvolvimentos dessas duas abordagens, para poder melhor contextualizar as pesquisas sobre diferentes tipos de inovações e experiências de participação que serão analisadas nas partes seguintes do capítulo.

Relativamente à democracia deliberativa, as primeiras reflexões sobre deliberação pública surgiram entre o final da década de 1980 e o começo da década de 1990 a partir de reflexões sobre os limites das perspectivas elitistas da democracia. A ideia de deliberação surgiu de forma paralela no mundo anglo-saxão (RAWLS, 2009) e na Europa continental (HABERMAS, 2011). Em ambos os casos o objetivo das discussões levadas para frente nesse novo campo de pesquisa era refletir sobre as formas de razão pública capazes de constituir um fundamento para a legitimação da autoridade democrática (MARQUES, 2010). O próprio Habermas (2011), ao elaborar a ideia de democracia deliberativa, reconhece a importância do debate anglo-saxão e retoma, como ponto de partida para sua teoria, os princípios do processo deliberativo elaborados por Cohen (HABERMAS, 2011, p. 28-30).

Para o filósofo alemão (HABERMAS, 2011), o centro do processo democrático não é mais a agregação de preferências por meio do voto, mas o debate

público capaz de formar opiniões e vontades. Esse processo se daria de forma argumentativa pela troca de argumentos e informações, não apenas no interior das instituições políticas, mas também na esfera pública¹⁷. Esta última seria uma “caixa de ressonância onde os problemas a serem elaborados pelo sistema político encontram eco” (HABERMAS, 2011, p. 91). Como arena separada do Estado e da economia, a esfera pública seria um espaço intersubjetivo onde os cidadãos comunicam tematizando novas questões, trocando opiniões e argumentos que são sintetizados num processo de formação de opinião. Ao destacar a importância dos processos deliberativos na esfera pública como anteriores e capazes de influenciar as decisões políticas, Habermas questiona então a irracionalidade que a teoria elitista atribui às massas e dá um papel central à atuação dos cidadãos nas discussões e na formação de opinião na esfera pública. Ao mesmo tempo, o autor mantém uma concepção procedimentalista da democracia que põe em destaque os procedimentos por meio dos quais se dá a deliberação como processo de apresentação de razões e argumentos entre cidadãos. Com esses procedimentos seria possível estabelecer princípios formais de interação que garantam a legitimidade das normas (MARQUES, 2009) para além do voto como meio de autorização dos representantes. No entanto, Habermas não questiona o funcionamento da democracia representativa, sendo que para ele a deliberação nas esferas públicas deve se dar de forma autônoma do sistema político. Nesse sentido, as opiniões públicas que se formam nessa esfera deveriam influenciar as instituições políticas por intermédio de fluxos de comunicação, mas sem intervir diretamente nelas.

As ideias de Habermas sobre deliberação tiveram grande difusão acadêmica na década de 1990, tornando-se uma referência imprescindível para muitos teóricos e pesquisadores, principalmente no mundo anglo-saxão (SINTOMER, 2011, p. 125). Mesmo que essa difusão tenha gerado grande variedade de abordagens e perspectivas sobre a democracia deliberativa, seria possível, segundo Chambers (2009),

¹⁷ Segundo Habermas (2011, p. 29-30), as principais características do processo deliberativo deveriam ser: o fato de dá-se de forma argumentativa, a partir da troca regulada de informações e argumentos entre as partes; o fato das deliberações serem inclusivas e públicas, permitindo a todos os possíveis interessados de participar; o fato de ser livre de coerção externa, submetido apenas às regras dos procedimentos argumentativos; o fato de ser livre de coerções internas, fazendo com que todos tenham a mesma chance de serem ouvidos e fazer propostas e com que as decisões sejam tomadas só na base da força do melhor argumento; o fato de que as deliberações políticas visam a um acordo e deveriam ser concluídas tomando em conta a regra da maioria; o fato de as deliberações políticas abrangerem todas as matérias passíveis de regulação; e o fato de que as deliberações políticas incluem também interpretações de necessidades e a transformação de preferências.

estabelecer alguns elementos fundamentais dessa teoria. Para a autora, a teoria democrática deliberativa seria “uma teoria normativa que sugere modos através dos quais podemos intensificar a democracia e criticar as instituições que não satisfazem o padrão normativo” (CHAMBERS, 2009, p. 241). Essa teoria afirmaria um modo mais justo e democrático de lidar com o pluralismo em relação ao modelo agregativo de democracia, centrando a teoria democrática na discussão e na formação de opiniões e vontades que precedem o voto, mais do que no voto como mecanismo de agregação de preferências. Além disso, segundo Chambers, depois de uma primeira fase de discussão teórica sobre os princípios da teoria deliberativa, a teoria deliberativa teria entrado em uma segunda fase, tornando-se uma “teoria aplicável”, e influencia pesquisas em distintas áreas.

Em particular, conforme Sintomer (2011), uma parte importante das pesquisas dedicou-se às condições que favorecem uma boa deliberação e às características institucionais que permitem a formação de uma opinião pública esclarecida. A partir dessas reflexões, vários acadêmicos focaram no estudo de dispositivos de deliberação que permitissem isolar e analisar as diferentes condições e fatores capazes de influenciar as dinâmicas deliberativas e, em muitos casos, teriam até elaborado e criado dispositivos específicos a partir de suas reflexões teóricas sobre as características necessárias para a deliberação (SINTOMER, 2011). Por um lado, esses autores focam na análise empírica das práticas deliberativas, dando particular atenção ao desenho das instituições deliberativas e isolando estas últimas do contexto mais amplo no qual elas operam. Por outro lado, estudos mais recentes têm voltado a se interessar por esse contexto e por como a deliberação pode ser concebida numa escala mais ampla e em diferentes tipos de instituições e processos. Esses últimos focam na ideia de sistema deliberativo e indicam a possibilidade de se entender a relação entre instituições deliberativas e o sistema mais amplo (ELSTUB; ECRAN; MENDOÇA, 2016)¹⁸.

Por sua parte, a ideia de democracia participativa apareceu nos Estados Unidos no contexto dos movimentos estudantis dos anos de 1960 e de suas demandas. Esses movimentos se inseriam em uma nova esquerda radical influenciada pelo socialismo e pelo liberalismo de esquerda (SINTOMER, 2011, p. 115). No meio acadêmico, foram Pateman (1992) e Macpherson (1978) quem

¹⁸ A ideia de sistema deliberativo e sua utilidade para se entender o funcionamento dos minipúblicos serão retomadas no item 1.3.3 do presente capítulo, ao analisar os impactos desses últimos.

retomaram o conceito e relançaram o debate sobre participação. Pateman (1992) parte da constatação de que, apesar das demandas por participação terem crescido, o conceito de participação tinha quase desaparecido da teoria e sociologia políticas (que a autora define como ortodoxas). Segundo a autora, ao se tornarem hegemônicos na ciência política, o elitismo democrático e sua visão de que o povo é apático e irracional teriam acabado restringindo o papel da participação ao momento eleitoral, como proteção dos indivíduos contra as decisões arbitrárias dos líderes eleitos e proteção dos interesses privados dos cidadãos, desconsiderando a importância desse conceito para os clássicos e subestimando sua importância para o melhor funcionamento das democracias contemporâneas.

A partir dessas críticas, Pateman resgata as ideias de autores clássicos como Rousseau, John Stuart Mill e Cole para argumentar a favor da necessidade da participação da população, como um pressuposto fundamental para a existência de um governo democrático. Nesse sentido, a participação da população, não só na esfera política propriamente dita, mas também em todas as outras áreas da atividade humana, teria fundamentalmente uma função educativa, ao desenvolver a socialização das pessoas e as qualidades psicológicas necessárias para fortalecer a democracia. Em consequência disso, os efeitos educativos e integrativos da participação não ameaçariam a democracia, muito pelo contrário, sustentariam sua estabilidade.

Segundo Pateman, para a existência de uma democracia participativa, seria necessário, antes de tudo, que a participação se desenvolva em todas as áreas que, como a indústria ou a família, têm papel fundamental na socialização dos indivíduos e na definição de estruturas de autoridades mais ou menos hierárquicas. Entretanto, mesmo atribuindo importância a que os cidadãos participem da tomada de decisões, a autora não considera como a participação poderia se dar no interior do sistema político e não deixa claro se e como a participação afeta as instituições da democracia representativa, para além de criar um ambiente favorável para a democracia. Além disso, a autora continua tendo uma visão agregativa da democracia, pois não há uma discussão sobre a deliberação como elemento fundamental na formação da vontade dos indivíduos (PEREIRA, 2007). Nesse sentido, mesmo se a participação é concebida como capaz de produzir efeitos positivos, não é explicado por que ela acaba chegando a resultados razoáveis e políticas mais justas (SINTOMER, 2011, p. 118-119).

Já Macpherson (1978), diferentemente de Pateman, está preocupado com a possibilidade de se implantar uma democracia participativa como sistema político. O autor parte de uma análise histórica de sucessivos modelos de democracia liberal, para mostrar como a transição para uma democracia participativa dependeria de algumas mudanças sociais e econômicas que mudem a autoimagem dos indivíduos das sociedades capitalistas, os tornem menos apáticos e também reduzam as desigualdades econômicas. A partir dessas transformações, Macpherson aponta que esse novo sistema combinaria participação direta e discussão face a face nas bases, com a delegação de representantes para tomar decisões nos níveis mais amplos, em uma estrutura piramidal. Esse novo modelo participativo seria compatível com a democracia representativa e com a existência de um sistema partidário competitivo. Entretanto, o autor está mais interessado nas condições sociais e econômicas que podem tornar possível o surgimento desse novo modelo e deixa em segundo plano seu desenho institucional e funcionamento concreto¹⁹. Nesse sentido, nem Pateman nem Macpherson avançam muito quanto às características e ao desenho concreto de instituições políticas participativas.

Além disso, Sintomer (2011) destaca que, mesmo que a obra de Pateman tenha gerado importantes debates dentro e fora do meio acadêmico, ao longo dos anos a ideia de democracia participativa teria conhecido um declínio progressivo, sendo que a produção acadêmica sobre o tema também teria diminuído progressivamente. Para o autor, a retomada das discussões sobre democracia participativa se deu no começo da década de 1990 num contexto internacional e, em particular, na América Latina a partir da experiência do orçamento participativo de Porto Alegre e de sua difusão ao redor do mundo. Nesse sentido, Sintomer afirma que o renovado interesse para com a democracia participativa se deu a partir de experiências concretas, de maneira independente de boa parte das discussões teóricas anteriores, sendo que suas características e resultados foram teorizados só em um

¹⁹ Nesse sentido, o autor refere que, pelo menos em um primeiro momento, a democracia participativa continuaria convivendo com todas as instituições da democracia representativa e que a participação direta nas bases e o controle dos representantes aconteceria principalmente internamente aos partidos (MACPHERSON, 1978, p. 115). Além disso, Pereira (2007) destaca que Macpherson, de forma parecida a Pateman, mantém uma visão agregativa da democracia, na qual os indivíduos têm preferências fixas e predeterminadas. Mesmo se o autor, ao falar da democracia direta nas bases (MACPHERSON, 1978, p. 109), indica a existência de discussão direta face a face, o fato de não explicitar nem aprofundar a discussão sobre as características e desenho concreto desse novo modelo faz com que não seja possível saber se e em que medida ele tinha tido a intenção de ir além de uma visão meramente agregativa da democracia.

segundo momento. Em consequência disso, não haveria avaliações unânimes sobre o campo teórico que caracteriza os estudos sobre democracia participativa desenvolvidos a partir das experiências de países do Hemisfério Sul, nem uma definição sistematizada e compartilhada do que seja democracia participativa, utilizada como ponto de partida para enquadrar as diferentes experiências pesquisadas. Assim, mesmo se Pereira (2007) identifica a existência de um “modelo participativo” do Sul desenvolvido a partir das elaborações teóricas de Santos e Avritzer (2002), Dagnino (2002) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006a), Avritzer (2017, no prelo) e Sintomer (2011) consideram que, apesar das contribuições teóricas e das multiplicações dos estudos empíricos, ainda não é possível falar de uma teoria coerente sobre essas inovações.

Apesar das diferentes avaliações sobre esse novo campo de pesquisa, é possível estabelecer alguns pontos em comum dessa literatura. Em primeiro lugar, esses autores mantêm uma concepção procedimentalista da democracia (SANTOS, AVRTIZER, 2002), colocando no centro da reflexão as formas e procedimentos das novas experiências de participação (SINTOMER, 2011). Além disso, há nessa literatura uma atenção renovada para com as dinâmicas societárias externas ao Estado e as mobilizações da sociedade civil, retomando, assim, um elemento central da democracia participativa que se desenvolveu nos anos de 1970, mas, ao mesmo tempo, há maior atenção às formas de articulação entre atores da sociedade civil e sistema político, assim como aos formatos institucionais que permitem conectar as mobilizações e a participação da sociedade civil com o Estado (AVRITZER, 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a; SANTOS; AVRITZER, 2002). Enfim, há também nessa literatura mais atenção às dinâmicas deliberativas que caracterizam as experiências concretas de participação (AVRITZER, 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a; PEREIRA, 2007; SANTOS; AVRITZER, 2002; SINTOMER, 2011). De maneira mais geral, é possível apontar que as abordagens sobre democracia participativa que emergem na década de 1990, mesmo incorporando elementos novos como a maior atenção ao tema da deliberação e aos formatos institucionais que permitem ampliar a participação na esfera política, retomam elementos fundamentais dos debates da década de 1970 e, em particular, sua atenção para uma mais ampla democratização das estruturas de poder presentes tanto na sociedade como no interior do sistema político (PATEMAN, 2012).

Tanto no campo da democracia deliberativa como no campo da teoria participativa, houve então uma crescente atenção e interesse do mundo acadêmico para o estudo das experiências concretas de participação e deliberação. Mesmo assim, segundo Sintomer (2011), as tradições participativa e deliberativa tomam em consideração e pesquisam experiências distintas. A tradição deliberativa, em particular, quase não teria prestado atenção a dispositivos como o orçamento participativo e, mais em geral, à grande diversidade de experiências e inovações vindas do Sul do mundo. Nesse contexto, é possível perceber que os termos utilizados na literatura para definir instâncias que visam proporcionar mais participação dos cidadãos nas deliberações públicas são variados, focam sua atenção em diferentes aspectos dos processos deliberativo/participativos e apontam experiências concretas distintas.

A partir dessa constatação, parece relevante refletir de forma mais aprofundada sobre como essas tradições têm conectado a teoria e a prática a partir da pesquisa empírica e sobre as consequências que marcos conceituais distintos podem ter para se analisar a inserção dessas inovações no conjunto das instituições democráticas. Segundo Thompson (2008, p. 501), refletir sobre os conceitos utilizados pela literatura e delimitar seu alcance é um elemento fundamental para se entender o foco de diferentes pesquisas empíricas, assim com o tipo de enquadramento e as ferramentas que elas utilizam. Para tanto, nas próximas partes do capítulo são analisadas as ferramentas analíticas que as tradições deliberativa e participativa utilizam para nomear e enquadrar os fenômenos estudados em suas pesquisas empíricas. Isso ajudará a entender potencialidades e limites das diferentes tradições e a refletir sobre os principais elementos que devem ser tomados em consideração para se analisar as recentes experiências latino-americanas.

1.2 Minipúblicos

De maneira geral, o conceito mais utilizado pelos teóricos da democracia deliberativa para definir experiências nas quais cidadãos comuns participam de forma direta nas deliberações sobre assuntos públicos é o de minipúblico. Segundo Goodin e Dryzek (2006), os minipúblicos são grupos compostos de cidadãos comuns, suficientemente pequenos para serem deliberativos, mas, ao mesmo tempo,

suficientemente representativos para serem genuinamente democráticos (GOODIN; DRYZEK, 2006, p. 2). Ao desenvolver o conceito, os autores retomam as ideias de Dahl (2012) sobre “*minipopulus*” e sobre a importância de grupos de cidadãos selecionados por sorteios que possam deliberar sobre assuntos específicos, complementando as funções dos corpos legislativos.

Dahl (2012) elabora a ideia de *minipopulus* como uma possível resposta à preocupação com o poder crescente dos especialistas nas democracias contemporâneas e com a falta de controle popular sobre esses últimos. Diante disso, o autor destaca a necessidade de um processo democrático ancorado nos juízos do *demos* e, por consequência, de se pensar em instituições que ajudem a reduzir o abismo entre *demos* e elites políticas²⁰. Essas novas instituições seriam os *minipopulus*, cujos representantes deveriam ser escolhidos de forma aleatória no *demos*, tanto para discutir e deliberar sobre distintos temas, como para decidir sobre os temas relevantes que mereceriam deliberação de outros *minipopulus*, e deveriam também anunciar publicamente suas escolhas. Os *minipopulus* não substituiriam, mas complementam as instituições legislativas e seus juízos representariam um juízo informado do *demos*.

A partir das definições de Dahl (2012) e de Goodin e Dryzek (2006), é possível destacar duas características fundamentais dos minipúblicos, as quais estão presentes, mesmo que com algumas diferenças, na maior parte da literatura sobre o tema. A primeira tem a ver com o funcionamento e a dinâmica interna dos minipúblicos, os quais são instâncias de interação e deliberação face a face. A segunda tem a ver com a composição e inclusividade dessas instâncias e comporta a seleção de cidadãos comuns por sorteio. Se, por um lado, a questão da deliberação não gera grandes controvérsias entre os autores que utilizam o conceito de minipúblico, por outro lado, a associação dos minipúblicos com mecanismos de sorteio não é unânime e Fung (2003) insere na sua definição de minipúblico também instâncias que preveem outros tipos de mecanismos de escolha dos participantes.

Porém, segundo Smith e Ryan (2014), ao inserir na sua análise sobre minipúblicos uma grande diversidade de desenhos, Fung acaba não conseguindo definir quais são as características compartilhadas por todas essas instâncias. Frente a

²⁰ Segundo Dahl (2012), não seria suficiente apenas garantir a possibilidade de se informar sobre a agenda política e a oportunidade de que os cidadãos participem de forma permanente nas discussões políticas, pois, mesmo se isso pudesse garantir a presença de uma massa crítica de cidadãos atentos em todas as questões públicas, não garantiria que esse público fosse representativo do *demos*.

essa indefinição, considerada “expansiva”, Smith e Rayan (2014) incluem na definição de minipúblico a necessidade de sua composição ser amplamente inclusiva e formada por um subgrupo da população afetada. A aleatoriedade proporcionada pelo sorteio (mesmo que não se trate de uma amostra completamente aleatória, mas inclua alguma forma de estratificação ou preocupação com as minorias) torna-se, então, segundo os autores, um elemento fundamental para se garantir maior inclusão dos cidadãos que não costumam participar das decisões políticas. Os autores colocam a deliberação como outra característica constitutiva da definição de minipúblicos e, além disso, apontam uma terceira característica a qual tem a ver com o objetivo de alinhar as decisões políticas com as reflexões ponderadas dos cidadãos. Mesmo assim, os próprios autores reconhecem que existem muito poucas evidências de que os minipúblicos consigam ter esse tipo de impacto sobre as decisões políticas.

Do ponto de vista histórico, o resgate do uso do sorteio como elemento definidor dos minipúblicos remete a uma prática difundida e utilizada na Europa desde a Antiga Grécia e considerada uma dimensão constitutiva da democracia (SINTOMER, 2010, p. 45). Contudo, o significado e a utilização dessa prática mudaram ao longo do tempo e a sua retomada contemporânea guarda algumas semelhanças, mas também importantes diferenças com respeito ao uso do sorteio feito ao longo da história europeia. Sintomer (2010) mostra como na Antiga Grécia o sorteio constituiu uma prática fundamental da democracia ateniense. Ele era utilizado para escolher os membros do principal Conselho de Atenas (a *Boulé* ou Conselho dos Quinhentos) e a maior parte dos cargos de magistrados e juízes, enquanto a eleição era utilizada apenas para reduzido número de cargos para os quais eram necessários conhecimentos específicos. No entanto a eleição era considerada um método menos democrático que o sorteio, pois inseria um elemento aristocrático no governo ao promover a escolha dos melhores em lugar de dar a oportunidade a todos de participar do governo (FINLEY, 1988). Na Atenas do V século a.C. o sorteio, junto com a rotação dos mandatos, evitava, então, a monopolização da vida política por especialistas e garantia a todos os cidadãos a possibilidade de se autogovernar, participando da vida política e tendo iguais possibilidades de ascender a cargos públicos (SINTOMER, 2010).

O sorteio também foi utilizado nas repúblicas italianas de Veneza e Florença nos séculos XIII e XIV para repartir alguns cargos públicos e em Florença ele se tornou um elemento constitutivo do processo legislativo. Nessas duas cidades o

sorteio começou a ser utilizado como parte do processo mais amplo para escolher parte dos cargos de governos e das funções administrativas. Porém, nas duas cidades, ele era apenas uma etapa de um processo mais amplo cujo objetivo era ter o método mais neutro possível para atribuir os cargos em questão, a fim de evitar as lutas e conflitos pelo acesso ao poder entre as principais facções e famílias (em Veneza) e entre corporações da cidade (em Florença). Em Florença, contudo, o sorteio tornou-se mais do que um método de resolução de conflitos, pois sua utilização foi ampliada ao longo das décadas para fazer com que todos pudessem ter as mesmas possibilidades de acesso aos cargos políticos, tornando possível uma forma de autogoverno com muitos elementos comuns à que existiu em Atenas, pelo menos para a fração de cidadãos politicamente ativos que pertenciam às corporações (SINTOMER, 2010).

Apesar de o sorteio ter sido associado à democracia desde a Antiguidade, Sintomer (2010) mostra como ele desapareceu quase completamente das práticas democráticas modernas e voltou a ser tomado em consideração só nas últimas décadas. Segundo o autor, a renovada atenção dada ao sorteio no século XX estaria ligada ao desenvolvimento da estatística e à ideia de amostra representativa. A criação de amostras representativas permitiria criar um microcosmo da sociedade e reproduzir, numa escala reduzida, suas características. Para o autor, essa perspectiva teria influenciado o uso do sorteio nos minipúblicos, os quais se propunham a reunir uma amostra de cidadãos comuns que fosse representativa da sociedade mais ampla, mas que, ao mesmo tempo, deveria ser consultada apenas para se ter opinião pública esclarecida sobre determinado assunto e não teria vocação para tomar decisões.

Mais especificamente, o surgimento das primeiras experiências que podem ser definidas como minipúblicos se deu a partir da década de 1970, no contexto de uma tendência mais ampla que colocava a participação cidadã no primeiro plano (SINTOMER, 2010, p. 122-125). Segundo esse autor, essas primeiras experiências salientavam a importância da participação dos cidadãos comuns mais do que do cidadão mobilizado. A convocação de cidadãos ordinários para deliberar teria constituído uma proposta menos radical diante da onda “movimentista” e das propostas da esquerda radical baseadas na ideia de conselhos, das quais eram criticados o espontaneísmo e a falta de atenção para com a reprodução das relações de poder no interior das próprias assembleias. Dessa maneira, as primeiras experiências de minipúblico, como as pesquisas deliberativas, as conferências de

consenso e os júris de cidadãos²¹, se encaixariam no que o autor chama de “virada deliberativa” das práticas participativas e dariam mais atenção “à qualidade dos debates e às ferramentas institucionais que permitem um acesso à palavra equilibrado e igualitário” (SINTOMER, 2010, p. 123).

Essas primeiras experiências foram o produto de desenhos experimentais de cientistas políticos ou sociólogos, os quais estavam interessados na experimentação científica sobre a formação de uma opinião pública informada e, em vários casos, criaram institutos para difundir seus conceitos²². Todavia, elas ficaram, em muitos casos, em um nível experimental, pois a sua aplicação não foi generalizada em grande escala. Segundo Sintomer, uma maior difusão dessas experiências só foi possível graças ao apoio de atores sociais e políticos que buscavam soluções inovadoras e que integraram demandas por mais participação nesses novos dispositivos²³. Assim, mesmo que a ideia do uso do sorteio tenha sido introduzida a partir de uma crítica aos limites da democracia representativa, as primeiras experiências que utilizaram o sorteio para criar grupos de cidadãos que deliberassem sobre assuntos públicos nasceram de uma vontade experimental e só em um segundo momento tiveram maior conexão com as instituições democráticas. Além disso, mesmo se o uso do sorteio nos minipúblicos conserva a ideia de igualdade entre os cidadãos comuns presentes nas primeiras experiências históricas de uso do sorteio em Atenas e Florença, dando a todos a possibilidade de participar, essa possibilidade de participação estaria ligada à ideia de se construir uma amostra representativa da sociedade e não à ideia de autogoverno do povo a partir da alternância de todos os cidadãos nas funções de governo.

²¹ As pesquisas deliberativas foram inventadas e desenvolvidas por James Fishkin a partir de uma crítica às pesquisas de opinião. Elas reúnem uma amostra representativa do eleitorado nacional dividida em pequenos grupos para discutir sobre um tema específico. No final, depois de alguns dias de debate é efetuada uma pesquisa de opinião detalhada para entender qual é o julgamento esclarecido do público que teve oportunidade de debater determinada questão. As conferências de consenso foram criadas na Dinamarca e visam que cidadãos comuns discutissem questões técnicas e científicas e suas dimensões políticas e sociais. Elas se desenvolvem ao longo de vários meses e, no final, elaboram um relatório que é apresentado publicamente e enviado a diversos órgãos. Os júris de cidadãos foram ideados por Peter Dienel nos anos de 1970 e foram inspirados nos júris da esfera judiciária. Eles são constituídos por pequenos grupos de pessoas escolhidas por meio de sorteio que discutem sobre um tema preestabelecido sem serem afetados por interesses específicos e com ajuda de moderadores, devendo produzir um parecer final escrito sobre o assunto. Esse parecer é, na maior parte dos casos, apenas consultivo (SINTOMER, 2010).

²² Em alguns casos, como o das células de planificação criadas por Peter Dienel na Alemanha, dos júris de cidadãos criados por Ned Crosby nos Estados Unidos ou das pesquisas deliberativas de James Fishkin, os criadores dessas experiências até patentearam seus conceitos (SINTOMER, 2010).

²³ Entretanto, Sintomer (2010) admite que a difusão dessas experiências se deu, em muitos casos, em um processo de hibridação conceitual e empírica e de mudanças no desenho inicial dessas instâncias.

A partir da análise das definições de minipúblico utilizadas na literatura e da reflexão sobre sua origem e difusão, parece então necessário aprofundar a discussão sobre cada um dos elementos fundamentais dos minipúblicos. Para tanto, é preciso analisar o papel e a importância da deliberação nessas instâncias e como o sorteio consegue garantir a inclusão de grupos tradicionalmente excluídos. Além disso, devem ser considerados a questão dos impactos dos minipúblicos e os problemas que esse tipo de desenho e enquadramento enfrenta quando se tenta considerar seus efeitos para além das dinâmicas deliberativas internas. Isso leva a uma mais ampla reflexão sobre as questões da institucionalização dessas instâncias e de sua inserção no sistema político.

As dimensões de análise utilizadas se aproximam das utilizadas por Smith (2009), o qual investiga a maneira em que vários tipos de inovações democráticas (entre as quais são incluídos os minipúblicos) permitem alcançar determinados valores democráticos como a inclusividade, a produção de juízos ponderados (a existência de dinâmicas deliberativas), o controle popular (os poderes atribuídos a essas instâncias e os efeitos que eles produzem no processo decisório) e a transparência dessas instâncias²⁴. Diferentemente da abordagem de Smith (2009), a questão da transparência não é aprofundada no presente trabalho, pois ela não parece central na definição de minipúblico e pode estar presente de maneiras muito diferentes em diferentes tipos de minipúblicos (PARKINSON, 2006; SMITH, 2009). Além disso, ao estar relacionada à clareza dos procedimentos tanto para os participantes como para o público mais amplo, a dimensão da transparência está, de alguma maneira, ligada tanto à inclusividade desses espaços, como à sua capacidade de tomar decisões de maneira *accountable*. Portanto, será retomada, de maneira transversal, ao discutir a inclusividade e os impactos dos minipúblicos. Ao mesmo tempo, é incluída como dimensão de análise a questão da institucionalização dos minipúblicos, pois, além de ser um elemento fundamental para se entender as limitações relativas aos efeitos dos minipúblicos, ela permite refletir sobre o papel mais amplo e a inserção dos minipúblicos nas modernas democracias representativas.

²⁴ Smith (2009) utiliza outras duas dimensões que permitiriam analisar as possibilidades de a participação se institucionalizar: a eficiência e a transferibilidade. Porém, como o próprio autor deixa entender, essas duas dimensões dependem mais do contexto no qual as IPs funcionam do que da sua definição e do seu desenho (SMITH, 2009, p. 26-27). Em consequência disso, o presente trabalho optou por não incluí-las na análise dos dados.

1.2.1 Deliberação

Relativamente à deliberação, os minipúblicos são considerados espaços nos quais é possível criar condições para que as dinâmicas deliberativas possam acontecer da maneira mais próxima possível do que é auspiciado pelos teóricos da democracia deliberativa. Dessa maneira, eles são dispositivos concretos cujas características estão voltadas a permitir a realização das trocas reguladas de informações e argumentos entre os participantes apontadas por Habermas (2011). Os minipúblicos são também espaços capazes de proporcionar condições de igualdade na comunicação entre os participantes, para que estes últimos possam debater em público suas preferências (PARKINSON, 2006, p. 3), permitindo, assim, a inclusão de todos nas deliberações.

Além disso, na literatura, outra característica dos minipúblicos seria permitir que os participantes estejam dispostos a deixar de lado os comportamentos estratégicos e a busca do interesse pessoal, de forma que suas preferências possam ser transformadas no confronto face a face entre os distintos argumentos, para chegar a conclusões ou decisões comuns que sejam publicamente justificáveis²⁵. Os minipúblicos deveriam, então, ser espaços livres de coerções externas e internas, nos quais, como sugerido por Habermas (2011, p. 29-30), todos os participantes estão submetidos apenas às regras dos procedimentos argumentativos e têm as mesmas possibilidades de expressar seus argumentos e serem ouvidos. Os minipúblicos seriam assim dispositivos concretos capazes de proporcionar o debate e a troca de argumentos mutualmente aceitáveis sobre determinado tema, elemento central da democracia deliberativa (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Do ponto de vista prático, a deliberação nos minipúblicos seria também facilitada em relação a fóruns compostos por pessoas que já têm envolvimento com a questão tratada, pelo fato de eles serem compostos por cidadãos comuns. Segundo Parkinson (2006), ao se tratar de cidadãos comuns, escolhidos por sorteio, as preferências iniciais podem, em muitos casos, ser mais ou menos vagas, pouco

²⁵ Essas características seriam possíveis em parte devido às regras de condução dos debates dentro dos próprios minipúblicos, mas principalmente por estes últimos não preverem a participação de grupos ou cidadão diretamente envolvidos com o tema tratado. Nesse sentido, o fato de esses espaços serem compostos por cidadãos comuns escolhidos de forma aleatória faria com que esses últimos não tenham opiniões ou pontos de vistas muito firmes ou formados sobre o tema debatido. Essa característica seria fundamental para permitir a troca de argumentos de maneira pública e para limitar os comportamentos estratégicos.

informadas ou não refletidas²⁶. Essas características tornariam os cidadãos comuns mais imparciais (SINTOMER, 2010, p. 150-151) e mais propensos a refletir sobre suas próprias preferências e, eventualmente, a redefini-las por meio do processo de trocas de argumentos (DRYZEK, 2010; PARKINSON, 2006), facilitando, assim a deliberação no interior dos minipúblicos. Segundo Smith (2009), o fato de os participantes não representarem interesses ou grupos sociais específicos também facilitaria a deliberação ao permitir mais compreensão e respeito mútuo e ao fazer com que os participantes sejam mais propensos a tomar em consideração o interesse público frente a interesses particulares.

Smith (2009) destaca que outra característica dos minipúblicos que pode facilitar a deliberação seria a possibilidade de os participantes terem acesso e poderem tomar em consideração grande variedade de pontos de vistas para além do próprio, tanto de outros cidadãos comuns, como de *experts* escolhidos para apresentar as principais questões e problemáticas relativas ao tema que está sendo discutido²⁷. A possibilidade de escutar, mas também de fazer perguntas e questionamentos, permitiria aos participantes refletir de forma mais aprofundada sobre o tema objeto do minipúblico, tendo acesso a um leque mais amplo de opiniões e pontos de vistas. Além disso, outro elemento que também facilita a deliberação são os facilitadores (SINTOMER, 2010, p. 152; SMITH, 2009). O recurso a pessoas independentes e qualificadas para conduzir as discussões ajudaria os participantes a não saírem do foco da questão discutida e permitiria dar voz a todos os participantes, dando particular atenção aos que têm mais dificuldades para se expressarem, mesmo em pequenos grupos. Os facilitadores tornam-se, então, figuras cruciais para a promoção das dinâmicas deliberativas e para que a troca de argumentos aconteça de maneira livre e respeitosa de todos os pontos de vista. Enfim, a deliberação é permitida também pelo reduzido número dos participantes, o qual facilita a interação face a face e faz com que todos possam participar das discussões (GOODIN; DRYZEK, 2006), facilitando, assim, as dinâmicas deliberativas. Mesmo assim,

²⁶ Nesse aspecto, a teoria deliberativa se distingue da teoria da escolha racional (OLSON, 1999), pois essa última parte do pressuposto de que os indivíduos agem de maneira autointeressada a partir de preferências preestabelecidas e de forma a obter a maximização dessas preferências. De forma diferente, os deliberacionistas apontam que nem sempre as preferências são predeterminadas e destacam que elas podem mudar a partir do diálogo e da troca intersubjetiva de razões.

²⁷ Segundo Giddens (1990), a complexidade do mundo moderno faz com que os indivíduos deleguem o conhecimento de muitas áreas de suas vidas materiais e sociais a especialistas com competências e saberes específicos. Entretanto, apesar de existir uma confiança generalizada nesses *experts*, há também consciência de que seus conhecimentos não são verdades absolutas e podem ser questionados.

Smith (2009) destaca que o pequeno tamanho dessas instâncias pode também contribuir para marginalizar as vozes minoritárias, pois em minipúblicos de tamanho reduzido, dificilmente há uma massa crítica de participantes pertencentes à minorias específicas, a qual pode ser necessária para que a voz e os interesses desses grupos consigam desafiar as percepções e prejuízos dominantes.

1.2.2 Inclusividade

O tamanho reduzido dos minipúblicos leva então a refletir sobre a composição dessas instâncias, sobre a escolha do sorteio como método de seleção dos participantes²⁸ e sobre as implicações desse método em termos de representação e inclusividade dessas instâncias. Com efeito, Parkinson (2006) pondera que, se, por um lado, a escala reduzida é necessária para que seja possível a deliberação, por outro lado, um dos princípios da democracia deliberativa diz respeito à possibilidade de todos os envolvidos participarem no processo deliberativo.

Para Goodin e Dryzek (2006, p. 220), o sorteio permitiria fazer com que os minipúblicos sejam representativos, mesmo que a representação não seja entendida em sentido eleitoral e que o sorteio não siga completamente os padrões de representatividade estatística. Isso se daria pelo fato de que o sorteio permite incluir no minipúblico, uma diversidade de características sociais e uma pluralidade dos pontos de vista iniciais, facilitando a presença de grupos tradicionalmente marginalizados e excluídos (SMITH, RYAN, 2014; WARREN, 2008). Nesse sentido, o sorteio permite mais inclusividade quando comparado com mecanismos de participação que repousam na autoseleção dos participantes (SMITH, 2009). Além disso, segundo Sintomer (2010, p. 159-160), o sorteio não permite apenas a reprodução de um microcosmo representativo da sociedade, mas, antes de tudo, ajuda a diversificar os pontos de vista, sem esquecer que “as características sociais e demográficas dos representantes têm um valor nelas mesmas, independentemente dos temas abordados e das decisões tomadas” (SINTOMER, 2010, p. 159). Assim, o sorteio viabiliza a diversificação as características sociais e pontos de vista dos

²⁸ Mesmo que o sorteio seja geralmente entendido como uma característica fundamental dos minipúblicos, é preciso lembrar que Fung (2003) utiliza termo minipúblico tanto para se referir a experiências nas quais os participantes são escolhidos por sorteio, como para falar de outras experiências nas quais a participação é aberta a todos os interessados.

representantes, garantindo a presença de grupos excluídos sem predeterminar as características desses grupos ou reificar suas identidades, como pode acontecer com uma política de cotas.

Apesar de o sorteio ser uma ferramenta importante para ampliar a participação dos cidadãos comuns e garantir a inclusão de grupos excluídos, é possível reconhecer alguns limites dessa metodologia de escolha dos participantes. Em primeiro lugar, mesmo que a ideia do sorteio tenha emergido nas democracias contemporâneas a partir das décadas de 1960 e 1970, os dispositivos que começaram a utilizar o sorteio como método de seleção, como as células de planificação na Alemanha, os júris cidadãos e as pesquisas deliberativas foram quase sempre uma forma de experimentos de “intelectuais, frequentemente (mas nem sempre) radicais, que terminaram encontrando respaldo em certas autoridades em busca de novos modos de legitimidade” (SINTOMER, 2010, p. 122-123). Nesse sentido, mesmo que a utilização do sorteio permita maior inclusão, ele é geralmente imposto de cima para baixo pelos organizadores, sem que os participantes tenham a possibilidade de decidir sobre essa ou outras características do desenho.

Em segundo lugar, o requisito da utilização do sorteio deixa fora do campo de análise uma grande variedade de experiências que apresentam dinâmicas deliberativas, mas que utilizam outras formas de seleção dos representantes. Se, por um lado, como foi mostrado, ampliar o conceito de minipúblico para essa ampla gama de experiências acaba diminuindo a sua precisão conceitual (SMITH, RYAN, 2014), por outro lado, isso implica desconsiderar que podem existir outras maneiras, para além do sorteio, de enfrentar o tema da inclusão e da representação.

Além disso, Smith (2009) aponta que a pluralidade de atores em um minipúblico não garante por si só que todos eles terão igualdade de voz. Segundo o autor, a equidade nas possibilidades de fazer contribuições e ser ouvido depende mais de outras características do desenho, como o tamanho do minipúblico ou o papel de facilitadores, do que do mecanismo do sorteio. Para além da igualdade de voz, o sorteio também leva a deixar os grupos minoritários como tais também no interior de um minipúblico (PARKINSON, 2006). Diante dessa questão, Smith e Ryan (2014) enfatizam a possibilidade de que determinados desenhos de minipúblicos sobrerepresentem determinadas minorias e grupos tradicionalmente excluídos do processo de tomada de decisões.

Outra questão levantada por Parkinson (2006) é que o sorteio, como forma de escolher representantes, não proporciona laços de autorização nem *accountability* entre representantes e representados, sendo que, em muitos casos, a decisão sobre a criação e o funcionamento de um minipúblico depende apenas de decisões institucionais e não existem formas de responsabilizar os participantes por suas decisões²⁹. Diante desse problema, Warren (2008) afirma que a *accountability* pode ser pensada de forma multifacetada, de maneira que os minipúblicos poderiam apresentar formas de *accountability* deliberativa, do momento em que seriam responsáveis perante as instituições que lhe conferiram seu mandato e seriam capazes de justificar publicamente suas escolhas. Mesmo assim, seria preciso investigar, caso por caso, quando os minipúblicos cumprem com essas características, já que, segundo Parkinson (2006), quando o debate é público, pode ser mais difícil para os participantes admitir terem mudado de posição, enquanto um debate a portas fechadas pode facilitar as dinâmicas deliberativas. Nesse sentido, seria preciso considerar a existência de *trade off* entre deliberação e publicidade. Além disso, Pateman (2012, p. 9) acentua que, em muitos casos, o público geral sabe muito pouco sobre a existência e papel dessas instâncias e nem os políticos nem os meios de comunicação prestam atenção nelas ou ajudam a divulgar seus debates³⁰. Enfim, Avritzer (2017, no prelo), complementando o argumento de Smith, destaca que a inclusão deve ir além da presença no minipúblico de uma diversidade de características sociais e de pontos de vistas iniciais e que o fato de indivíduos ou grupos socialmente e culturalmente excluídos terem a possibilidade de falar e deliberar nesses espaços não garante, de forma automática, que esse tipo de inclusão irá impactar de forma positiva o sistema político.

Se por um lado, as questões levantadas por Parkinson (2006) e Smith (2009) dizem respeito a características do desenho dos minipúblicos sobre as quais é preciso refletir para que o potencial de representatividade e inclusividade do sorteio seja garantido, por outro lado, as questões da origem desse desenho e do seu impacto na inclusão no sistema político levam a refletir sobre duas ulteriores questões que

²⁹ Se, por um lado, Parkinson (2006) destaca a necessidade de se prestar mais atenção à publicidade dos minipúblicos e de suas discussões e decisões, por outro Sintomer (2010, p. 156) afirma que, em caso de minipúblicos que atuem em uma escala maior ou que não tenham meramente uma função consultiva, seria necessário enquadrar essas instâncias em uma legislação específica que inclua formas de responsabilizar os participantes.

³⁰ Ao fundamentar sua crítica, Pateman (2012) cita os casos das assembleias cidadãs canadenses de *British Columbia* e *Ontário*.

parecem centrais para se pensar no alcance dos minipúblicos tanto como ferramenta analítica, quanto como experiências capazes de responderem aos desafios das democracias contemporâneas. Primeiramente, é preciso se interrogar sobre quais são os efeitos dos minipúblicos para a democracia e, em particular, para as instituições políticas. Por sua vez, esse questionamento sobre os impactos dos minipúblicos leva a se interrogar sobre o tipo de inserção dessas instâncias nas democracias contemporâneas e sua interação com outras instituições do sistema político.

A respeito dessas questões, Pateman (2012, p. 8) afirma que o debate sobre minipúblicos diz muito pouco tanto sobre os objetivos da deliberação, como sobre o lugar onde ela acontece, ou seja, ele não presta a devida atenção às formas como os minipúblicos se inserem no contexto mais amplo das democracias contemporâneas. Nesse sentido, os estudos sobre minipúblicos teriam se concentrado na análise de experiências isoladas de participação, com o objetivo de entender os elementos que influem na deliberação e isolar as condições para a realização desse ideal democrático, mas teriam deixado de lado as preocupações com o processo democrático como um todo (MANSBRIDGE *et al.*, 2012; THOMPSON, 2008).

1.2.3 Impactos

Mesmo se uma parte importante das pesquisas sobre minipúblicos tem se concentrado em suas características e dinâmicas deliberativas internas, Mansbridge *et al.* (2012) acentuam a importância de entender as experiências de deliberação de maneira não isolada, mas em sua relação com um sistema mais amplo. Isso permitiria refletir sobre a democracia deliberativa numa escala mais ampla e sobre as interações dos fóruns deliberativos com o contexto no qual estão inseridos. Para tais autores, a ideia de sistema deliberativo é fundamental nesse sentido, pois ela permite pensar em uma série de arenas discursivas diferenciadas, mas, em alguma medida, interdependentes e conectadas a partir de uma divisão de funções e do trabalho, de forma a criar um conjunto complexo. Isso significa que as decisões políticas não são tomadas por um único fórum deliberativo ou instituição, mas em uma série de lugares e instituições que interagem entre eles e que podem ter diferentes tipos de contribuições para o funcionamento do sistema como um todo.

Nesse sentido, os autores destacam que a introdução de novas entidades deliberativas num sistema deliberativo mais amplo pode complementar, modificar ou até desestabilizar o funcionamento de outras instituições ou a predominância de outros atores³¹. Essas mudanças, por sua vez, podem ser positivas ou negativas para o sistema como um todo e podem aprimorar ou não seu funcionamento. Nesse sentido, a ideia de sistema deliberativo permite não apenas situar instâncias de deliberação no contexto mais amplo no qual se inserem, mas também pensar em como a introdução de uma nova instância pode complementar, alterar ou reconfigurar o trabalho das outras partes do sistema.

Ao falar de sistema deliberativo, Mansbridge *et al.* (2012) estão preocupados com a interação entre diferentes tipos de discursos e deliberações, tanto os que levam à tomada de decisões, como aqueles discursos mais ou menos informais e mais ou menos conectados com a esfera institucional. Por isso, os autores afirmam que o Estado não é o foco nem o ponto central do sistema deliberativo (MANSBRIDGE *et al.*, 2012, p. 9-10). Em consequência disso, é possível afirmar que a ideia de sistema deliberativo proposta pelos autores volta-se principalmente para as dinâmicas comunicativas, sem especificar que tipo de mecanismos ou interações permitem conectar as diferentes arenas deliberativas mais ou menos informais com as instituições democráticas. Dessa maneira, a ideia de sistema deliberativo acaba dando pouca ênfase aos impactos específicos que os minipúblicos podem ter no sistema político e não oferece ferramentas analíticas que ajudem a entender esses impactos.

Goodin e Dryzek (2006) também enfrentam o problema dos impactos dos minipúblicos. Os autores analisam diferentes tipos de impactos na prática democrática, distinguindo entre impactos sobre a esfera pública, impactos sobre as instituições da democracia representativa e impactos sobre o processo decisório administrativo, chegando a concluir que é pouco comum que essas instâncias tenham o poder de tomar decisões formais aceitas automaticamente pelas instituições políticas. Em muitos casos, os minipúblicos encaminham apenas recomendações para as instituições, as quais podem ser ou não tomadas em conta nos processos

³¹ Mansbridge *et al.* (2012) citam o exemplo da assembleia cidadã de British Columbia, criada para deliberar sobre a reforma do sistema eleitoral, a qual se inseriu num processo mais amplo de deliberação sobre um assunto tradicionalmente dominado pelos partidos políticos. Nesse sentido, a assembleia cidadã de British Columbia tem se inserido no interior de um sistema mais amplo, alterando a divisão do trabalho e os poderes dos atores políticos e institucionais que tradicionalmente têm competências sobre o tema.

decisórios, dependendo de muitas circunstâncias externas aos minipúblicos. Além disso, segundo os autores, os minipúblicos podem ter efeitos indiretos sobre o sistema político, ao gerar e incentivar debates públicos mais amplos ou ao demandar formas de *accountability* do sistema político. Assim, mesmo que a análise de Goodin e Dryzek avance na compreensão dos impactos dos minipúblicos, ao reconhecer que os minipúblicos podem ter impactos diferenciados sobre a esfera pública e sobre as instituições democráticas, os autores admitem que é muito raro que os minipúblicos tenham poderes soberanos sobre as decisões que são tomadas. Isso porque eles não têm direitos constitucionais ou uma autoridade formal para compartilhar o processo de tomada de decisões macropolíticas.

De maneira parecida, outros autores, como Dryzek (2010) e Smith (2009), também mencionam as dificuldades que os minipúblicos enfrentam para influenciar o processo decisório. Ao analisar a atuação dos minipúblicos utilizados em alguns países da Europa para debater sobre os riscos associados às novas tecnologias, Dryzek (2010, p. 162) mostra como, na maioria das vezes, existem importantes diferenças entre as conclusões adotadas por essas instâncias e as políticas escolhidas pelos governos. Já Smith (2009) destaca que, ao deliberar sobre um tema predefinido por uma autoridade pública ou por outra organização, os minipúblicos não podem tomar decisões sobre o enquadramento dado à questão debatida e que isso acaba influenciando e limitando as decisões que podem ser tomadas no seu interior. Além disso, o autor destaca que, com exceção das experiências canadenses de assembleias cidadãs sobre reforma eleitoral, a grande maioria dos minipúblicos acaba não tendo, quase nunca, influência sobre as decisões políticas. Mesmo assim, Smith lembra que muitos autores não consideram essa limitação uma falha dos minipúblicos e são até contrários a que essas instâncias tenham poderes de decisão, devido à falta de *accountability* e de mecanismos que responsabilizem os participantes dos minipúblicos. Além disso, para Warren (2008, p. 55), como a maioria das experiências de minipúblicos tem sido adotada na esfera administrativa, a participação dos cidadãos seria tida apenas como uma fonte de sugestões e não como um processo político de representação e tomada de decisões.

Assim, por um lado, vários autores consideram que a atribuição de poderes decisórios aos minipúblicos pode levantar problemas relativos à legitimidade dessas instâncias e preferem lhe atribuir apenas papel consultivo. Por outro lado, a falta de uma clara definição sobre as consequências dos seus debates e conclusões pode levar

a que os minipúblicos sejam tomados em consideração apenas quando estão de acordo com as perspectivas de quem os comissionou ou que sejam utilizados apenas para legitimar decisões já tomadas.

Uma alternativa para esse impasse teria sido encontrada na experiência da assembleia cidadã de British Columbia, analisada por Warren e Pearse (2008). Nessa experiência, o governo da província de British Columbia no Canadá deu poder a uma assembleia de cidadãos escolhidos de forma aleatória para que discutisse a reforma do sistema eleitoral da província. Além disso, o governo se comprometeu a submeter as recomendações da assembleia a um *referendum* e a implementá-las caso o resultado do *referendum* fosse positivo. A assembleia cidadã de British Columbia teve então poderes efetivos para redesenhar as regras eleitorais da província, mas, ao mesmo tempo, suas decisões deveriam passar pela sanção popular, por meio de um *referendum*, criando, dessa maneira, um vínculo entre as deliberações do minipúblico e o público mais geral que seria afetado pela reforma eleitoral. Entretanto, a assembleia cidadã de British Columbia constitui uma experiência isolada (que foi replicada apenas na província de Ontário no Canadá), elaborada a partir da vontade política de alguns governantes para lidar com uma questão específica bem definida. Além disso, mesmo que a assembleia cidadã realizada em British Columbia indique as potencialidades dos minipúblicos como corpos cidadãos capazes de debater e decidir sobre temas importantes como as reformas das próprias instituições democráticas, a proposta de reforma eleitoral feita por essa assembleia não conseguiu ser aprovada no *referendum* e, mesmo que os votantes tivessem se expressado, em sua maioria, a favor da reforma, o *referendum* não conseguiu alcançar a participação de pelo menos 60% dos votantes, requerida para que a lei eleitoral fosse efetivamente alterada.

Segundo Smith (2009), vários fatores - como a falta de apoio generalizado dos meios de comunicação, a desconfiança e o silêncio dos partidos políticos que não se engajaram em campanhas a favor ou contra a reforma proposta no *referendum* e a escassez de fundos disponibilizados pelo governo para a campanha pré-*referendum* - teriam contribuído de forma significativa para que uma parte importante dos cidadãos não tivesse conhecimento dos debates e das recomendações da assembleia. Nesse sentido, é possível detectar que o caráter excepcional dessa experiência e o fato de que ela tenha acontecido de forma paralela e, em boa medida, desligada do restante das instituições representativas podem ter contribuído para seu isolamento e

o conseqüente fracasso da sua proposta. Além disso, é preciso lembrar que a maior parte dos minipúblicos continua sendo composta de instâncias de caráter apenas consultivo, cujos temas e objetivos estão mais ou menos predefinidos por quem os convoca e cujo prazo de atuação é geralmente limitado no tempo.

Mesmo se se considerar a abordagem mais ampla de Fung (2003), que inclui na definição de minipúblicos também instâncias cujos participantes não foram escolhidos por sorteio, a questão dos impactos dos minipúblicos não está completamente resolvida. Com efeito, ao falar do empoderamento dos minipúblicos, o autor menciona que o fato de os minipúblicos tomarem decisões vinculantes para o sistema político é uma escolha do desenho institucional de cada experiência e que não é sempre desejável que essas instâncias sejam empoderadas e tenham influência nas decisões públicas. Isso porque podem ser capturadas por interesses particulares ou resultar em uma delegação de poder ilegítima. Em outros casos, entretanto, o empoderamento pode ser algo positivo, pois permite incentivar a participação dos cidadãos nessas instâncias (FUNG, 2003, p. 346). Para o autor, então, os minipúblicos serem empoderados para tomar decisões vinculantes depende do objetivo específico do minipúblico, ou seja, das características e funções que lhe forem atribuídas por parte de quem estiver promovendo o minipúblico.

De maneira geral, parece possível afirmar que as características dos minipúblicos acabam, em muitos casos, tornando essas instâncias fracamente inseridas no sistema político e com impactos pouco relevantes sobre este último. Para superar essa limitação, Bohman (2012), ao refletir sobre a ideia de sistema deliberativo, alerta para a necessidade de conectar a comunicação livre e aberta na esfera pública com a participação empoderada dos cidadãos na tomada de decisões. Nesse contexto, segundo o autor, os minipúblicos são espaços nos quais se exerce a liberdade deliberativa, mas, ao mesmo tempo muitos deles carecem de uma autoridade decisória plena.

Para o autor, seria preciso pensar também em espaços onde seja possível tomar decisões e nos quais a liberdade comunicativa seja transformada em poder comunicativo³². Isso aconteceria quando a liberdade comunicativa é incorporada em

³² Bohman (2012) retoma a ideia de poder comunicativo de Habermas. Segundo este último (HABERMAS, 2011), o poder político tem uma distinção interna entre poder administrativo, que operaria no interior do Estado e é guiado por ações de tipo instrumental e poder comunicativo, gerado a partir dos fluxos intersubjetivos de comunicação e “das interações entre formação da vontade institucionalizada constitucionalmente e esferas públicas mobilizadas culturalmente, as quais

processos institucionalizados de tomadas de decisões. Esses espaços não exerceriam, então, apenas influência indireta nas instituições democráticas, mas, em alguma medida, se tornariam parte delas. Em lugar de minipúblicos, o autor prefere então chamar essas instâncias que combinam deliberação e poder decisório a partir de formas de representação que permitem preservar a possibilidade de autogoverno nas democracias plurais e de larga escala, de *minidemoi*. Segundo Bohman, essa conexão entre liberdade comunicativa e poder decisório nos *minidemoi* poderia ser feita de várias maneiras, mas seria necessário considerar as conexões com as instituições democráticas formais e a distribuição de autoridade decisória em diferentes níveis e escalas. Com isso, o autor realça a necessidade de se pensar em arranjos institucionais que incorporem a deliberação, mas também formas de representação em vários níveis do sistema político. A reflexão de Bohman leva à necessidade de analisar, de maneira mais aprofundada, quais são as conexões dos minipúblicos com as instituições democráticas e quais os eventuais limites da inserção dessas instâncias no sistema político. A partir dessa reflexão, será então possível um balanço mais completo das potencialidades e limites dos minipúblicos.

1.2.4 Institucionalização: os minipúblicos e o sistema político

Mesmo que a questão da inserção dos minipúblicos nas instituições democráticas não seja um tema comum na literatura sobre minipúblicos, alguns autores têm direta ou indiretamente tocado nesse tema (FUNG, 2003; SMITH, 2009). Fung (2003) define os minipúblicos como uma classe intermediária de instituições democráticas que estão situadas entre agências administrativas e associações secundárias. Eles seriam então espaços públicos cujas características e desenho podem variar e cujas consequências para a governança democrática dependem de tais formatos.

encontram, por seu turno, uma base nas associações de uma sociedade civil que se distancia tanto do estado, como da economia” (HABERMAS, 2011, p. 24). Para Habermas, o poder comunicativo tem o papel de direcionar o uso do poder administrativo para que ele realize a vontade determinada de forma comunicativa. Entretanto, segundo Habermas, essa interação entre esfera pública e esfera institucional deveria acontecer apenas por meio de fluxos de comunicação, enquanto Bohman (2012) propõe incorporar os processos comunicativos que se dão na esfera pública em estruturas institucionais, permitindo assim mais participação dos cidadãos não apenas na formação de opinião, mas também na formação de vontade e na toma de decisões.

De maneira parecida à reflexão elaborada por Bohman (2012) sobre os *minidemos*, a definição de minipúblico dada por Fung permite, então, enfatizar a importância de se pensar essas instâncias como espaços que têm algum tipo de conexão com o Estado e que afetam o funcionamento das instituições democráticas. Mesmo assim, segundo este último, os minipúblicos não são exclusivamente instâncias que estão inseridas no sistema político ou que têm algum impacto direto sobre as instituições democráticas (AVRITZER, 2017, no prelo), mas constituem um leque mais amplo de experiências de deliberação em espaços públicos, algumas das quais (como no exemplo das pesquisas deliberativas citadas pelo próprio Fung), dependendo do seu desenho, podem não ter conexões ou consequências diretas sobre as instituições políticas.

Já segundo Smith (2009), os minipúblicos são uma forma de assembleias escolhidas por sorteio e são incorporados no sistema político. Eles fazem parte de um conjunto mais amplo de inovações democráticas, ou seja, de instituições desenhadas especificamente para incrementar a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões políticas. Como inovação democrática, então, os minipúblicos são um formato institucional inserido no sistema político. Assim, mesmo se o autor der mais atenção às questões do formato institucional dos minipúblicos e de sua relação com as instituições democráticas, ele destaca o fato de que os minipúblicos têm um grau muito baixo do que ele chama de controle popular, ou seja, não são capazes, na maior parte dos casos, de influenciar os processos políticos. Além disso, o autor está preocupado não apenas com o controle popular dessas instâncias, mas também com a maneira como cada inovação democrática realiza determinados valores democráticos, como a inclusividade, a realização de juízos ponderados e a transparência, sem questionar o fato que esses valores podem ser realizados também em arenas que atuam de forma desconectada do sistema político.

De maneira mais geral, ao analisar as características do desenho dos minipúblicos, muitas das experiências que se encaixam nessa definição são experiências pontuais ou criadas para fazerem frente a um assunto ou temática específicos. Segundo Pateman (2012), o fato de que a maioria dos minipúblicos tenha um prazo determinado para acontecer e desapareça depois de ter terminado sua função, sem ser fortemente integrada no sistema de governo representativo ou nas instituições democráticas, faz com que essas instâncias não se tornem parte da vida política de uma comunidade. Outra questão destacada pela autora diz respeito à

literatura sobre minipúblicos, que mesmo propondo essas experiências de deliberação como um caminho para melhorar o funcionamento do sistema político e das instituições representativas, deixa intactas e não questiona as estruturas convencionais da democracia.

Além disso, muitos minipúblicos não têm regras específicas sobre os momentos em que devem ser instalados ou uma periodicidade predeterminada, mas sua criação e funcionamento dependem, na maioria dos casos, da vontade política de outros atores. Assim, como sublinha Bohman (2012), mesmo quando minipúblicos têm algum tipo de conexão com o sistema político, eles são, em geral, criados a partir de atos de vontade dos governos e, mesmo podendo discutir uma série de questões e, em alguns casos, tomar decisões sobre elas, acabam se tornando instâncias subordinadas a seus criadores, pois foram autorizados por parte de algum corpo ou autoridade no interior do sistema político formal. De maneira mais geral, os minipúblicos são instâncias criadas apenas quando existe uma vontade política de governantes e administradores e não respondem a demandas por mais participação vindas da sociedade (SINTOMER, 2010, p. 125). Essa característica, junto ao fato de que seu desenho é, em muitos casos, definido por especialistas e intelectuais e imposto de forma unívoca aos participantes, pode contribuir tanto para deixar os minipúblicos como experiências marginais com respeito ao conjunto das instituições democráticas, como a afastar essas instâncias das demandas que vêm da sociedade. Com efeito, no entendimento de Smith e Rayan (2014), o conceito de minipúblico foca exatamente na constituição de espaços para a deliberação protegidos e distantes das pressões cotidianas da política, em particular da influência de interesses particulares.

Se por um lado, essa característica é indispensável para garantir a deliberação, por outro lado, seu caráter episódico e os curtos prazos, suas funções limitadas e subordinadas à vontade de outros atores, assim como sua origem e desenho impostos aos participantes de cima para baixo, dificultam a incorporação dessas experiências no interior das instituições políticas e suas conexões com as demandas por maior democratização vindas da sociedade. Nesse sentido, é possível apontar para o fato de que o conceito de minipúblico tem sido, de maneira geral, utilizado para refletir sobre as características e a democratização interna de pequenos espaços de comunicação e deliberação isolados e protegidos das dinâmicas e pressões que caracterizam as instituições democráticas. Assim, mesmo se suas conexões e

inserção nas instituições políticas podem ser mais ou menos intensas (FUNG, 2003; SMITH, 2009), o conceito não fornece ferramentas analíticas específicas para se refletir mais aprofundadamente sobre tais conexões e sobre a maneira como as experiências dos minipúblicos são institucionalizadas e difusas na arquitetura institucional das democracias contemporâneas, mas, muito pelo contrário, privilegia uma compreensão dessas experiências como espaços cuidadosamente desenhados para evitar as influências e “contaminação” do sistema político mais amplo.

Apesar dessas limitações do conceito de minipúblico, Dryzek (2010) tenta analisar o papel dos minipúblicos em diferentes sistemas políticos. Para tanto, o autor classifica os sistemas políticos a partir de duas variáveis: a inclusividade, segundo a qual um sistema político é inclusivo quando permite a expressão de ampla variedade de interesses sociais, ou excludente, quando reconhece apenas restrita gama de interesses como politicamente legítimos; e o fato de os Estados serem mais ou menos ativos na promoção desses interesses. O autor obtém, assim, quatro tipos de sistemas políticos: a) Estados ativamente inclusivos, que, além de reconhecer amplo leque de interesses os defendem e criam canais para organizar esses interesses no seu interior; b) Estados passivamente inclusivos que, apesar de reconhecerem como legítima grande variedade de interesses e deixar abertos inúmeros canais por meio dos quais estes últimos possam exercer influência, não intervêm para organizá-los ou incluí-los no Estado; c) Estados passivamente exclusivos, que proveem apenas poucos canais para a influência da sociedade e esses canais são restritos a um pequeno grupo de interesses sociais preestabelecidos; d) enfim, há Estados ativamente exclusivos que correspondem a Estados autoritários.

A partir dessa tipologia, Dryzek analisa como um mesmo tipo de minipúblico (conferências de consensos organizadas sobre o tema dos alimentos geneticamente modificados) teve efeitos diferentes em diferentes tipos de sistemas políticos e chega à conclusão que esses minipúblicos conseguem funcionar de forma mais integrada ao sistema político só nos países que têm um sistema político ativamente inclusivo. Enquanto isso, nos países passivamente inclusivos e passivamente exclusivos, os minipúblicos só têm algumas chances de se integrar ao sistema político nos níveis locais de governo, considerados mais flexíveis. Além disso, o autor expõe que, em nenhum dos casos estudados, os minipúblicos tiveram o poder de decidir sobre as políticas públicas.

Apesar de o autor reconhecer que não é possível, na maioria dos casos, mudar as características do sistema político como um todo, ele conclui o artigo afirmando que, apesar de todas as limitações, os minipúblicos têm outras inúmeras qualidades e características positivas e que, portanto, os teóricos deliberacionistas deveriam continuar a encorajar a sua difusão (DRYZEK, 2010, p. 176). Se, por um lado, a reflexão do autor é importante por lembrar que as características dos contextos sociais e políticos podem incentivar ou não o uso de instâncias de participação e deliberação e fazer com que elas tenham diferentes tipos e graus de integração nas instituições democráticas, por outro lado, o autor desconsidera que podem existir outros tipos de desenhos institucionais capazes de se adaptarem melhor em diferentes tipos de situações (AVRITZER, 2009). Nesse sentido, o foco no conceito de minipúblico não apenas limita o leque de experiências que são tomadas em consideração a um pequeno conjunto de experiências cujo desenho é geralmente rígido e imposto de cima para baixo, mas leva também a desconsiderar que inovações com desenhos institucionais distintos podem surgir em outros contextos e ainda, que o estudo desses distintos desenhos e suas relações com os sistemas nos quais se inserem podem ajudar a entender melhor a existência de diferentes maneiras a partir das quais experiências de participação e deliberação podem ser integradas às instituições da democracia representativa.

1.3 Sociedade civil, participação e a criação de instituições participativas na América Latina

Na América Latina, o uso do sorteio nunca chegou a se difundir ou ser utilizado na política. Entretanto, vários países da região contaram com outras formas de participação na vida pública e na política desde a época colonial. Mesmo considerando a diversidade dos países e de trajetórias, assim como a falta de pesquisas históricas aprofundadas e que gerem consenso ao redor dessas experiências, é possível apontar alguns elementos e tradições que caracterizaram a vida pública das colônias espanholas e das novas repúblicas e que remetem a tradições distintas à do sorteio.

Em particular, desde o período da colonização espanhola, difundiu-se nos territórios conquistados a prática do *cabildo abierto*. Os *cabildos abiertos* eram

mecanismos de raízes espanholas, trasladados nas Américas durante o período da conquista e das colônias espanholas e consistiam em reuniões das quais participavam todos ou parte dos vizinhos de uma cidade, junto com as autoridades locais, para debater e decidir sobre temas que afetavam sua vida cotidiana (AMAYA; LEÓN, 2004; TAPIA, 1969). Mesmo que os *cabildos abiertos* não estivessem previstos e regulados por leis, eles foram um mecanismo amplamente difundido em muitas cidades dos territórios coloniais espanhóis, conseguindo propiciar a participação em diferentes níveis (AMAYA; LEÓN, 2004; TAPIA, 1969)³³. Durante o período colonial, os *cabildos abiertos* foram utilizados para tomar grande variedade de decisões, desde a eleição de funcionários públicos até a ubiuação das novas cidades, o que teria tornado essas instâncias o centro da vida pública dos novos territórios (AMAYA; LEÓN, 2004)³⁴. Mesmo que, no século XVII, a coroa espanhola tenha limitado o uso do *cabildo abierto* para eleições, este último continuou a ser utilizado para outros assuntos, tornando-se particularmente importantes no século XIX, no período de luta pela independência (TAPIA, 1969)³⁵.

Os *cabildos abiertos* perderam importância depois que as colônias espanholas obtiveram a independência. Contudo, Forment (2013) ressalta que as mobilizações desse período têm sido importantes para a constituição de grande variedade de

³³ Apesar da grande disponibilidade de evidências histórica sobre a existência e funcionamento desses mecanismos, segundo Tapia (1969, p. 62), seria, porém, difícil determinar quem eram e quantos eram os vizinhos que participavam dos *cabildos abiertos*, pois, em geral, as atas não continham os dados dos participantes. Entretanto, para o autor, seria possível afirmar que, a princípio, a participação era restrita aos homens espanhóis e crioulos, mas que as pessoas incluídas foram se ampliando ao longo dos séculos, sendo que em algumas ocasiões foi permitida também a participação dos habitantes mestiços e indígenas. De maneira parecida, Amaya e León (2004) acreditam que, mesmo se, no começo do período colonial, a participação nesses espaços era bastante restringida, ela foi se ampliando e que, dependendo do tema tratado, eles podiam ser abertos para todos os habitantes da cidade.

³⁴ Entre os temas comuns tratados nos *cabildos abiertos*, Tapia (1969, p. 60-61) aborda também a falta de água, ataque de indígenas ou piratas, pobreza, arrecadação de dinheiro para a coroa espanhola ou para obras públicas, luta contra epidemias, fundação e mudança de lugar de cidades, questões religiosas.

³⁵ Nesse período, os *cabildos abiertos* tornaram-se um importante espaço de organização e mobilização dos habitantes das cidades contra o regime colonial, sendo que várias cidades da região se declararam livres dos vínculos com a Espanha e elegeram governos provisórios por meio de *cabildos abiertos* (AMAYA; LEÓN, 2004; TAPIA, 1969). Assim, apesar da participação não ser aberta a todos os habitantes das cidades e dessas instâncias terem progressivamente perdido importância durante as administrações das novas repúblicas (AMAYA; LEÓN, 2004, p. 57), é possível registrar a existência de uma tradição de assembleias abertas a todos os que quisessem participar, durante as quais se discutia e se tomavam decisões sobre temas de interesse público. Outra peculiaridade dessas assembleias tem a ver com o fato de que elas não funcionavam de forma isolada, mas de forma integrada a outras instituições coloniais, tendo impactos concretos na administração das cidades.

associações ativas em vários países da região³⁶. Em sua pesquisa histórica, o autor propõe mostrar como a sociedade latino-americana do século XIX era mais moderna, ativa cambiante e capaz de adotar novas formas de sociabilidade (mais igualitárias, individualistas e abertas) do que supõem alguns autores. Nesse sentido, Forment afirma que teria existido também na América Latina entre os séculos XVIII e XIX uma tradição cívica parecida com a que Tocqueville identificou nos Estados Unidos e que, na região, existiram milhares de associações cívicas e econômicas as quais representaram enclaves democráticos em um contexto autoritário. Essas associações teriam constituído uma ponte entre a vida pública e a vida privada, permitindo a emergência de formas de vida democráticas. Entretanto, o próprio autor admite algumas importantes limitações dessas experiências associativas. Em primeiro lugar, elas não teriam incluído práticas e grupos periféricos como os camponeses e os indígenas, devido à forte segregação social vigente nas sociedades latino-americanas da época. Em segundo lugar, esse conjunto de associações teria existido de forma paralela e separada da vida política dos respectivos países, na qual continuava prevalecendo o autoritarismo. Segundo Forment, houve, ao longo da história latino-americana, uma disjunção entre vida pública e instituições políticas, sendo que a primeira não teria conseguido influenciar e democratizar as segundas.

Assim, de forma geral, para além da experiência dos *cabildos abiertos*, os regimes autoritários que predominaram na região teriam, ao longo do tempo, limitado a incorporação dessas práticas na esfera política e enfraquecido a sociedade civil e sua autonomia. Como enfatizam Alvarez, Dagnino e Escobar (2000, p. 27), ao longo do século XIX difundiu-se a visão de que as práticas políticas eram uma extensão das relações privadas das elites, o que teria contribuído para gerar grande distância entre sociedade civil e política. Mesmo assim, a urbanização e industrialização que marcaram as primeiras décadas do século XX tornaram inevitável algum tipo de incorporação das massas populares na vida política. Os regimes populistas que surgiram na região a partir da década de 1930 responderam a essas crescentes pressões por incorporação na vida política vindas das massas populares urbanas por meio de formas de incorporação controladas de desde o governo e sem autonomia. Assim, apesar de algumas concessões, os governos continuariam expressando os interesses das classes dominantes e controlando as

³⁶ Em particular, o livro do autor pesquisa o México e o Peru e anuncia a saída de mais um volume sobre Cuba e Argentina (FORMENT, 2013).

formas de inserção e participação na vida política dos setores populares através de relações personalistas e subordinadas com o líder político (WEFFORT, 1986). De acordo com Alvarez, Dagnino e Escobar (2000), isso teria dificultado o surgimento de novos sujeitos politicamente autônomos e aumentado a exclusão, a qual foi ulteriormente agravada pelo autoritarismo dos regimes militares da década de 1960 e 1970 e pelo seu recurso à repressão e à violência.

Contudo, novas formas de organização da sociedade civil começaram a surgir como defesa contra um Estado autoritário (AVRITZER, 2002; DAGNINO, 2000; DOIMO, 1995; SADER, 1988). De forma parecida com o que aconteceu com a sociedade civil do século XIX, em um primeiro momento esses movimentos se constituíram de maneira desconectada e contraposta ao Estado autoritário, o que permitiu sua autonomia e pluralidade. Segundo Avrtizer (2002), diferentes tipos de movimentos sociais que surgiram em vários países da América Latina durante o período das transições democráticas introduziram mudanças importantes nas práticas sociais e na cultura política. Essas mudanças teriam a ver principalmente com as demandas para mais moralização da vida política, com o surgimento de mais autonomia organizativa dos novos movimentos (a qual permitiu, entre outras coisas, que esses movimentos fossem capazes de reivindicações mais autônomas, quebrando os padrões de clientelismo e particularismo dominantes até então nas relações dos setores populares com o Estado) e, de maneira mais geral, com a emergência de formas públicas de discussão e deliberação.

As inovações introduzidas pela sociedade civil seriam, segundo o autor, elementos de grande importância para a democratização desses países. Nesse sentido, as experiências dos movimentos sociais do final da década de 1970 e começo da década de 1980 teriam marcado uma ruptura com respeito às estratégias marcadas pelo clientelismo, tutela e subordinação e permitido a constituição de novos laços de solidariedade e identidades sociais plurais (AVRITZER, 2002; DAGNINO, 2000). Panfichi (2002, p. 304) relata também que esses atores sociais surgidos no período das transições democráticas teriam recuperado um discurso liberal presente nas etapas formativas das repúblicas latino-americanas, mas repelido na prática política e social durante a maior parte da sua história.

Por sua vez, Dagnino (2000) aponta que, se por um lado, a literatura costuma reconhecer a importância desses movimentos nos processos de redemocratização que aconteceram em vários países da região, por outro lado, o papel dessa nova esfera

pública é geralmente desconsiderado nos momentos pós-democratização, para a consolidação das instituições democráticas. Para a autora, as principais análises sobre transição democrática na América Latina têm privilegiado a dimensão institucional, desconsiderando as mudanças advindas na esfera pública e sua importância para a democratização da sociedade³⁷. Nesse sentido, os novos movimentos que começaram a atuar no espaço público teriam desafiado a tradição cultural autoritária fortemente presente na maioria dos países da região (AVRITZER, 2002; DAGNINO, 2000). Ao mesmo tempo, essa atuação no espaço público dos movimentos surgidos no período da redemocratização não implicaria completa desconexão e recusa da institucionalidade política do Estado, mas levaria consigo demandas por sua transformação e por mais democratização das instituições políticas (DAGNINO, 2000).

Mesmo se, em muitos casos, esses processos de renovação no nível da sociedade não teriam conseguido mudar a persistência de práticas autoritárias no interior no sistema político, os processos de democratização na América Latina teriam mostrado o ressurgimento de práticas democráticas no interior da sociedade civil, salientando a possibilidade de se introduzir mudanças nos novos regimes democráticos desde fora da elite política (AVRITZER, 2002; CAMERON, 2013). Esse novo contexto teria, então, aberto espaços para novas formas de interação entre Estado e sociedade civil e para novas formas de experimentação democrática tanto no interior como no exterior do sistema político. Assim, mesmo que essas relações possam ser, em muitos casos, tensas e permeadas de conflitos (DAGNINO, 2002), elas têm, em alguns casos, permitido a transferência de potenciais positivos que emergiram no nível público para o nível institucional, permitindo a introdução de novas práticas deliberativas no sistema político (AVRITZER, 2002).

A tradição de assembleias abertas e associações voluntárias atuando no espaço público teria então voltado à tona na região durante o período das transições democráticas. Depois de séculos de desconexão entre sociedade civil e sistema político ou de subordinação e falta de autonomia da primeira, a ideia de que as práticas democráticas presentes nessa esfera pudessem influenciar de forma positiva

³⁷ Já para Avritzer (2002), as análises sobre transição democrática na região têm se limitado à análise da natureza democrática ou não democrática das elites políticas que se afirmaram nos diferentes países da região, sem considerar como a disputa entre práticas democráticas e não democráticas não se daria apenas no nível da competição eleitoral entre elites políticas, mas também deveria ser analisada no contexto mais amplo de mudanças na cultura política no nível da esfera pública.

o sistema político, afetando não apenas a formação de uma cultura política democrática, mas também os processos de tomada de decisões, apareceu novamente no horizonte latino-americano. Com isso, abririam-se espaços para a experimentação institucional no interior do sistema político.

No meio acadêmico, a criação e difusão de experiências de participação na região incentivou a realização de pesquisas e estudos voltados para avaliar as características e o funcionamento das novas instâncias (AVRITZER, 2002; BAIOCCHI, 2003; COELHO; NOBRE, 2004; DAGNINO, 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a; FUNG; VAN COTT, 2008; WRIGHT, 2003)³⁸. Essa literatura contribuiu de forma significativa para se refletir sobre a importância do desenho e das especificidades dessas experiências e colocou algumas questões importantes para se pensar sobre as possibilidades e desafios de maior inclusão dos cidadãos na esfera política. Porém, o aprofundamento das discussões e análises acadêmicas sobre essas experiências não tem gerado um único marco analítico, mas uma pluralidade de abordagens e pesquisas, sendo que a atenção com a definição e sistematização dessas experiências surgiu só em um segundo momento. Nesse sentido, diferentemente do conceito de *minipúblicos*, a ideia de instituições participativas (IPs) não nasceu de uma reflexão teórica sobre como viabilizar espaços de deliberação, mas foi uma forma de refletir e conceituar as principais características das experiências que surgiram nas últimas décadas principalmente na América Latina e no Brasil.

A ideia de IPs começa a ser utilizada no Brasil (AVRITZER, 2008; 2009; PIRES, 2011) para conseguir analisar, a partir de um mesmo marco conceitual, experiências distintas que se desenvolveram nesse país a partir do período da redemocratização. A presente seção propõe refletir sobre o conceito de instituições participativas, sua gênese e sua capacidade de lidar com alguns dos principais problemas enfrentados pela literatura sobre *minipúblicos*. Em particular, será descrito como o conceito de IPs permite captar melhor a variação de experiências de participação e deliberação e o contexto no qual elas operam, assim como suas diferentes formas de inserção no panorama mais amplo de instituições democráticas.

³⁸ Vale a pena destacar que o trabalho de Van Cott (2008) analisa experiências de inovações institucionais elaboradas no contexto da chegada ao poder, no nível local, de partidos indígenas. Nesse sentido, a autora analisa como certas especificidades da cultura e das tradições indígenas andinas, podem contribuir ou gerar empecilhos para o funcionamento dessas inovações. Apesar dessa especificidade, o trabalho da autora também pode ser inserido no mais amplo conjunto de pesquisas que avaliam o surgimento e o funcionamento de inovações participativas na região.

Ao delimitar o conceito de IPs, Avritzer (2008, p. 45) as define como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas”. Nesse sentido, elas são instituições formalmente estabelecidas por meio de normas ou de decisões de distintos atores políticos e que, mesmo tendo a especificidade de contar com a participação direta de cidadãos isolados ou de membros da sociedade civil, são concebidas como instâncias inseridas na arquitetura institucional dos regimes democráticos. Segundo Avritzer (2009), ao incorporar a atuação direta de cidadãos e membros da sociedade civil nos processos formais de tomadas de decisões, as IPs têm algumas características específicas.

- a) Em primeiro lugar, elas operam simultaneamente a partir dos princípios da participação e da representação (AVRITZER, 2009). Isso faz com que a tradição de mobilizações e assembleias abertas presentes em vários setores da sociedade civil latino-americana não aconteça apenas no nível microlocal, mas seja vinculada a instâncias de participação que acontecem em escalas e níveis de governos maiores, por meio de mecanismos de representação (AVRITZER; RAMOS, 2016);
- b) em segundo lugar, as IPs institucionalizam práticas da sociedade civil em formas permanentes de interação com o Estado. Isso torna as IPs algo mais que ocorrências episódicas que acontecem como consequência de uma mobilização social específica ou da vontade de algum ator institucional de introduzir desenhos deliberativos experimentais. As IPs tornaram-se parte da institucionalidade democrática de vários países latino-americanos, constituindo canais mais permanentes por meio dos quais é possível levar demandas da sociedade à esfera institucional mais restrita e, geralmente, menos acessível (AVRITZER, 2009);
- c) em terceiro lugar, as IPs facilitam maior interação com partidos políticos e com atores do Estado, permitindo conectar as concepções de participação que estão na raiz dos partidos políticos de esquerda com a sociedade civil e suas demandas difusas por participação. Nesse sentido, a participação não é algo desconectado da vida política, mas, muito pelo contrário, os atores políticos exercem importante papel para organizar as demandas difusas por mais participação e organizá-las no nível do Estado (AVRITZER, 2009). Na

América Latina, esse papel tem sido cumprido por partidos políticos de esquerda, os quais têm conseguido conectar as concepções de participação presentes nas suas bases com demandas e práticas difusas na sociedade civil, organizando-as e levando-as para dentro do Estado (AVRITZER, 2009; BAIOCCHI, 2003; WAMPLER; AVRITZER, 2004). Assim, as IPs têm permitido a esses atores políticos buscarem meios para se reconectar com suas bases, para além da competição eleitoral;

- d) enfim, segundo o autor, as características do desenho dessas instituições são fundamentais para entender as consequências das IPs na organização das instituições políticas, podendo ajudar a incluir elementos horizontais presentes na sociedade civil e limitar os elementos hierárquicos da sociedade política. Com isso, Avritzer (2009) quer ressaltar que as IPs incluem um conjunto de experiências bastante distintas e cujo desenho institucional varia consideravelmente de uma experiência para outra, fazendo com que nem todas tenham os mesmos efeitos sobre o funcionamento das instituições democráticas.

É possível perceber que a definição de IPs salienta elementos distintos daqueles considerados fundamentais pela definição de minipúblico, dando assim outro tipo de enquadramento aos fenômenos estudados e permitindo pesquisar toda uma série de experiências que não se encaixam na definição de minipúblico, mas que têm contribuído para repensar e inovar o funcionamento das instituições democráticas. A principal diferença que pode ser destacada entre a definição de minipúblico e a de IPs tem a ver com o acesso a essas instâncias. Com efeito, como foi mostrado, a ideia de sorteio é alheia à tradição cívica latino-americana, sendo que as experiências de participação que surgiram na região estavam ligadas a formas de mobilização da sociedade civil e a uma tradição de assembleias abertas a todos os que tenham interesse em participar. Isso fez com que as discussões e reflexões teóricas sobre as modalidades de acesso dos participantes que surgiram a partir dessas experiências tenham dado outros tipos de enquadramento e colocado outros tipos de questões para os temas da inclusividade e da representação.

Além disso, outra distinção que pode ser feita entre a definição de minipúblico e a de IPs tem a ver com a ênfase dada à deliberação. A atenção às dinâmicas deliberativas não está ausente da definição de IPs, mesmo assim, o foco

dessas instâncias não é o de favorecer condições ideais para a deliberação, mas de inserir as dinâmicas deliberativas no interior das instituições políticas e administrativas. De maneira mais geral, o foco do conceito de IPs não é tanto teorizar as melhores características do desenho institucional que permitam a deliberação e a inclusão de maneira ideal, independentemente do contexto, mas refletir sobre como diferentes desenhos institucionais permitem conectar e incluir distintos tipos de atores sociais e políticos e sobre como novas práticas deliberativas são inseridas na institucionalidade democrática.

A partir dessas considerações, torna-se necessário analisar de maneira mais aprofundada as características das IPs e suas diferenças com respeito aos minipúblicos. Essas reflexões permitem entender a importância desse marco conceitual para problematizar e pesquisar de forma mais aprofundada as origens dessas instâncias em diferentes países da região e como essas distintas origens podem ter consequências importantes para a maneira como essas novas práticas são inseridas na institucionalidade democrática.

1.3.1 IPs e deliberação

Mesmo que a definição de IPs não aprofunde a questão das dinâmicas deliberativas características dessas instâncias, os debates e as análises empíricas que surgiram ao redor das experiências latino-americanas foram influenciados pelas discussões teóricas sobre democracia deliberativa e espaços públicos (AVRITZER, 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006b) e costumam considerar as características das deliberações que se dão nessas arenas como um elemento fundamental para se avaliar as características e dinâmicas internas das IPs. Entretanto, na literatura sobre minipúblicos o foco da atenção está em espaços cuidadosamente desenhados para permitir uma troca de argumentos que se aproxime o máximo possível das dinâmicas deliberativas ideais elaboradas pela teoria deliberativa, fazendo com que as experiências concretas de minipúblicos costumem ser espaços planejados por especialistas e protegidos das pressões da vida política e dos interesses de grupos organizados (SMITH; RYAN, 2014).

Já a literatura sobre as IPs e, mais em geral, sobre as experiências latino-americanas de participação trabalha com a ideia de uma deliberação que se dá a

partir da esfera pública a qual, por sua vez, seja capaz de levar suas formas de organização e suas dinâmicas deliberativas para dentro do Estado (AVRITZER, 2002). Assim, na América Latina, a análise das dinâmicas deliberativas não foi ignorada, mas se deu principalmente a partir do estudo de experiências reais em espaços concretos e não isolados da vida política e seus conflitos e contradições (CUNHA; ALMEIDA, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011).

Algumas das características das IPs e, em particular, sua ligação com mobilizações e reivindicações vindas da sociedade civil, assim como o fato de incluir experiências cujos formatos institucionais preveem assembleias abertas a todos os interessados, poderiam, a princípio, ser considerados elementos que dificultam ou impedem a deliberação no interior dessas instâncias ao excluir os cidadãos comuns e os mais marginalizados. Mesmo assim, Smith (2009) mostra como o papel de mediadores e facilitadores que guiam as discussões e a possibilidade de se ter acesso à informação sobre o tema tratado são uns elementos que podem permitir e melhorar as dinâmicas deliberativas nesses espaços. Nesse sentido, as instituições participativas não impedem *a priori* a deliberação, mas de forma parecida ao que acontece com os minipúblicos, a maneira como ela acontecerá será influenciada pelas características específicas do desenho de cada experiência concreta.

Além disso, em alguns casos, o fato de as assembleias serem abertas, junto com as expectativas dos ganhos que podem ser obtidos no processo participativo, pode incentivar a mobilização dos setores mais desfavorecidos e normalmente marginalizados da vida política (ABERS, 2003). Experiências como a do orçamento participativo de Porto Alegre (OP) permitem mostrar a possibilidade de que os desenhos institucionais que preveem a utilização de assembleias abertas adotem incentivos capazes de mobilizarem e incentivarem a participação desses setores (SMITH, 2009). Ao mesmo tempo, se por um lado a lógica de mobilização pode incentivar uma lógica competitiva entre os participantes com interesses e prioridades distintos, por outro lado, Smith (2009) mostra como a própria experiência de participação e de partilha nesses espaços, junto com outras características do desenho que permitem o conhecimento mútuo das necessidades e prioridades dos diferentes grupos, pode favorecer o surgimento de laços de confiança e de solidariedade entre os diferentes indivíduos e grupos que participam e pode permitir que estes últimos deixem de lado seus interesses mais imediatos, reconhecendo a importância de se priorizar os grupos mais desfavorecidos.

O isolamento dos interesses presentes na sociedade e a existência de regras de acesso aleatórias ou que permitam a representação de minoria ou grupos marginalizados não são, assim, as únicas modalidades capazes de permitir a presença e igualdade de voz de uma pluralidade de pontos de vista da sociedade. Também as assembleias abertas ou outras modalidades de acesso às IPs podem ter desenhos capazes de fortalecer os laços de confiança e solidariedade entre os participantes, permitindo que os setores mais mobilizados e politicamente ativos revejam seus interesses e sejam capazes de agir de forma deliberativa. Assim, mesmo se não todas as experiências concretas de IPs irão realizar todos os pressupostos e condições para criar o ambiente ideal para a deliberação, esse tipo de abordagem permite avaliar e comparar como a deliberação acontece em uma grande variedade de casos e como esta última pode ser influenciada por dinâmicas políticas concretas.

1.3.2 Inclusividade, participação e representação

Como foi exposto no subitem anterior, a existência de assembleias abertas pode estar associada ao risco de que só os setores mais mobilizados e politicamente ativos participem, levando à exclusão dos setores menos organizados e mais desfavorecidos. Entretanto, Smith (2009) descreve como várias pesquisas mostraram que, apesar das desigualdades que podem permanecer nesse tipo de espaços, elas são muito menores quando comparadas com aquelas encontradas no acesso às instituições políticas tradicionais. No contexto latino-americano, o fato de essas dinâmicas terem surgido no nível popular no cenário das mobilizações que aconteceram durante os processos de redemocratização e do surgimento de novas demandas dos setores tradicionalmente excluídos (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000; AVRITZER, 2002) tem contribuído para entender essas instâncias, cujo acesso é aberto, como formas de participação que permitem progressiva inclusão de novos atores antes excluídos da vida política.

Para além das especificidades do contexto latino-americano, vários autores (ABERS, 2003; FUNG; WRIGHT, 2003) têm relatado que a estrutura de incentivos presente em diferentes experiências pode ajudar a reduzir as desigualdades de acesso e de voz e ajudar a fazer com que as consequências e os efeitos das decisões tomadas nesses espaços sejam mais favoráveis para os grupos mais desfavorecidos e que

costumam ser mais afastados da participação na vida política. Nesse sentido, características específicas do desenho institucional das IPs podem definir incentivos seletivos que tornem a participação mais atrativa para os setores tradicionalmente mais marginalizados.

Para Smith (2009, p. 47), esses incentivos devem ser percebidos como diretamente relevantes para esses setores e não como algo distante e intangível. Para além das características do desenho, esse autor destaca também outro elemento que pode incentivar a participação dos grupos mais desfavorecidos, melhorando sua inclusão nesses espaços, o qual tem a ver com os efeitos de demonstração das próprias experiências de participação. Isso significa que os impactos concretos da participação em determinados setores ou grupos da população podem incentivar novos grupos a participar. Nesse sentido, a inclusividade deve ser entendida como algo estático e definitivo, definido pelo desenho institucional, mas como algo dinâmico que pode ser reforçado pelos próprios processos de participação.

Além disso, as IPs institucionalizam essa modalidade de participação em formas permanentes de organização política nas quais a sociedade pode interagir com os agentes do Estado. Isso permite que os discursos e as demandas dos indivíduos e grupos excluídos tenham mais chances de impactar o sistema político e as decisões tomadas no seu interior (AVRITZER, 2017, no prelo). Entretanto, ao se analisar a questão da inclusividade em assembleias cujo acesso é aberto, geralmente está se tomando em consideração apenas o nível local que, em muitos casos, está desconectado dos níveis de governo nos quais se tomam as decisões mais importantes. Avritzer e Ramos (2016) destacam que a redução da atenção de boa parte da literatura a esse nível microlocal tem contribuído para legitimar a perspectiva de que a participação deveria estar vinculada aos interesses e problemas mais próximos dos cidadãos, pois é o âmbito no qual os efeitos da participação são tangíveis. Essa visão tem assim desconsiderado a possibilidade de instâncias de participação numa escala mais ampla e as questões e desafios que isso comporta em termos de inclusão de uma pluralidade de grupos e vozes. Já a experiência brasileira de IPs como os conselhos e as conferências é exemplo da possibilidade de combinar modalidades de participação e representação, permitindo, assim, que mais pluralidade de vozes e demandas seja transmitida para níveis políticos mais amplos e influia nas decisões destes últimos (AVRITZER; RAMOS, 2016).

Em particular, Pogrebinschi (2013a) mostra como, no caso das Conferências Nacionais de Políticas no Brasil, as quais funcionam a partir da eleição de delegados desde o nível municipal, passando pelo nível estadual, grupos minoritários na sociedade conseguem estar presentes e pautar demandas específicas por intermédio de seus representantes. Nesse sentido, as Conferências Nacionais de Políticas permitem a criação de canais de representação desses grupos a partir da participação (POGREBINSCHI, 2013a), gerando, assim, modalidades de representação para grupos que costumam ser mais excluídos e que normalmente não conseguem adequada representação pelos canais formais de representação legislativa e não tem outros recursos de *lobby* ou pressão política. Além disso, segundo Abers e Keck (2008), o papel da sociedade civil nessas instâncias de participação vai além de representar determinados indivíduos ou de falar em nome de outros, mas é também o de construir uma arena que permita a expressão da diversidade e a interação de uma pluralidade de atores para gerar novas relações e práticas democráticas. Assim, mesmo que nem todas as IPs funcionem com a mesma lógica e interconexão entre participação e representação e que seja necessário analisar como, na prática, diferentes desenhos institucionais permitem melhorar a inclusão em diferentes níveis do sistema político, é possível apontar que essas instâncias podem permitir mais inclusão nos processos institucionalizados de tomada de decisão.

1.3.3 Impactos das IPs

Os estudos e as análises sobre experiências de participação na América Latina partem da ideia de que essas instâncias podem ser um instrumento de grande importância para superar as debilidades da democracia representativa nessa região (AVRITZER, 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006b). Em particular, a participação permitiria maior democratização das estruturas do Estado, a possibilidade de incidir nos processos políticos e o enfrentamento de algumas problemáticas que afetam a região, como a persistência de práticas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas, no interior do Estado, assim como a fraqueza dos canais de comunicação e *accountability* entre a esfera pública e o sistema político. Se por um lado, esses pressupostos levaram vários pesquisadores a se interrogar sobre as características concretas dessas instâncias e suas potencialidades, por outro lado, o

entusiasmo gerado pelas primeiras experiências participativas, principalmente no Brasil, levou, em alguns casos, a “atribuir indiscriminadamente aos espaços de participação da sociedade civil o papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade” (DAGNINO, 2002, p. 296). Conforme essa mesma autora, essa atitude tem gerado expectativas muito fortes sobre essas experiências, o que, num primeiro momento, tem contribuído para gerar parâmetros de avaliação muito exigentes e para o surgimento de alguns trabalhos críticos sobre as reais possibilidades das instâncias de participação³⁹.

Ao longo dos anos, as pesquisas foram se multiplicando e se diversificando. Se por um lado, alguns dos estudos realizados na região destacaram a possibilidade de que, em contextos específicos, a participação podia ser instrumentalizada e apropriada de acordo com finalidades políticas específicas⁴⁰, por outro lado, várias investigações começaram a mostrar o potencial democratizador dessas instâncias, mas sem perder de vista a sua complexidade, suas eventuais ambivalências e a possibilidade de que os efeitos desejados se manifestassem de forma variada dependendo do contexto estudado (ABERS; KECK, 2009; AVRITZER, 2009; BAIOCCHI, 2003; COELHO; NOBRE, 2004; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006b). É então possível apontar para o fato de que, apesar do entusiasmo e interesse gerados por essas novas experiências de participação que surgiram na região, a literatura que tem se dedicado a estudá-las não tem tido uma visão apologética sobre a participação, mas tem se dedicado a explorar suas potencialidades e limites nas situações específicas nas quais as IPs têm atuado.

A variedade de impactos que distintas experiências de participação podem ter gerou um importante debate e um número cada vez maior de investigações sobre os possíveis efeitos dessas experiências e sobre as metodologias para se investigar tais efeitos. Em particular, a publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) “Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação” (PIRES, 2011) estimulou o debate sobre o tema, apontando desafios e

³⁹ Em particular, algumas pesquisas sobre os conselhos gestores evidenciaram os problemas relativos à inclusão dos mais desfavorecidos e excluídos nessas arenas ou à resistência dos governos locais a atribuírem poderes efetivos a essas arenas (SANTOS JR.; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004).

⁴⁰ De acordo com Dagnino (2004), a apropriação do discurso sobre participação por atores neoliberais e por agências internacionais como o Fundo Monetário Internacional ou o Banco Mundial levaria ao que a autora chama de “confluência perversa”, como consequência da qual o ideário e o vocabulário ligados à ideia de participação seriam ressignificados e utilizados para legitimar a redução dos custos e mais eficiência nas políticas públicas, assim como a transferência das responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil.

soluções metodológicas possíveis. Uma primeira constatação que pode ser feita a partir dessa literatura é a possibilidade de se analisar diferentes tipos de efeitos das IPs, desde os efeitos psicológicos ou de socialização até efeitos nas políticas públicas (na distribuição e qualidade dos bens, recursos e serviços públicos) ou nos indicadores socioeconômicos (LAVALLE, 2011; SILVA, 2011; WAMPLER, 2011). Entretanto, um elemento fundamental que permite distinguir as IPs dos minipúblicos tem a ver com o fato de que, para além da possibilidade de elas terem efeitos indiretos sobre a democracia, ao terem papel educativo, melhorar a qualidade das deliberações ou incentivar o debate público (CUNHA; ALMEIDA, 2011), como no caso dos minipúblicos, as características das IPs e, em particular, o fato de elas serem formas permanentes e institucionalizadas de interação com o Estado permitem investigar seus efeitos nos processos políticos e, em particular, na produção de políticas públicas e nos seus resultados (SILVA, 2011)⁴¹.

Nesse sentido, o fato de as IPs terem sido concebidas como instâncias que estão inseridas na institucionalidade democrática e não são separadas dela permite, a princípio, que a participação de amplo número de atores sociais possa afetar todas as etapas dos processos decisórios e de formulação e implementação de políticas públicas (FUNG, 2007). Nessa direção, algumas pesquisas (PIRES; VAZ, 2012; POGREBINSCHI, 2013a; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011) têm analisado de forma específica as consequências que as deliberações e decisões tomadas nessas arenas têm sobre o funcionamento de determinadas instituições políticas ou determinados programas e políticas públicas. Tais trabalhos têm mostrado como determinadas instituições participativas, ao se inserirem na mais ampla arquitetura institucional da democracia brasileira, conseguem ter impactos concretos sobre determinadas instituições ou programas e políticas e podem modificar e, em vários casos, melhorar seu funcionamento.

⁴¹ A esse respeito, vale a pena destacar que, muitas vezes, as IPs têm sido analisadas como espaços de deliberação e tomada de decisões, não considerando a implementação de tarefas específicas por parte dessas instâncias. Se, para Avritzer (2002) a implementação de decisões e políticas deve permanecer uma tarefa da administração pública, devido à complexidade das tarefas envolvidas; outros autores (DAGNINO, 2004; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006b) associam a participação na implementação a uma visão neoliberal, voltada para a transferência das responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil, a qual enfraqueceria mais do que fortalecer as instituições democráticas. No entanto, considera-se que excluir a implementação do campo de análise da participação ou considerá-la *a priori* um elemento negativo possa limitar o entendimento das experiências que esse projeto pretende pesquisar e de suas especificidades. Com efeito, alguns autores têm defendido que a participação nos processos de implementação pode e deve ser incluída nas análises e avaliações dessas instituições (ABERS; KECK, 2009; SMITH, 2009) e que ela pode ter papel positivo no fortalecimento das instituições democráticas (ARSTEIN, 1969).

Em consequência disso, é possível afirmar que o fato de as IPs serem formas mais permanentes e estáveis de interação com o Estado é uma característica fundamental para permitir que essas instâncias tenham impactos mais diretos e concretos sobre o funcionamento das instituições democráticas. É justamente a existência de interações e contatos entre atores sociais, políticos e institucionais e não o isolamento dos primeiros que permite o estabelecimento de conexões entre as IPs e os processos de formulação e implementação de políticas públicas que ocorrem nos poderes Legislativo e Executivo em diferentes níveis e esferas de governo (COELHO, 2011; PATEMAN, 2012). Assim, torna-se fundamental analisar mais de perto as características da institucionalização das IPs e suas formas de inserção no conjunto da arquitetura institucional das democracias latino-americanas, pois ela é fundamental para transmitir as deliberações que acontecem nesses espaços para o sistema político (AVRITZER, 2017, no prelo; CAMERON, 2013).

1.3.4 Institucionalização: a inserção das IPs no sistema político

Tendo em vista que as IPs têm como característica fundamental reconectar práticas e demandas da sociedade civil com o Estado, essas experiências não acontecem de forma isolada e separada do funcionamento das demais instituições das democracias representativas, como acontece no caso dos minipúblicos, mas acabam se inserindo nesse contexto institucional, tendo regras e funcionamento mais ou menos estabilizados e reconhecidos como legítimos pelo sistema político mais amplo. A partir dessa constatação, torna-se fundamental refletir sobre as maneiras como as práticas e demandas que existem de forma difusa na sociedade são inseridas em novas instituições políticas e sobre como diferenças na institucionalização podem levar a desenhos institucionais e formas de se inserir na arquitetura institucional bastante distintos.

Apesar da grande variedade de formatos e características institucionais que as IPs podem assumir, um primeiro ponto que pode ser destacado tem a ver como fato de as IPs permitirem formas de interação direta entre os indivíduos e as estruturas de autoridade que tornam a participação possível (PATEMAN, 2012). Além disso, Avritzer (2009, p. 64-65) aponta para o fato de que a criação de novas IPs implica uma interação da sociedade política e das instituições com a sociedade civil. A partir

dessa interação, a sociedade civil pode também levar para o debate suas próprias preocupações e incluí-las nos novos desenhos⁴².

Segundo Wampler e Avritzer e (2004), para que essa conexão entre atores sociais e institucionais se torne possível, é necessária a eleição de coalizões partidárias que estejam dispostas a elaborar e implementar novas instituições. Assim, um elemento fundamental para se entender a institucionalização de práticas participativas e a criação das IPs é a chegada ao poder e a ocupação de espaços institucionais por forças favoráveis à realização de mudanças institucionais e à ampliação dos espaços de participação.

De maneira parecida, várias das pesquisas que analisaram o surgimento de IPs (ABERS, 2000; AVRITZER, 2009; BAIOCCHI, 2003; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006b) têm detectado a importância dos atores políticos em vários níveis de governo para que se criassem oportunidades para a introdução e consolidação dessas novas instituições. Na América Latina, isso tem se dado principalmente por meio de partidos políticos de esquerda e de sua capacidade de criar vínculos com a sociedade civil e suas demandas (ABERS; KECK, 2009; AVRITZER, 2009; BAIOCCHI, 2003; WAMPLER; AVRITZER, 2004). Assim, se por um lado a utilização de mecanismos de participação não pode ser considerada uma exclusividade de tais setores (DAGNINO, 2004; GOLDFRANK, 2007a; SELEE; PERUZZOTTI, 2009), por outro lado, as principais experiências de participação na América Latina e, em particular, nos países estudados estiveram ligadas à iniciativa de governos ou partidos de esquerda.

Mesmo que seja possível notar um geral compromisso da esquerda latino-americana para com a participação dos grupos menos privilegiados e para com a experimentação e inovação institucional, é preciso também não esquecer que existem importantes diferenças nas concepções de democracia (CAMERON; HERSHBERG, 2010; LEVITSKY; ROBERTS, 2011) e de participação (GOLDFRANK, 2007a; 2011) que prevalecem nas distintas experiências nacionais. Essas diferenças, por sua vez, podem levar a diferentes compromissos para com as práticas participativas e a experimentação institucional e, em consequência disso, podem conduzir a formas de institucionalização das práticas participativas diferentes de um país para outro.

⁴² Segundo Avritzer (2009), entre as preocupações da sociedade política para com os novos desenhos estariam a de tornar as regras para a participação universais, a de criar incentivos para ampliar a participação e a de difundir as boas práticas do ponto de vista geográfico.

Avritzer (2009), em particular, tem mostrado que, no Brasil, diferenças dentro de um mesmo partido de esquerda (o PT) podem ajudar a entender diferenças na adoção e institucionalização de IPs em diferentes cidades do país. O autor mostra como diferenças nas dinâmicas locais do mesmo partido fazem com que as mesmas IPs sejam ou não adotadas, se institucionalizem e tenham resultados distintos em diferentes cidades brasileiras.

De maneira geral, ao refletir sobre a institucionalização das IPs, um primeiro elemento que pode ser destacado tem a ver com o fato de que não é o isolamento da participação e sua proteção diante de interesses e pressões específicos, mas sua conexão entre demandas sociais e a esfera política e suas dinâmicas que permite a institucionalização das IPs. Além disso, para que as IPs se institucionalizem e se tornem formas permanentes de interação entre Estado e sociedade, é necessário o comprometimento de atores políticos e institucionais que atuem no interior das instituições representativas e sejam capazes de promover mudanças institucionais e a adoção de novos desenhos participativos. Porém, diferentemente do que acontece com a maioria dos minipúblicos, a vontade de determinados atores políticos e institucionais não se traduz apenas em experiências isoladas voltadas para resolver um problema ou questão específicos, mas na introdução de inovações e mudanças institucionais mais amplas que, pelo menos a princípio, se propõem a serem douraduras⁴³. Essas reflexões sugerem a necessidade de se analisar mais aprofundadamente os “caminhos” que permitem a institucionalização das IPs e de se perguntar como a interação entre diferentes atores em diferentes contextos pode levar a que essas inovações tenham formas de inserção bastante distintas no conjunto das instituições representativas e administrativas das democracias latino-americanas.

1.4 Minipúblicos e IPs, duas tradições em confronto

Com base na análise empreendida ao longo do capítulo, foi possível destacar a existência de uma tradição participativa na América Latina, a qual deu origem a grande variedade de experiências e inovações democráticas, assim como a uma

⁴³ Nesse sentido, Cameron (2013) mostra como, em alguns países da região, as novas formas de participação não foram apenas institucionalizadas, mas chegaram a ser constitucionalizadas com o objetivo de tornar a participação uma característica permanente do sistema político.

extensa literatura sobre estas últimas. Essa literatura tem sido caracterizada por pluralidade de abordagens tanto teóricas, como metodológicas. Nesse contexto, a discussão sobre o conceito de IPs propõe elaborar um marco analítico que, mesmo reconhecendo as grandes diferenças que existem no desenho e no funcionamento das diferentes experiências latino-americanas, permita destacar as características comuns dessas experiências, diante de outros tipos de instâncias de participação e deliberação mais conhecidas pela literatura internacional, mas que não se difundiram na região.

A partir da reflexão sobre as especificidades dessas distintas experiências, foi possível analisar como o conceito de IPs responde a alguns dos principais desafios enfrentados pelos minipúblicos e coloca novas questões e possibilidades para a ampliação e aprofundamento das práticas democráticas. Como mostra o QUADRO 1, foi possível destacar que as IPs se diferenciam dos minipúblicos em quatro dimensões principais. Primeiramente, em relação à deliberação, as IPs não se preocupam tanto em elaborar as condições ideais nas quais esta última deve acontecer, mesmo assim, a literatura que analisa as IPs não desconsidera essa dimensão, mas está atenta a como as dinâmicas deliberativas acontecem na prática (CUNHA; ALMEIDA, 2011). Além disso, diferentemente dos minipúblicos, a deliberação não é pensada para acontecer em espaços protegidos e isolados das dinâmicas e pressões externas. Muito pelo contrário, nas IPs a deliberação é entendida como uma prática que acontece antes de tudo na esfera pública e que, a partir daí, é inserida em práticas e experiências mais institucionalizadas (AVRITZER, 2002). Nesse sentido, mesmo que a dinâmica deliberativa presente nas IPs não permita reproduzir todas as condições e padrões estabelecidos pela teoria deliberativa, há, na literatura sobre IPs, uma atenção para as condições que favorecem essas dinâmicas, assim como para os problemas e desafios que elas encontram na realidade (CUNHA; ALMEIDA, 2011).

Em segundo lugar, apurou-se que, enquanto os minipúblicos utilizam o sorteio como meio de incluir os cidadãos comuns que normalmente não participam da vida política e de representar a pluralidade de características sociais e de pontos de vista que existem na sociedade (GOODIN; DRYZEK, 2006; SINTOMER, 2010; SMITH; RYAN, 2014), as IPs, de maneira geral, derivam de uma tradição de assembleias abertas e de mobilizações sociais para incluir novos atores e novas demandas no sistema político (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000; AVRITZER, 2002; DAGNINO, 2002). Em consequência disso, as formas de

inclusão utilizadas pelos minipúblicos respondem a critérios “técnicos” estabelecidos de cima para baixo. De maneira diferente, aquelas utilizadas nas IPs, retomam, em muitos casos, práticas próprias da sociedade civil. Além disso, enquanto os minipúblicos deixam seus participantes pouco conectados com o sistema políticos e com os resultados concretos de suas deliberações, as IPs permitem a inclusão das demandas dos participantes em vários níveis de governo, fazendo com que a inclusividade não se dê apenas no interior dessa instância de deliberação, mas também em relação ao sistema político mais amplo (AVRITZER, 2017, no prelo). Assim, mesmo que a abertura das IPs e sua capacidade de inclusão possam variar dependendo do desenho de cada experiência particular, a existência de assembleias abertas não constitui por si só um entrave para mais inclusividade.

QUADRO 1 - Minipúblicos *versus* IPs

	Minipúblicos	Instituições Participativas
Deliberação	<p>Isolamento dos espaços de deliberação das dinâmicas e pressões externas.</p> <p>Busca para as condições ideais de deliberação</p>	<p>A deliberação não é isolada do restante da vida política, mas retoma práticas existentes na esfera pública.</p> <p>Atenção para como a deliberação acontece na prática.</p>
Inclusividade	<p>Sorteio como meio de inclusão que permite a representação da diversidade social e de pontos de vistas.</p> <p>Metodologia de inclusão imposta de cima para baixo.</p> <p>Não aumenta a inclusão no sistema político.</p>	<p>Assembleias abertas como forma de incorporar à vida política as mobilizações de novos atores antes excluídos.</p> <p>Resultados concretos das IPs podem gerar incentivos para ampliar a participação.</p> <p>Combinação de participação e representação permite uma inclusão das demandas em vários níveis do governo.</p>
Impactos no sistema político	<p>Impactos indiretos, mas escassa capacidade de influenciar diretamente as decisões políticas.</p> <p>Possibilidade de tomar decisões vinculantes poderia levar a problemas de <i>accountability</i>.</p>	<p>Impactos indiretos e diretos sobre o sistema político e o funcionamento das instituições democráticas.</p> <p>Podem influenciar diferentes etapas do processo de tomadas de decisões e de produção de políticas públicas.</p>
Institucionalização e inserção no sistema político	<p>Pouco institucionalizados e marginais com respeito ao funcionamento das demais instituições democráticas.</p> <p>Experiências pontuais temporárias.</p> <p>Experiências dependentes de uma vontade política específica que atua de cima para baixo.</p>	<p>Estabilização e inserção de práticas vindas da sociedade civil nas instituições políticas.</p> <p>Formas permanentes e estáveis de interação com o Estado.</p> <p>Resultado da interação de demandas sociais e atuação de atores políticos e institucionais.</p>

Fonte: elaboração própria

Em terceiro lugar, por serem os minipúblicos, espaços isolados e pouco conectados com a esfera política, isso leva a que eles não consigam impactar de forma direta o sistema político e os processos de tomadas de decisões, sendo que seus efeitos sobre este último se dariam apenas de forma indireta (GOODIN; DRYZEK, 2006). Além disso, o isolamento dos minipúblicos e a falta de mecanismos de conexão com o público mais amplo têm levado alguns autores a afirmar que, devido à ausência de canais de *accountability*, seria problemático se os minipúblicos assumissem o poder de tomar decisões vinculantes (SMITH, 2009). Pelo contrário, a literatura tem mostrado que as IPs podem ter uma variedade de impactos, tanto diretos como indiretos, sobre o sistema político, podendo influenciar vários momentos do processo de tomada de decisões e da elaboração, implementação e controle de políticas públicas (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011).

Enfim, um dos motivos pelos quais os minipúblicos não conseguem ter impactos diretos no sistema político seria sua falta de institucionalização e marginalidade quanto ao funcionamento das demais instituições políticas (PATEMAN, 2012). Nesse sentido, seu caráter temporário e pontual, assim como sua criação dependente da vontade política pontual de determinados atores políticos, os quais podem decidir sobre sua utilização de maneira unilateral, faz com que essas instâncias tenham inserção precária e limitada na arquitetura institucional das modernas democracias representativas, tendo assim possibilidades limitadas de modificar e melhorar seu funcionamento. Já as IPs costumam ser o resultado do confronto entre demandas e práticas da sociedade civil e a abertura de canais de diálogo e interação por parte de atores políticos que agem no interior das instituições, os quais permitem a criação de formas mais estáveis e permanentes de interação entre esses atores. Assim, mesmo que as diferentes experiências de IPs que surgiram na América Latina não tenham as mesmas formas de institucionalização e o mesmo tipo de relação com as demais instituições democráticas, todas elas foram criadas com a intenção de constituir instâncias permanentes, parte de uma nova institucionalidade democrática mais ampla.

De maneira geral, mesmo que as IPs tenham uma série de elementos comuns que permitem distingui-las dos minipúblicos e agrupá-las em uma mesma tradição de inovações institucionais, seu desenho institucional pode variar de uma experiência para outra nas quatro dimensões analisadas. Nesse sentido, mesmo que seja possível afirmar que as IPs são o resultado de tradições, práticas e demandas vindas da

sociedade civil, as quais foram incorporadas no sistema político de forma a terem algum grau de institucionalização e poder, por consequência, ter algum impacto sobre ele, as características do desenho que influenciam a deliberação, inclusividade, impactos, assim como a institucionalização e inserção das IPs no sistema político podem variar, evidenciando a existência de diferenças na tradição participativa da região.

Porém, mesmo que a literatura sobre as IPs, assim como os estudos comparativos de distintas experiências dentro de um mesmo país, seja abundante, poucos autores têm se perguntado como essa tradição participativa está presente em diferentes contextos no nível regional e quase não existem pesquisas que estudem de maneira sistemática se e como os governos *da pink tide* têm retomado e ampliado essa tradição ou que comparem experiências participativas desses países. Nesse sentido, se por um lado, as dimensões de análise discutidas ao longo do presente capítulo podem constituir um ponto de partida para a avaliação e comparação dos distintos governos de esquerda, por outro lado, torna-se necessário também entender quais as principais características desses governos e, em particular, qual seu compromisso para com a ampliação da participação⁴⁴.

Em consequência disso, para que seja possível analisar as variações existentes no interior da tradição da esquerda latino-americana, é necessário tanto operacionalizar as quatro dimensões das IPs analisadas anteriormente, como fazer ampla revisão da literatura sobre os governos da *pink tide* e entender como esta última tem tratado o tema da participação. Portanto, antes de passar à revisão da literatura sobre governos de esquerda na América Latina, a qual será efetuada no próximo capítulo, é preciso ir além da reflexão sobre as características fundamentais das IPs, para especificar quais elementos e características concretas correspondem a cada uma das dimensões levantadas e como cada uma dela pode variar nas diferentes experiências estudadas. Nesse sentido, a operacionalização das características gerais levantadas ao longo do primeiro capítulo permite não apenas comparar entre si as experiências analisadas, mas também estabelecer e avaliar eventuais padrões de

⁴⁴ Vale a pena destacar que, mesmo que as quatro dimensões de análise citadas no presente capítulo possam indicar caminhos possíveis para futuras classificações mais abrangentes que mostrem o compromisso dos diferentes governos para com a participação, a análise de apenas dois casos faz com que não seja possível chegar a uma tipologia abrangente que classifique os diferentes governos da *pink tide* de acordo com o tipo de IPs criadas. Nesse sentido, é possível que a análise de mais casos para além do Brasil e da Venezuela leve a novas questões e à necessidade de refinar mais os critérios de classificação utilizados.

variação. É, então, importante esclarecer os critérios que permitem avaliar como as quatro dimensões discutidas no primeiro capítulo estão presentes nas diferentes experiências latino-americanas. Assim, a partir de uma revisão da literatura e das pesquisas empíricas que analisam o desenho das IPs, foi elaborada uma série de indicadores utilizados nos capítulos 3 e 4 para a análise dos documentos programáticos dos partidos de esquerda, assim como da legislação relativa às IPs em cada um dos países estudados.

1.4.1 Operacionalizando a deliberação

Mesmo que a efetividade dos processos deliberativos não dependa apenas do desenho institucional (CUNHA, ALMEIDA, 2011), a literatura mostra que algumas características deste último podem facilitar ou não a deliberação. Um primeiro elemento destacado pela literatura nesse sentido tem a ver com a possibilidade de os participantes terem acesso a informações e conhecimentos técnicos (FARIA, 2007; SMITH, 2009). O acesso às informações está relacionado à possibilidade de os participantes aprenderem sobre as questões debatidas e serem expostos a outros pontos de vista, permitindo, assim, minimizar as assimetrias informacionais que podem existir entre os participantes e que estes últimos possam participar do debate em igualdade de condições ((FARIA, 2007; SMITH, 2009). Será então necessário analisar se o desenho das IPs prevê espaços ou modalidades de formação dos participantes, assim como se disponibiliza acesso às informações necessárias para os debates e/ou se prevê a existência de comissões técnicas⁴⁵.

Outro elemento destacado pela literatura tem a ver com a importância do papel exercido por facilitadores e mediadores que acompanhem os debates. Esses atores podem exercer papel fundamental tanto para garantir que todos os participantes e, em particular, os mais fracos ou pertencentes a grupos minoritários tenham voz e sejam escutados, como para mediar entre os participantes (FUNG, 2003; SMITH, 2009). Para tanto, indagar se o desenho das IPs criadas em distintos países da América Latina prevê a presença de facilitadores e lhe atribui funções

⁴⁵ Sobre este último ponto, Faria (2007, p. 130-131), ao analisar os conselhos municipais no Nordeste do Brasil, destaca que a existência de instâncias como comissões técnicas, temáticas ou de trabalho no desenho institucional de uma IP pode se tornar particularmente importante, ao constituir espaços de capacitação capazes de evitar processos decisórios hierárquicos.

específicas pode permitir identificar a existência de uma preocupação com o funcionamento das dinâmicas deliberativas e com a qualidade da deliberação. A possibilidade de fala dos participantes pode ser avaliada também pela análise de quem, no interior da IP, pode propor as pautas em discussão, pois, conforme Faria e Ribeiro (2010), quanto mais vozes podem ser inseridas nesse processo, mais democrática será sua estrutura interna. Enfim, outro aspecto do desenho que pode impactar as deliberações das IPs tem a ver com a forma como as decisões são tomadas (FARIA, 2007). Isso porque a existência de regras que preveem se as decisões devem ser por maioria simples, qualificada ou por unanimidade pode influir sobre as formas de debates nesses espaços e sobre a possibilidade de se chegar a decisões que podem ir além das preferências individuais.

Uma segunda dimensão que deve ser avaliada e que caracteriza os processos deliberativos nas IPs refere-se ao fato de elas não serem isoladas do restante da vida política, mas estarem inseridas nas dinâmicas desta última. Para tanto, a análise dos documentos irá analisar se tanto as propostas dos partidos dos diferentes países como as IPs realmente existentes preveem algum tipo de inserção ou isolamento da participação do restante da vida política e institucional. Nessa linha, será avaliado se os participantes desses espaços têm ou podem ter algum tipo de conexão tanto com o restante da sociedade civil organizada, como com outras organizações político-partidárias. Será também avaliado se, de maneira geral, as IPs atuam de forma isolada quanto às demais instituições. A partir dessas reflexões, segue o detalhamento das dimensões de análise que serão utilizadas para avaliar as propostas de IPs dos partidos de esquerda, assim como as leis que foram efetivamente criadas a respeito.

Deliberação:

- a) Presença de elementos que podem facilitar a deliberação:
 - Acesso à informação;
 - presença de facilitadores;
 - possibilidade de fala/proposta das pautas;
 - regras de tomadas das decisões;
- b) Separação ou não dos espaços deliberativos do restante da vida política.
 - Separação dos participantes da sociedade civil e política;
 - separação ou integração das IPs frente às demais instituições políticas.

1.4.2 Operacionalizando a inclusividade

Se por um lado, a capacidade de incluir novos atores constitui um elemento distintivo das IPs, por outro lado, a real inclusividade dessas instâncias pode variar dependendo do desenho (FARIA; RIBEIRO, 2010; FUNG, 2003; HEVIA DE LA HARA, 2006; SMITH, 2009). É importante, então, analisar quais são as regras de acesso aos espaços investigados, pois elas podem influenciar de maneira direta sua capacidade inclusiva. A literatura vem apontando que os mecanismos de seleção dos participantes, assim como suas possibilidades de fala (SMITH, 2009) e as posições que estes últimos ocupam no interior dessas instâncias (FARIA, 2007), são elementos do desenho que influenciam a inclusividade. Para avaliar a real inclusividade desses espaços será, então, necessário analisar as regras que determinam quem pode participar, determinando se existem assembleias abertas a todos ou se há mecanismos de escolha entre a população ou entre representantes da sociedade civil. Além disso, será preciso avaliar se todos os participantes das IPs têm as mesmas possibilidades de voz ou se isso depende das posições que eventualmente cada membro ocupa no interior dessas instâncias.

Além disso, como indicam Avritzer e Ramos (2016) e Pogrebinschi (2013a), quando a participação se dá em um nível que vai além do local, é preciso investigar os mecanismos de representação e as formas como eles ampliam ou podem restringir a participação de distintos setores da sociedade, em particular os mais excluídos. Nesse sentido, vai ser preciso se perguntar, de forma mais específica, sobre como a existência de eventuais mecanismos de representação permite a expressão de uma pluralidade de interesses (ABERS; KECK, 2008; FARIA; RIBEIRO, 2010), assim como sobre a existência de regras específicas para a inclusão de grupos mais vulneráveis ou menos mobilizados (CUNHA, ALMEIDA, 2011). A partir dessas reflexões, segue o detalhamento das dimensões de análise que serão utilizadas para avaliar as propostas de IPs dos partidos de esquerda, assim como as leis que foram efetivamente criadas a respeito⁴⁶.

⁴⁶ No capítulo 1, entre as características que permitem avaliar a inclusividade das IPs, foi colocado também o fato que a existência de resultados concretos das IPs pode gerar incentivos para ampliar a participação nessas instâncias. Entretanto, ao se tratar de uma característica relativa ao funcionamento concreto das IPs, ela não será avaliada na presente tese.

Inclusividade:

a) Acesso:

- Quem pode participar (assembleias abertas, membros da sociedade civil, existência de mecanismos de representação, etc.);
- quem tem direito a voz e voto/posições ocupadas no interior das IPs.

b) Existência de mecanismos de representação que permitem ir além do nível local:

- Formas de escolha dos representantes;
- setores que podem ter acesso à representação.

1.4.3 Operacionalizando os impactos

Mesmo que a análise dos impactos concretos das IPs não possa ser feita somente a partir do desenho destas últimas e fuja dos objetivos desta tese, é possível, a partir da avaliação deste último, se perguntar se existem mecanismos que permitem que as decisões tomadas pelos participantes se tornem vinculantes para as instituições políticas e a administração pública⁴⁷. Nesse sentido, é possível avaliar se o desenho das IPs caracteriza estas últimas apenas como instâncias consultivas ou se prevê que suas decisões se tornem obrigatórias. Além disso, é preciso entender se a implementação das decisões depende da vontade política e dos interesses dos governos ou de outras instituições responsáveis pela aplicação das decisões das IPs ou se existem algumas garantias que permitam que as decisões tomadas sejam respeitadas também em contextos políticos adversos (AVRITZER, 2008). Esse aspecto específico pode ser avaliado analisando se o desenho das IPs prevê algum tipo de sanção caso suas decisões não sejam levadas em consideração.

Outro elemento importante para se avaliar os impactos das IPs vai ser o possível alcance das decisões tomadas nesses espaços. Com efeito, como salienta Fung (2003), a escolha do escopo desses espaços é fundamental para determinar seus possíveis impactos concretos. Será preciso, então, se perguntar se as decisões tomadas nesses espaços têm alcance local, municipal, estadual ou nacional. Além

⁴⁷ Por outro lado, porém, a análise dos efeitos indiretos da participação e da deliberação, nas dimensões de análise sugeridas por Goodin e Dryzek (2006), depende, em boa medida, do funcionamento concreto das IPs, mais do que do seu desenho. Portanto, não será avaliada na presente tese.

disso, de acordo com Fung (2007), o impacto dos espaços de participação pode variar também dependendo do momento em que eles são inseridos no ciclo de políticas públicas, podendo incidir mais sobre a formulação e tomada de decisões ou sobre a capacidade do Estado em levar adiante e implementar determinadas medidas. A partir dessas reflexões, segue o detalhamento das dimensões de análise que serão utilizadas para avaliar as propostas de IPs dos partidos de esquerda, assim como as leis que foram efetivamente criadas a respeito.

Impactos:

a) Tipo de decisões:

- Consultivas *versus* vinculantes;
- existência de sanções em caso de descumprimento.

b) Alcance das decisões:

- Nível geográfico (local, municipal, estadual, nacional);
- fases das políticas públicas (elaboração implementação, controle).

1.4.4 Operacionalização da institucionalização

Mesmo que a existência de leis e decretos, por si só, já ateste certo grau de institucionalização, permitindo apontar certa estabilização das práticas participativas no interior das instituições políticas, as maneiras como as IPs se inserem no contexto institucional mais amplo e como podem afetar as formas de interação entre Estado e sociedade civil podem ser variadas (SELEE; PERUZZOTTI, 2009). Assim, um primeiro ponto que pode ser analisado tem a ver com o fato de que a legislação pode estabelecer que a criação de determinados mecanismos de participação seja obrigatória ou não e, eventualmente, estabelecer sanções caso essas instituições não sejam criadas⁴⁸. Além disso, entender se existem regras precisas para a criação das IPs ou se estas últimas são deixadas à discricionariedade da administração pública ou de outros níveis de governo pode ajudar a avaliar a força com que os governos estão querendo que as IPs saiam do papel e funcionem de forma efetiva.

⁴⁸ Em particular, como mostra Avritzer (2009), no caso das audiências públicas para os planos diretores das grandes cidades brasileiras, o fato de que essas últimas sejam uma etapa obrigatória no processo de elaboração desses planos pode levar a que todo o processo seja invalidado no caso em que as audiências não sejam realizadas.

Outro ponto que pode ser levantado sobre o tipo de institucionalização das IPs tem a ver com o tipo de inserção que estas últimas têm na arquitetura institucional de cada um dos países estudados. Uma primeira questão que pode ser levantada diz respeito a quais são as áreas e instituições às quais as IPs estão sendo associadas. Isso vai permitir entender em quais áreas os partidos de esquerda e seus governos estão dispostos a ampliar os canais de comunicação com a sociedade civil. Além disso, vai ser importante analisar se as IPs são mais ou menos isoladas ou integradas do restante das instituições políticas dos respectivos países. Com efeito, como apontam Selee e Peruzzotti (2009), a participação pode se integrar nestas últimas de formas bastante diferentes, que vão desde a integração e complementaridade de funções a formas paralelas de atuação, até uma eventual substituição do papel de determinadas instituições⁴⁹. A partir dessas reflexões, segue o detalhamento das dimensões de análise que serão utilizadas para avaliar as propostas de IPs dos partidos de esquerda, assim como as leis que foram efetivamente criadas ao respeito. Em seguida, o QUADRO 2 resume a operacionalização das dimensões de análise discutidas até agora.

Institucionalização

- a) Obrigatoriedade:
 - Implementação obrigatória *versus* facultativas;
 - existência de sanções;
 - detalhamento das regras de criação e funcionamento;
- b) Tipo de inserção institucional:
 - Áreas em que é prevista a participação;
 - tipo de relação com as demais instituições (inserção e complementaridade; atuação paralela; substituição).

⁴⁹ Esse ponto é mais bem desenvolvido no segundo capítulo desta tese, no ponto 2.4.1.

QUADRO 2 - Resumo dos indicadores para a análise dos documentos programáticos dos partidos e da legislação sobre IPs

Deliberação	Inclusividade	Impactos	Institucionalização
<u>Elementos que podem facilitar a deliberação:</u> 1. Acesso à informação; 2. facilitadores; 3. possibilidade de fala/ proposta das pautas; 4. regras de tomadas das decisões.	<u>Acesso:</u> 1. Quem pode participar; 2. quem tem direito a voz e voto/posições ocupadas no interior das IPs.	<u>Tipo de decisões:</u> 1, consultivas <i>versus</i> vinculantes; 2. existência de sanções em caso de descumprimento.	<u>Obrigatoriedade</u> 1. Implementação obrigatória <i>versus</i> facultativas; 2. existência de sanções; 3. detalhamento das regras.
<u>Separação do restante da vida política.</u> 1. Isolamento dos participantes; 2. isolamento das IPs.	<u>Mecanismos de representação além do nível local:</u> 1. Formas de escolha dos representantes; 2. setores que podem ter acesso à representação.	<u>Alcance das decisões:</u> 1. Nível geográfico; 2. fases das políticas públicas.	<u>Tipo de inserção institucional:</u> 1. Áreas em que é prevista a participação; 2. tipo de relação com as demais instituições.

Fonte: elaboração própria

2 GOVERNOS DE ESQUERDA E IPs NA AMÉRICA LATINA

Como foi relatado no primeiro capítulo, a origem das IPs pode ser enquadrada numa tradição latino-americana comum que combina a existência de espaços abertos para a discussão e deliberação na esfera pública, demandas para a ampliação dos canais de comunicação com o Estado, em particular por parte de setores tradicionalmente excluídos, e a disponibilidade de atores políticos que ajam desde o governo. Estes últimos, especificamente, foram fundamentais para que fosse possível a introdução de elementos participativos e deliberativos vindos da sociedade civil no interior das instituições democráticas, a partir da criação de novos desenhos institucionais.

O papel desses atores tem sido analisado principalmente como elemento central para se avaliar o funcionamento e resultados desses espaços (ABERS; KECK, 2009; AVRITZER, 2009; BAIOCCHI, 2003; COELHO, 2011; DAGNINO; TATAGIBA, 2007; PIRES, 2011; POGREBINSCHI, 2013a; TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006), enquanto poucas pesquisas têm se perguntado como tais atores podem influir sobre o próprio desenho institucional desses espaços e, por consequência, sobre as características, o papel e os objetivos destes últimos⁵⁰. Esse questionamento parece particularmente relevante quando se abordam experiências nacionais distintas, pois, para além de uma vontade genérica de incluir novos atores, os motivos que levam à abertura dos canais de participação, assim como as formas de abordar a participação, podem ser bastante diferentes de um país para outro (SELEE; PERUZZOTTI, 2009).

Com base em uma reflexão sobre a importância do papel dos atores de governo para a criação de novos desenhos institucionais, o presente capítulo se propõe a destacar a importância de se estudar a relação entre governos de esquerda e criação de IPs, assim como a problematizar a forma como a literatura sobre governos de esquerda na América Latina tem analisado e classificado esses governos e sua propensão a ampliar os espaços de participação. A escolha de focar nos governos de esquerda deriva do fato de que o contexto regional tem sido marcado pela chegada ao poder de governos dessa cor política em boa parte da região. Isso permite refletir

⁵⁰ Além disso, Abers e Keck (2009) destacam que, de forma geral, os processos participativos são muito estudados pelo lado da sociedade civil, mas pouco pelo lado do Estado.

sobre como o tema da participação tem sido tratado em nível nacional por governos distintos, mas que, em maior ou menor medida fazem parte de uma mesma tradição política. Além disso, mesmo que a chegada ao poder de governos de esquerda possa ser entendida como um fenômeno em escala regional, muitos analistas têm mencionado a existência de importantes diferenças entre esses governos e suas orientações em várias áreas e políticas (CAMERON; HERSHBERG, 2010; CASTAÑEDA, 2006; CLEARY, 2006; HANDLIN; COLLIER, 2011; LEVITSKY; ROBERTS, 2011; LUNA, 2010; MADRID, 2010; SCHAMIS, 2006; WEYLAND, 2010). Enfim, mesmo que a literatura tenha mostrado a importância dos partidos dessa cor política e sua chegada ao poder (tanto no nível local, como nacional) para a ampliação dos canais de participação e, mais especificamente, para a criação de IPs (ARDITI, 2008; AVRITZER, 2009; BAIOCCHI, 2003; POGREBINSCHI, 2013b), ainda carecem estudos que avaliem como diferenças entre os governos de esquerda podem levar a diferentes formatos de IPs⁵¹. Nesse sentido, é preciso analisar quais características dos partidos de esquerda da região e de sua atuação no governo influenciam a criação das IPs e seus desenhos, gerando variações dentro da mais ampla tradição participativa latino-americana.

Para tanto, o presente capítulo apresenta, em primeiro lugar, uma reflexão de cunho teórico sobre o papel dos atores de governo na promoção de mudanças institucionais e na criação de novos desenhos institucionais. Em seguida, é apresentado o contexto no qual partidos e movimentos de esquerda chegaram ao poder em vários países da região, mostrando como a literatura tem analisado e tentado classificar esse fenômeno, assim como os limites dessa literatura para se tentar entender a relação entre governos de esquerda e a criação de IPs. A partir dessa reflexão é mostrado como alguns elementos destacados por essa literatura podem ajudar a jogar luz sobre as maneiras como tais governos têm enfrentado o tema da ampliação dos canais de participação e, por consequência, sobre as características que o desenho institucional das IPs assumiu em cada país.

Em particular, é analisado como pesquisas sobre governos de esquerda na região têm enfrentado os temas das propostas programáticas dos partidos de esquerda

⁵¹ Os trabalhos de Goldfrank (2007b, 2011) e Avritzer (2009) podem ser considerados exceções nesse sentido. Entretanto, ambos analisam como diferenças nos governos e partidos de esquerda podem afetar os resultados e a efetividade das IPs e comparam IPs com desenhos muito parecidos, sem se perguntar, de maneira direta, como diferenças nos governos liderados por partidos de esquerda podem afetar o próprio desenho das IPs.

sobre a participação, da relação entre partidos de esquerda e sociedade civil e, enfim, da relação entre esquerda e o restante do sistema político. O objetivo é refletir sobre como tais análises fornecem informações relevantes para se pensar nos elementos que podem afetar o desenho de novas IPs. Nesse sentido, o presente capítulo, mesmo sem ter a pretensão de elaborar uma nova classificação compreensiva que dê conta das características de todos os governos de esquerda da *pink tide*, quer mostrar que, para poder comparar e, eventualmente, elaborar novas tipologias, é necessário, antes de tudo, partir de análises mais aprofundadas das propostas destes últimos e considerar também a existência de fatores que podem condicionar sua atuação concreta.

O capítulo se propõe também a elaborar um marco analítico que permita avaliar e comparar as três dimensões descritas anteriormente (as concepções e propostas de participação; a relação entre sociedade civil e esquerda; e as relações entre esta última e os demais partidos políticos, tanto no governo, como na oposição) nos diferentes governos de esquerda da região e seus possíveis impactos sobre o desenho das IPs que serão analisadas ao longo do presente trabalho.

2.1 Desenho institucional e novas instituições: o papel dos atores políticos

Como foi mostrado no primeiro capítulo, as IPs são resultados de processos de institucionalização, o que, por sua vez, permite que elas tenham impactos mais diretos no funcionamento das instituições democráticas. Porém, a criação de novas instituições nem sempre é tarefa fácil, pois, em muitos casos comporta a alteração de equilíbrios preexistentes (BAGGIA, 2014; OLSEN, 1997). Nesse sentido, a literatura sobre instituições e mudança institucional costuma apontar que introduzir inovações nas instituições políticas não é algo fácil nem comum. Além disso, as mudanças nas instituições e políticas públicas costumam ser pequenas e incrementais ao longo do tempo, mais do que provocar grandes alterações e descontinuidades nas instituições existentes (BERRY; BERRY, 2007; SABATIER; JENKIN-SMITH, 2007), sendo, em muitos casos, fortemente influenciadas pelas instituições preexistentes, a partir de mecanismos de *path dependency* (PIERSON, 2000a).

Entretanto a literatura sobre desenho institucional ressalta que as instituições políticas não são imunes às mudanças, pois nascem, transformam-se e podem até

morrer (ALEXANDER, 2011; ALIGICA, 2011; BOIN; KUIPERS; STEENBERGEN, 2010; OLSEN, 1997) e que existem espaços e contextos específicos que podem ser aproveitados pelos atores políticos para mudar as instituições existentes ou criar novas (ALIGICA, 2011; OLSEN, 1997)⁵². Nesse sentido, uma ideia fundamental para se pensar a criação de novos desenhos institucionais participativos é que sua criação é sempre um ato intencional.

Com efeito, segundo Cunha (2014), a própria ideia de desenho institucional implica que as instituições podem ser criadas propositadamente tendo-se que “a capacidade reflexiva humana torna possível planejar, de forma prospectiva, regras, estruturas, mecanismos, arranjos e mesmos sistemas mais amplos e complexos” (CUNHA, 2014, p. 19). Alexander (2005) e Olsen (1997) reforçam que, ao projetar instituições, o desenho institucional envolve o objetivo de uma intervenção deliberada para obter resultados desejados. O próprio Gooding (1996) reconhece que, mesmo quando as mudanças institucionais parecem guiadas por dinâmicas evolutivas ou acidentais, há sempre uma parte dessa mudança que pode ser reconduzida à intencionalidade de alguns atores ou à interação entre as intencionalidades de distintos atores. O autor acrescenta que a intencionalidade é algo fundamental para se entender a mudança institucional e que, mesmo quando os resultados de tais mudanças não são os esperados, as novas instituições podem ser entendidas como o resultado de atos intencionais que deram errado ou de várias intencionalidades que se cruzaram e interagiram de maneira inesperada⁵³.

Se a intencionalidade é algo fundamental para se entender as mudanças institucionais e a criação de novas instituições, isso leva a ver esses processos como o resultado de escolhas, decisões e ações de determinados atores. Segundo Cunha (2014), ao destacar a importância da intencionalidade dos atores, a maioria dos autores que estudam as características e os processos de desenho institucional aponta para a importância de se entender como os valores, ideias e expectativas dos atores orientam as estruturas dos desenhos elaborados por estes últimos. Além disso, Aligica (2011, p. 55) destaca que a ideia de desenho institucional está estritamente relacionado à mudança institucional orientada por ideias e pela maneira como

⁵² Esses espaços ocorreriam principalmente em momentos de importantes mudanças nas coalizões de governo (SABATIER; JENKIN-SMITH, 2007; TRUE; JONES; BAUMGATNER, 2007) ou de mudanças e pressões na opinião pública (OLSEN, 1997; TRUE; JONES; BAUMGATNER, 2007).

⁵³ Segundo o autor, isso seria devido a que, em muitos casos, não existe apenas um único *designer*, mas várias tentativas de desenhos parciais (GOODIN, 1996, p. 28).

determinadas ideias estão presentes nos atores sociais e políticos envolvidos nessas mudanças. Entender quais são os atores envolvidos nos desenhos de novas instituições e, em particular, das IPs, assim como seu papel, ideias e influência nesses processos, torna-se, então, fundamental para analisar a criação de novas IPs, suas características e as especificidades que elas assumem em cada um dos países analisados.

De acordo com Olsen (1997), o horizonte normativo e as prioridades dos que estão no poder são elementos fundamentais que orientam de forma mais ou menos explícita e mais ou menos coerente as características das inovações institucionais que são propostas e acabam sendo implementadas. O autor enfatiza que divergências nas ideias e valores de diferentes atores podem tornar seus projetos e propostas de mudança incompatíveis ou, pelo menos, rivais e, por consequência, podem gerar conflitos e disputas em torno dos desenhos que poderão traduzir distintos valores em prática⁵⁴. Nesse sentido, o desenho de qualquer mudança ou inovação institucional não é algo neutro, mas expressa determinados valores democráticos e concepções de democracia (OLSEN, 1997; SMITH, 2009)⁵⁵. Na mesma direção, autores que trabalharam de maneira mais específica o tema da participação mostram como diferentes projetos políticos (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006b) e distintas concepções teóricas sobre a democracia (UGARTE, 2004) lidam de maneira muito diferente do tema da participação e podem levar a propostas e experiências de instituições participativas muito diferentes. Por isso, entender as ideias, propostas e concepções de participação dos atores que promoveram a introdução de IPs na esfera política é um elemento fundamental para avaliar as similitudes e diferenças que existem entre as experiências de Brasil e Venezuela e, em particular, ajudar a explicar suas distintas formas de inserção na arquitetura institucional de cada país.

⁵⁴ Smith (2009) também admite que nenhum desenho poderá realizar plenamente todos os valores democráticos e que, portanto, priorizará ou dará mais destaque a alguns deles. Por sua vez, Vermeule (2007) destaca a possibilidade de incompatibilidades e *trades off* entre diferentes valores democráticos, sendo que, na prática, a realização de alguns desses valores pode comprometer a realização de outros. Nesse sentido, é possível afirmar que mesmo quando existe certa convergência e acordo sobre um amplo conjunto de valores democráticos de referência, podem existir conflitos sobre as prioridades a serem seguidas na hora de se pensar em instituições específicas e sobre a maneira em que tais valores podem ser realizados.

⁵⁵ Por outro lado, Pierson (2000b) sublinha que, muitas vezes, é preciso tomar em conta o horizonte temporal dos atores políticos envolvidos nas mudanças institucionais. Nesse sentido, a lógica eleitoral e a preocupação com sua própria reeleição podem fazer com que os atores políticos estejam mais atentos às exigências e efeitos de curto prazo das suas ações do que a seus valores, desejos e expectativas ou preocupados com as possíveis consequências de longo prazo de suas ações.

Para tanto, um primeiro passo que tem que ser dado para poder analisar essas características consiste em identificar quais são os atores relevantes nesse processo e qual seu poder de influenciar o desenho de novas IPs. De maneira geral, Cunha (2014, p. 21) indica que, independentemente do nível das mudanças, tantos os atores políticos eleitos como os funcionários e burocratas podem ter papel importante em delinear novos desenhos. Já Alexander (2005) destaca que o desenho de novas instituições e programas pode envolver diferentes atores e competências, dependendo do nível em que esses últimos se encontram no interior do aparelho do Estado. Para o autor, geralmente, as mudanças mais amplas são impulsionadas por políticos e homens de Estado auxiliados, em muitos casos, por administradores e juristas. Ao mesmo tempo, quando se trata de mudanças menores relativas a programas e políticas específicas ou a regras intraorganizacionais, é preciso destacar a relevância de funcionários e técnicos especializados ou grupos de trabalhos internos às próprias instituições, mais do que a de membros do governo ou políticos eleitos. Outros autores (DRYZEK, 1996; OLSEN, 1997) salientam que, dentro da ordem democrática, a maioria das mudanças e o desenho de novas instituições costumam precisar da atuação de atores políticos capazes de garantir a legitimidade dessas medidas, assim como da aceitação dos cidadãos. Isso, por sua vez, leva a destacar o papel dos governos e dos parlamentos nos processos de mudança institucional.

De maneira parecida, ao refletir sobre a criação de instâncias de participação, Fung e Wright (2003, p. 36 e 40) também defendem que a presença de uma iniciativa política forte e comprometida com a ideia de participação é necessária para que as inovações se consolidem e persistam ao longo do tempo. Como já foi mencionado no primeiro capítulo, a literatura sobre participação destaca a importância dos atores políticos em diferentes níveis de governo para impulsionar novos mecanismos de participação, assim como para permitir sua institucionalização (ABERS, 2000; AVRITZER, 2009; BAIOCCHI, 2003; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006b; SCHÖNLEITNER, 2006).

Nesse sentido, mesmo se atores no governo não agem de maneira isolada, mas em interação com outros atores sociais e mesmo se, no caso da introdução de práticas participativas no nível institucional, essa interação com a sociedade civil é fundamental para entender se e como as vozes e reivindicações desta última são canalizadas e transformadas em novos desenhos institucionais (AVRITZER, 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006b), quem define o desenho final e pode

tomar mais ou menos em consideração essas vozes são os atores políticos. O papel e a atuação desses atores são fundamentais para entender como se dá a transferência de práticas participativas para o nível institucional e como o desenho final das IPs é definido.

Além disso, Abers (2000) sugere a possibilidade de que atores políticos no interior do próprio Estado incentivem a participação em casos nos quais a sociedade civil e os movimentos sociais são fracos ou desorganizados e/ou não reivindicam a ampliação de canais de participação. A autora mostra que é possível, sob certas condições, a promoção de mecanismos participativos desde o Estado, sem que eles se tornem simplesmente mecanismos de cooptação ou controle da população⁵⁶ e que as iniciativas vindas do governo podem ter importante papel também em contextos nos quais as demandas da sociedade civil são fragmentadas são débeis⁵⁷.

De forma parecida, Avritzer (2009) evidencia que, mesmo se a sociedade civil tem quase sempre papel fundamental na criação de práticas participativas e na reivindicação de ampliação dos canais de comunicação e interação com o Estado, os atores políticos têm um papel importante na generalização da participação. Isso porque, segundo o autor, em muitos casos as associações não são distribuídas uniformemente no território e baseiam-se em formas corporativas de representação. Os atores políticos, atuando no Estado, podem permitir a generalização da participação para além dos setores da sociedade civil mais ativos, assim como a generalização e a justiça das novas regras. Nesse sentido, para além de trazer as próprias preocupações para os desenhos de novas IPs, uma característica fundamental dos atores políticos envolvidos nesse processo é, então, a capacidade de tornar universais as regras para a participação, criando incentivos para ampliar a participação, e de expandir as boas práticas geograficamente (AVRITZER, 2009). Em consequência disso, pode-se afirmar que tanto a literatura sobre desenho institucional como a que aborda a participação destacam a importância de se analisar

⁵⁶ Ao analisar como, no caso de Porto Alegre, a promoção do Orçamento Participativo pelo governo municipal conseguiu reforçar a organização de grupos sociais mais débeis, a autora mostra que o reforço da organização da população a partir de políticas do governo pode ter como consequência o aumento do potencial de influência da população sobre o Estado, assim como pode promover a formação de grupos cívicos sobre os quais este último não tem controle completo.

⁵⁷ Ao mesmo tempo, é preciso lembrar que a autora, mesmo destacando a importância do papel dos atores que agem, desde o Estado, não tem uma visão apologética deste último, mostrando como essa intervenção, no caso da ampliação dos canais de participação, pode ter resultados positivos ou negativos, dependendo tanto de características internas ao Estado, como das relações que os atores que agem no seu interior constroem com a sociedade civil.

o papel dos atores políticos que agem no governo e nas instituições, assim como suas ideias, objetivos e prioridades, como elementos fundamentais para entender o surgimento de novas instituições e suas características.

Ao mesmo tempo, Olsen (1997, p. 211-212) explica que, muitas vezes, o desenho e a mudança institucional são vistos como algo potencialmente destrutivo e desafiador em termos de poder e *status quo*, tornando-se difícil obter consenso e suporte tanto dentro como fora das instituições que já existem. De maneira parecida, Smith (2009), ao falar de inovações democráticas⁵⁸, afirma que, mesmo que tais inovações sejam algo positivo para a democracia, muitas vezes a sua criação comporta uma reestruturação da divisão do trabalho político no interior do sistema representativo. Ao refletir sobre esse tipo de instituição, o autor acrescenta que elas permitem ampliar o leque das formas de participação existentes nas democracias contemporâneas, mas que podem também constituir um “desvio” em relação à arquitetura institucional normalmente atribuída a estas últimas. Assim, se por um lado as inovações democráticas têm potencial para redefinir a natureza da relação entre cidadãos e autoridades políticas, por outro lado elas podem também contribuir para redesenhar a divisão do trabalho político no interior do sistema representativo (SMITH, 2009, p. 3-4), modificando o processo de tomada de decisões no interior do Estado. Em consequência disso, as IPs podem desafiar a ordem institucional, chegando a redefinir o papel de outras instituições mais estabelecidas (SMITH, 2009)⁵⁹. Nesse sentido, para impulsar mudanças que vão contra o *status quo* ou que, como no caso das IPs, podem redefinir a distribuição do poder e ampliar o acesso ao sistema político para novos atores, é preciso que os atores políticos que estão no governo se comprometam com uma agenda de mudanças.

Diante desse desafio, alguns autores que têm se dedicado a estudar as mudanças que ocorrem nas políticas públicas têm destacado que mudanças mais importantes costumam acontecer quando há alterações nos atores que estão no

⁵⁸ Mesmo que o conceito de inovações democráticas utilizado por Smith (2009) seja diferente do conceito de IPs e inclua formas de participação e deliberação para além das IPs, sua discussão sobre o papel dessas inovações no sistema político pode ser utilizada também para refletir sobre as instituições participativas.

⁵⁹ É preciso lembrar que, segundo Smith (2009), as inovações democráticas, de forma geral, têm efeitos positivos sobre o funcionamento das instituições democráticas no seu conjunto. Ao mesmo tempo, o autor não deixa de alertar que a criação e o funcionamento das IPs podem interferir e modificar o funcionamento de outras instituições democráticas. Porém, mesmo evidenciando possíveis reconfigurações do sistema político introduzidas pelas IPs, Smith não aprofunda esse tema e não explica quais as possíveis consequências concretas para o funcionamento das demais instituições democráticas, para além do aprofundamento de um conjunto de valores democráticos.

governo (OLSEN, 1997; SABATIER; JENKIN-SMITH, 2007; TRUE; JONES; BAUMGATNER, 2007). Em particular, Sabatier e Jenkins-Smith (2007) apontam que um dos elementos que tornam possíveis as mudanças de maior alcance nas instituições e nas políticas é a mudança na coalizão de governo. Isso significa que, quando novos atores políticos chegam ao poder, eles serão mais propensos e terão mais espaços para implementar importantes mudanças nas políticas públicas e/ou nas instituições existentes. Nesse sentido, a chegada de governos de esquerda ao poder na América Latina, para além de representar uma ruptura com os governos anteriores e as políticas de cunho neoliberal que tinham predominado na região nas últimas décadas do século XX (BARRETT; CHAVEZ; RODRIGUEZ-GARAVITO, 2008; CASTAÑEDA, 2006; LEVITSKY; ROBERTS, 2011; WEYLAND, 2010), abriu espaços para mudanças e inovações institucionais. Assim, entender como os diferentes governos de esquerda abriram espaços para a criação de novas instituições é fundamental para compreender como foram criadas as IPs, assim como suas características e eventuais similitudes e diferenças em distintos países da região. Para tanto, parece necessário refletir sobre o contexto mais amplo no qual vários partidos de esquerda da região chegaram ao poder na virada do século, assim como sobre as concepções de participação e os objetivos concretos dos atores diretamente envolvidos nas mudanças.

2.2 A chegada da esquerda no poder e as discussões sobre a nova esquerda

A vitória de partidos ou coalizões de esquerda em vários países da América Latina a partir do final da década de 1990 (1998 na Venezuela) e, principalmente, nos primeiros anos do novo milênio marcou uma importante mudança no cenário político da região. Conforme Lanzaro (2006), seria possível, tomando emprestada por analogia a expressão de Huntington (1994), falar de uma terceira onda da esquerda latino-americana, depois de uma primeira nos anos de 1960 e 1970 (iniciada com a Revolução Cubana e concluída com o golpe militar no Chile) e uma segunda, na década de 1980 (marcada pela vitória dos sandinistas na Nicarágua e pelas guerrilhas em outros países da América Central).

Com efeito, as décadas de 1980 e 1990 foram caracterizadas pela difusão de políticas neoliberais e programas de ajuste estrutural e por um geral alinhamento

internacional da maioria dos governos da região aos Estados Unidos e ao consenso de Washington. Essas décadas foram caracterizadas também pelo enfraquecimento dos partidos e movimentos de esquerda, marcado, no começo da década de 90, pela derrota eleitoral dos sandinistas na Nicarágua, assim como pela queda do Muro de Berlim e o fim do socialismo no Leste da Europa. A predominância de governos conservadores e tecnocratas na região e a crise da esquerda pareciam tão marcados que, em 1993, Castañeda (1994, p. 19)⁶⁰ afirmava que a América Latina era a região onde o fim da Guerra Fria e o triunfo do capitalismo e da economia de mercado tinham sido os mais contundentes.

Contudo, ao longo da década de 1990, o progressivo esgotamento das políticas neoliberais num cenário de crise econômica e de aumento das desigualdades e da pobreza levaram a uma progressiva erosão do *status quo* baseado no consenso de Washington e da popularidade de muitos dos governos da região (ARDITI, 2008; BARRETT; CHAVEZ; RODRIGUEZ-GARAVITO, 2008; BORÓN, 2008; CLEARY, 2006; LEVITSKY; ROBERTS, 2011). O crescente descontentamento entre a população afetada pela crise gerou uma onda de protestos e mobilizações em vários países⁶¹, os quais evidenciaram a insatisfação cada vez maior em relação ao modelo vigente e aos governos da região responsáveis por aqueles programas (BARRETT; CHAVEZ; RODRIGUEZ-GARAVITO, 2008; LANZARO, 2006), assim como a emergência ou o fortalecimento de atores sociais e políticos na esquerda do espectro político (BORÓN, 2008). Em alguns países, principalmente na região andina, essas mobilizações geraram profundas crises políticas e a forte diminuição da legitimidade dos partidos políticos tradicionais (MAINWARING, 2006), levando, em certos casos, até ao questionamento dos limites do modelo de democracia liberal, elitista e excludente implantado nesses países (ANRIA, 2010; ARDITI, 2010; MAYA, 2005).

⁶⁰ O livro saiu no Brasil um ano depois do seu lançamento em 1993. No prefácio à edição brasileira de 1994, o autor enfatiza como o levantamento zapatista no México e as incertezas nas eleições presidenciais que iriam acontecer em países com a Venezuela e o Brasil poderiam constituir sinais capazes de questionar o declínio aparentemente irreversível da esquerda abordado pelo autor apenas um ano antes.

⁶¹ Entre as principais manifestações e mobilizações contra as políticas neoliberais é possível lembrar, por exemplo, os protestos contra a privatização da água e do gás na Bolívia; as marchas dos movimentos indígenas na Bolívia e no Equador, os protestos contra as medidas de ajuste que levaram à renúncia de quatro presidentes em menos de um mês na Argentina entre 2001 e 2002, o Caracazo de 1989 na Venezuela e o levantamento dos zapatistas no Chapas, México.

Assim, em muitos casos, o descontentamento e as mobilizações contra as reformas neoliberais podem ser entendidos como fatores que alavancaram as vitórias eleitorais dos partidos de esquerda em muitos países da região diante dos partidos conservadores no poder durante a década de 1990. Ao mesmo tempo, Levitsky e Roberts (2011) destacam que, além desses fatores que os autores definem como contingentes e que foram fundamentais para entender o avanço eleitoral da esquerda, outras características mais estruturais e de longo prazo também estiveram na base de e tornaram possível a constituição de governos de esquerda na América Latina. Esses elementos mais estruturais têm a ver tanto com a realidade interna, como com o contexto internacional mais amplo.

A persistência de importantes desigualdades e pobreza em amplos setores da população, mesmo não se transformando automaticamente em apoio para a esquerda, fez com que esses setores fossem receptivos aos apelos redistributivo (CLEARY, 2006; LEVITSKY; ROBERTS, 2011). Já os processos de redemocratização e a institucionalização da competição eleitoral, num contexto internacional marcado pelo fim do bloco soviético, da guerra fria e da maior parte dos movimentos guerrilheiros da região, fizeram com que a esquerda não fosse mais percebida como uma ameaça à segurança nacional para as elites locais e para os Estados Unidos e pudesse competir livremente nas eleições (CASTAÑEDA, 2006; LEVITSKY; ROBERTS, 2011)⁶². Essas vitórias eleitorais de partidos e coalizões de esquerda em um número cada vez maior de países despertaram o interesse de analistas e acadêmicos preocupados tanto em explicar os motivos dessas vitórias (BORÓN, 2008; CARRERAS, 2012; CLEARY, 2006; HERSHBERG, 2010; LEVITSKY; ROBERTS, 2011; MADRID, 2010; REMMER, 2012), como em entender as características desses novos governos (BARRETT; CHAVEZ; RODRIGUEZ-GARAVITO, 2008; CAMERON, 2009; CAMERON; HERSHBERG, 2010; CASTAÑEDA, 2006; LEVITSKY; ROBERTS, 2011; MADRID, 2010; SCHAMIS, 2006). A partir dessa literatura é possível detectar algumas características fundamentais desses novos governos de esquerda

⁶² Além disso, Levitsky e Roberts (2011) mencionam também que outras mudanças no ambiente externo no qual se deram as vitórias eleitorais de partidos e coalizões de esquerda ajudaram a expandir e aprofundar essas vitórias. Em primeiro lugar, o aumento do preço das matérias-primas permitiu aos novos governos mais recursos provenientes das exportações, os quais puderam ser utilizados para a criação e expansão de políticas sociais. Em segundo lugar, seria possível, segundo os autores, falar de um efeito de demonstração em escala regional, sendo que a capacidade dos governos de Chávez na Venezuela, Lagos no Chile, Lula no Brasil e Kirchner na Argentina, nos primeiros anos da década de 2000, de manter a estabilidade econômica e evitar rupturas da ordem democrática, teriam incentivado o voto em partidos e coalizões de esquerda também em outros países.

que chegaram ao poder no começo do novo milênio, assim como perguntar qual o papel dado por eles à ampliação dos canais de participação.

Em primeiro lugar, existe certo consenso na literatura de que, apesar da diversidade das experiências nacionais, é possível considerar como progressistas aqueles governos que têm compromisso explícito com a redução das desigualdades sociais e econômicas e que propõem mais intervenção do Estado na economia, assim como a ampliação das políticas sociais voltadas para a redução da pobreza (ARNSON; PERALES, 2007; LANZARO, 2006; LEVITSKY; ROBERTS, 2011; WEYLAND; MADRID; HUNTER, 2010). Em segundo lugar, a literatura mostra que, além de um geral compromisso com a redistribuição e a luta contra as desigualdades, os novos governos de esquerda compartilham a ideia da importância da participação popular como ferramenta para combater formas hierárquicas de dominação e a marginalização de amplos setores da sociedade (CAMERON, 2009; LEVITSKY; ROBERTS, 2011).

Segundo vários autores, o surgimento desses novos governos de esquerda poderia também ser considerado um fenômeno unitário em escala regional pelo fato de eles terem algumas características importantes em comum que os distinguem dos partidos e movimentos de esquerda que predominaram na América Latina nas décadas anteriores. Barrett, Chávez e Rodriguez-Garavito (2008) destacam que a expressão “nova esquerda”, a partir da qual costumam ser indicadas as agrupações partidárias que chegaram ao poder entre o final da década de 1990 e os primeiros anos do novo milênio, não implica um juízo de valor sobre as características e qualidades dos novos partidos e movimentos, mas uma distinção quanto às organizações de esquerda que marcaram a maior parte do século XX na América Latina, tanto em termos cronológicos, como relativamente a algumas das suas características fundamentais⁶³. Além de terem fortalecido sua capacidade de mobilização e de competição na arena eleitoral, uma das principais características das novas organizações seria a maior moderação, quando comparadas com os

⁶³ É importante destacar que, mesmo que só em alguns casos foram criados novos partidos políticos, até nos países onde houve fortalecimento e vitórias eleitorais de formações políticas mais antigas, como no Chile e no Uruguai, estas últimas passaram por importantes transformações ao longo da década de 1980 e 1990 (BARRETT; CHAVEZ; RODRIGUEZ-GARAVITO, 2008; CASTAÑEDA, 2006; PRIBBLE; HUBER, 2011).

partidos e movimentos de esquerda que marcaram a história da região (ARDITI, 2008; BARRETT; CHAVEZ; RODRIGUEZ-GARAVITO, 2008)⁶⁴.

Essa moderação se manifestaria tanto na esfera econômica, como na esfera política. Relativamente à primeira, os partidos de esquerda que compõem o horizonte político da esquerda latino-americana não recusariam mais a economia de mercado e a existência da propriedade privada, dispendo-se a governar dentro da ordem econômica vigente (ARDITI, 2008; BARRETT; CHAVEZ; RODRIGUEZ-GARAVITO, 2008). Isso não significaria uma completa aceitação do livre mercado, mas a ideia de que este último precisa ser regulado a partir de uma intervenção do Estado, para que seja possível diminuir as desigualdades sociais (LEVITSKY; ROBERTS, 2011). Em relação à segunda, as ideias de revolução e luta armada que marcaram a região durante várias décadas (CASTAÑEDA, 1994) teriam deixado de fazer parte do horizonte de ação dos partidos de esquerda.

Com respeito a esse segundo aspecto, a mudança no cenário internacional, junto com a participação ativa da esquerda na luta contra as ditaduras e nos processos de transição democrática de muitos países latino-americanos, contribuiu para que esses partidos considerassem a democracia como um fim em si mesmo e aceitassem, de forma generalizada, as regras do jogo democrático (ARDITI, 2010; BARRETT; CHAVEZ; RODRIGUEZ-GARAVITO, 2008; CASTAÑEDA, 2006). Mesmo assim, vários autores têm apontado que a insatisfação de muitos desses partidos para com o funcionamento das instituições democráticas os tem levado a buscar novas formas de fazer política e de aprofundar a democracia por meio de práticas que se insere no horizonte da democracia participativa (ARDITI, 2008; BARRETT; CHAVEZ; RODRIGUEZ-GARAVITO, 2008; CAMERON, 2009; POGREBINSCHI, 2013b; WEYLAND; MADRID; HUNTER, 2010). Junto com o compromisso para com a redução das desigualdades sociais e econômicas, essa busca por novos canais de participação e inclusão de mais amplos setores da população na tomada de decisões, com base na experimentação institucional e de mais diálogo com a sociedade civil, seria então uma característica distintiva desses novos governos⁶⁵.

⁶⁴ Em consequência, a sequência de vitórias eleitorais foi denominada de *pink tide* (onda rosa), em contraposição às posições mais radicais dos partidos da mesma orientação políticas que predominaram em muitos países nas décadas anteriores.

⁶⁵ Além disso, a literatura reporta que a maioria dos partidos de esquerda que chegaram ao poder na região tem ampliado suas bases sociais para além da tradicional base operária, incluindo na sua agenda as demandas de uma grande variedade de movimentos sociais (ARDITI, 2008; BARRETT; CHAVEZ; RODRIGUEZ-GARAVITO, 2008; ZAPATA, 2008). Nesse contexto, mesmo que, em

Assim, seria possível enquadrar a chegada de partidos ou coalizões de esquerda ao poder em vários países como um fenômeno em escala regional, caracterizado por elementos comuns que têm favorecido o surgimento de novas práticas e instituições participativas. Contudo, apesar dessas características comuns, existem também importantes diferenças na atuação dos distintos governos da região. Revisar a literatura que classifica os governos da chamada *pink tide* e analisar suas similitudes e diferenças torna-se então uma tarefa fundamental para entender tais diferenças e suas possíveis consequências na criação de IPs.

2.3 Uma, duas ou muitas esquerdas? Similitudes e diferenças entre os governos de esquerda: contribuições e limites da literatura

A literatura que analisa a atuação dos governos de esquerda identifica que, além das características gerais destacadas, as distintas experiências apresentam importantes diferenças tanto nos seus conteúdos programáticos e nas políticas desenvolvidas, como nas trajetórias e características das próprias organizações partidárias (CASTAÑEDA, 2006; FLORES-MACÍAS, 2010; MADRID, 2010; WEYLAND; MADRID; HUNTER, 2010). Essa constatação leva a se perguntar se, para além de uma geral abertura para a experimentação institucional e as práticas participativas, esses governos de esquerda também apresentam semelhanças na maneira de enxergar e elaborar essas inovações.

Os trabalhos que analisam e classificam as características dos novos governos de esquerda são abundantes e, em alguns casos, podem ajudar a entender as similitudes e diferenças que existem no desenho das IPs de vários países. Entretanto, como vai ser mostrado ao longo do capítulo, nem sempre os autores que estudaram esses governos deram a devida atenção às maneiras como esses governos incorporaram as ideias de participação nas suas agendas.

Uma das primeiras tipologias dos governos de esquerda foi elaborada por Castañeda (2006). Conforme o autor, seria possível dividir os governos de esquerda da região entre os que podem ser considerados modernos, moderados, reformistas e

alguns países, como, por exemplo, o Brasil e o Uruguai, as bases sindicais continuem sendo importantes para os partidos de esquerda (BORÓN, 2008), os atores da sociedade civil têm ganhado importância no universo da esquerda e, em muitos casos, têm conseguido fortalecer seus vínculos com esses partidos.

internacionalistas (Lagos e Bachelet no Chile, Vasquez no Uruguai e, em alguma medida, Lula no Brasil) e os governos populistas, nacionalistas e arcaicos (Chávez na Venezuela, os Kirchner na Argentina e Morales na Bolívia). Apesar da classificação de Castañeda ter se tornado influente e ter sido retomada em maior ou menor medida por outros trabalhos acadêmicos (DOYLE, 2011; FLORES-MACÍAS, 2010; MADRID, 2010), vários autores (ARDITI, 2010; CAMERON, 2009; CAMERON; HERSHBERG; BEASLEY-MURRAY, 2010; CLEARY, 2006; FRENCH, 2009; LEVITSKY; ROBERTS, 2011; MOREIRA, 2007; RAMÍREZ GALLEGOS, 2006; SÁTYRO; BAGGIA; PORTO, 2015) têm questionado esse tipo de classificações dicotômicas que colocam no mesmo plano distintas dimensões analíticas e, ao considerar uma esquerda boa e outra “ruim”, acabam dando um juízo de valor, mais do que fazer uma análise detalhada dos diferentes governos (ARDITI, 2010)⁶⁶.

Além disso, essa visão binária sobre a esquerda latino-americana assimilaria o liberalismo à democracia, não reconhecendo os limites do primeiro na América Latina (ARDITI, 2010; CAMERON; HERSHBERG; BEASLEY-MURRAY, 2010; RAMÍREZ GALLEGOS, 2006). Nesse sentido, a tipologia dicotômica de Castañeda (2006) trabalharia com uma concepção elitista de democracia, a qual acabaria não considerando a ampliação dos canais de participação como algo distintivo dos novos governos. Isso, por sua vez, leva a desconsiderar a possível importância das experiências participativas nos governos ditos moderados, os quais, segundo Castañeda, apenas adeririam aos princípios da democracia representativa de cunho liberal (ARDITI, 2010). Ao mesmo tempo, os pressupostos elitistas do autor acabam assimilando qualquer modalidade de ampliação dos canais de participação e de inclusão da população na política a formas de manipulação e mobilização de cunho populista, fazendo com que ele não se interesse pelas reais características e a complexidade das inovações institucionais introduzidas por vários governos de esquerda da região⁶⁷.

⁶⁶ Lanzaro (2006) também critica a visão dicotômica e valorativa de Castañeda, mas acaba propondo classificação muito parecida, à qual junta várias dimensões de análise e se diferencia deste último apenas por separar governos populistas (Bolívia e Venezuela) de governos liderados por partidos nacionais-populares de longa data.

⁶⁷ Esses mesmos pressupostos elitistas estariam presentes em boa parte da literatura recente sobre populismo (WEYLAND, 2001), a qual costuma ter uma visão negativa e estereotipada da população e das massas populares. Essa literatura costuma desconsiderar a possibilidade de existência de uma sociedade civil autônoma capaz de dialogar e negociar com as autoridades públicas, assim como a ideia de que a inclusão de mais amplos setores da população na vida política possa constituir um elemento positivo para o fortalecimento das democracias latino-americanas (DE LA TORRE, 2003; MOTTA, 2011). Nesse sentido, apesar da importância da discussão sobre populismo para se entender

A crítica às classificações dicotômicas da esquerda latino-americana tem levado alguns autores (BARRETT; CHAVEZ; RODRIGUEZ-GARAVITO, 2008; RAMÍREZ GALLEGOS, 2006) a salientar a necessidade de se considerar as especificidades de cada caso, renunciando à possibilidade de elaborar tipologias e classificações que ajudem a comparar as experiências nacionais. Em contrapartida, houve também muitos debates e tentativas de classificação e elaboração de tipologias, abordando distintos aspectos e dimensões da atuação dos governos da região (CANCINO, 2012; LEVITSKY; ROBERTS, 2011; LUNA, 2010; LUSTIG, 2009; PRIBBLE, 2014; REYGADAS; FILGUEIRA, 2010; SCHAMIS, 2006). Entretanto, ainda não existe consenso na literatura sobre como essas distintas experiências deveriam ser classificadas. Além disso, cada autor tende a destacar diferentes dimensões de análises e/ou a utilizar diferentes metodologias para avaliar a atuação desses governos. Isso faz com que não exista uma única classificação amplamente reconhecida no meio acadêmico que possa ser tomada como referência e a partir da qual seja possível classificar as propostas e realizações dos governos investigados sobre o tema da participação.

Ao mesmo tempo, ainda não existem trabalhos que abordem de maneira sistemática o tema da participação e tentem classificar a atuação dos governos de esquerda da *pink tide* a partir dele. Mesmo assim, alguns trabalhos tocam de maneira transversal a questão da ampliação dos canais de participação ou outras temáticas a ela relacionadas. A revisão mais detalhada dessa literatura torna-se então fundamental para entender algumas características e especificidades dos governos de esquerda da região que podem influir sobre as maneiras em que estes últimos abriram espaços para a experimentação democrática e criaram novas IPs. Essa revisão é desenvolvida nas próximas partes do presente capítulo, as quais vão analisar, de forma mais específica, a literatura sobre a nova esquerda latino-americana para tentar compreender quais as contribuições dessa literatura para se entender a relação entre esquerda e experiências de participação na região.

as democracias latino-americanas e os riscos de cooptação e manipulação da sociedade civil, essa nova literatura acaba juntando práticas muito distintas e não oferece ferramentas analíticas para se entender as inovações institucionais promovidas em muitos países da região.

2.4 Esquerda e participação

Alguns autores têm se mostrado céticos diante da ampliação dos canais de participação por parte dos governos de esquerda da região (PENFOLD, 2010; SMITH, ZIEGLER, 2008). Esses autores costumam tomar como referência para suas críticas as mudanças constitucionais levadas para frente em países como Bolívia, Equador e Venezuela, considerando-as exemplos de mobilizações incentivadas pelos governos desses países que visam enfraquecer a ordem institucional preexistente e concentrar o poder nas mãos do Executivo. Entretanto, essa literatura costuma não aprofundar a análise das características e do funcionamento das IPs que existem nesses países e, como mostram Sátyro, Baggia e Porto (2015), acaba associando a ampliação das instâncias de participação apenas à existência de grandes mobilizações de massa. Nesse sentido, ao ligar a participação apenas a formas plebiscitárias de mobilização, tais autores acabam endossando pressupostos elitistas que tendem a considerar qualquer experiência que possa ir além da participação eleitoral de forma negativa, como ameaçadora para a estabilidade democrática e a ordem liberal. Em consequência disso, a possibilidade de formas de interação entre Estado e sociedade como geradoras de inovações institucionais foge do horizonte de análise desses autores. Enfim, a literatura que critica as inovações institucionais promovidas pelos governos de esquerda da região a partir de reformas constitucionais costuma desconsiderar outras experiências de participação, como, por exemplo, as que tiveram lugar no Brasil.

Apesar dessas críticas, existe certo consenso na literatura sobre os novos governos de esquerda da região relativamente a seu compromisso para com uma maior participação dos grupos tradicionalmente excluídos (ARDITI, 2008; ARNISON; PERALES, 2007; BARRETT; CHAVEZ; RODRIGUEZ-GARAVITO, 2008; CAMERON; HERSHBERG, 2010; FLORES; COELHO; CUNHA FILHO, 2010; POGREBINSCHI, 2013b; WEYLAND; MADRID; HUNTER, 2010). Mesmo assim, as análises nem sempre dão o devido destaque às novas experiências de IPs. Alguns autores (BARRETT; CHAVEZ; RODRIGUEZ-GARAVITO, 2008; WEYLAND; MADRID; HUNTER, 2010) acabam, ao longo dos seus estudos, enfatizando mais as características das políticas voltadas para a inclusão social e econômica desses setores e deixando em segundo plano ou não aprofundando as posições e a atuação desses governos no campo das inovações institucionais e da

criação das IPs. Já outros (ARDITI, 2010; CAMERON; HERSHBERG; BEASLEY-MURRAY, 2010) consideram que as inovações introduzidas pelos governos de esquerda, principalmente pelos mais radicais, têm como objetivo criar sociedades mais justas e participativas a partir de práticas consideradas como “pós-liberais”, não no sentido de ir contra a cidadania liberal⁶⁸, mas no sentido de ampliar a esfera da política e de incentivar inovações institucionais para além das tradicionais instituições do Estado liberal. Entretanto, ao olhar de forma positiva para a experimentação institucional de vários governos da região, esses últimos autores tendem a deixar em segundo plano o impacto das IPs sobre as instituições democráticas pré-existentes (SÁTYRO; BAGGIA; PORTO, 2015)⁶⁹ e não aprofundam a análise das características e das peculiaridades das IPs dos distintos países.

Para tentar entender a interação entre o respeito pelas normas da democracia representativa e a promoção da participação popular, Levitsky e Roberts (2011) ressaltam que diferentes concepções de democracia estão presentes na esquerda da região. Por um lado, existiria uma concepção estritamente liberal de democracia associada ao pluralismo e ao respeito das normas e dos procedimentos, por outro lado, a democracia seria considerada uma expressão da soberania popular na qual os grupos subalternos podem participar ativamente e promover uma agenda de mudança social e institucional. Segundo os autores, seria possível combinar essas duas dimensões para classificar as diferentes orientações dos governos de esquerda quanto à democracia e, conseqüentemente, à participação.

Em primeiro lugar, haveria governos com orientação democrática liberal que respeita os procedimentos eleitorais e a oposição, mas limita a mobilização popular à arena eleitoral, entre eles os autores classificam o Brasil, o Chile e o Uruguai. Em segundo lugar, haveria uma orientação para a democracia radical, na qual o respeito pela democracia liberal seria associado à construção de novos canais de participação popular e à mobilização de uma sociedade civil autônoma, como no caso da Bolívia. Enfim, existiria uma orientação plebiscitária em que governos de esquerda como os

⁶⁸ Em particular, segundo Ardití (2010), a esquerda latino-americana carregaria uma importante herança liberal em matéria de direitos civis e participação eleitoral, pelo que não seria possível chamar a esquerda de antiliberal.

⁶⁹ Mesmo que exista consenso geral, na literatura sobre democracia participativa, sobre os efeitos positivos da participação para a democracia, alguns autores (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006b; SELEE; PERUZZOTTI, 2009) têm salientado que nem sempre as experiências de participação têm sido pensadas para complementar e melhorar a democracia representativa e que seus resultados podem ser ambivalentes, dependendo do âmbito no qual foram criados e operam.

da Venezuela e do Equador utilizam mecanismos de democracia direta e mobilizações populares para contornar ou modificar as regras institucionais e enfraquecer o estado de direito.

Levitsky e Roberts alertam também para o fato de que, com a parcial exceção da Bolívia, as orientações que se propõem aprofundar a participação popular teriam avançado muito pouco, para além do nível local, e que as mobilizações populares têm sempre sido muito fracas ou localizadas para conseguir exercer influência na política nacional (LEVITSKY; ROBERTS, 2011, p. 25). Entretanto, o ceticismo no tocante aos reais avanços da democracia participativa na América Latina pode ser explicado, pelo menos em parte, pelos autores não aprofundarem a análise das inovações institucionais que existem nos diferentes países. Além disso, ao falar da concepção participativa da democracia, os autores colocam juntos fenômenos bastante distintos, como processos de mobilização social, democracia direta e instituições participativas propriamente ditas, sem especificar quais desses fenômenos estariam presentes nos países citados.

Essa sobreposição não ajuda a entender quais os avanços dos governos latino-americanos na promoção de IPs. Com efeito, como mostra Pogrebinschi (2013b), é preciso distinguir entre mobilizações e protestos, mecanismos de democracia direta e mecanismos participativos propriamente ditos. Segundo a autora, os processos de mobilização social, apesar de muito importantes para pressionar os governos para a criação de IPs, não podem ser considerados mecanismos de participação propriamente ditos. Já a democracia direta, apesar de permitir a participação dos cidadãos nas decisões sobre assuntos políticos, de forma direta e não por intermédio de representantes, não vai além de mecanismos eleitorais de voto e da agregação de preferências, sem permitir formas mais aprofundadas de deliberação (POGREBINSCHI, 2013b). A partir das distinções conceituais feitas por Pogrebinschi, é então possível afirmar que a literatura sobre governos de esquerda na América Latina, apesar de reconhecer o compromisso desses governos para com a participação, mantém uma visão prevalentemente liberal e minimalista da democracia, não prestando muita atenção às inovações institucionais e à criação de IPs, nem às características que estas últimas assumem nos diferentes países.

De maneira distinta, no Brasil, a estrita relação entre a chegada ao poder PT e a promoção de IPs, tanto no nível local (AVRITZER, 2002; 2009; BAIOCCHI, 2003), como no nível nacional (AVRITZER, 2012; POGREBINSCHI; SANTOS,

2011), fez com que a literatura tenha dado mais atenção à relação entre esquerda e participação. Em particular, no nível local, as publicações têm mostrado como o fato de o PT compartilhar visões e práticas com a sociedade civil tem facilitado a introdução de elementos participativos nas suas gestões (AVRITZER, 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a). Além disso, algumas pesquisas têm destacado a existência de uma relação entre o PT e um projeto democrático participativo (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006b; TANSCHKEIT, 2015), a qual teria permitido a experimentação institucional e a introdução de elementos participativos nas práticas das administrações petistas. Entretanto, vários autores têm mostrado como diferenças na atuação dos próprios governos do PT (BAIOCCHI, 2003), nas tradições petistas predominantes em diferentes cidades (AVRITZER, 2009) ou no tipo de partidos que, junto com o PT, formam a coalizão de governo (MACAULAY; BURTON, 2003; TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006) podem levar a distintas maneiras de abordar a participação e as inovações institucionais, dando ou mais ou menos centralidade à criação de IPs, assim como a diferenças no desenho e no funcionamento destas últimas.

Para além dessas distinções, Pires e Vaz (2012) mostram também como, para o caso brasileiro, as IPs não estão igualmente presentes em diferentes áreas e setores de governo e que determinados tipos de IPs tendem a estar mais presentes em algumas áreas do que em outras⁷⁰. Nesse sentido, diferenças nas áreas e níveis de governo nos quais as IPs estão presentes podem evidenciar que as demandas por mais participação e a vontade política de inovar não são uniformes, mas podem variar e priorizar determinados temas ou áreas de políticas públicas. Em consequência disso, diferentes tradições e visões programáticas dos partidos de esquerda que estão no governo nos países da região, assim como o contexto no qual atuam e, em particular, sua relação com a sociedade civil e com os demais partidos na coalizão de governo ou na oposição, poderão influenciar o compromisso desses governos para com a participação, o alcance e as áreas nas quais as IPs são adotadas, assim como o desenho destas últimas.

⁷⁰ É preciso lembrar que, no trabalho em questão, Pires e Vaz (2012) utilizam o termo “interfaces socioestatais” e não o termo instituições representativas, o que permite aos autores incluir na pesquisa formas mais individualizadas de relação entre os cidadãos e as autoridades públicas.

2.4.1 Partidos de esquerda e visões programáticas sobre a participação

A maioria dos autores que tentam classificar as visões programáticas dos governos da *pink tide* limita-se a distinguir entre moderados e radicais (CASTAÑEDA, 2006; LUNA, 2010) ou, então, se concentram nas características das políticas econômicas e sociais desses governos (REYGADAS; FILGUEIRA, 2010; WEYLAND, 2010). Porém, pouco tem sido investigado sobre como as tradições da esquerda dos diferentes países entendem a participação e seu papel nas democracias dos respectivos países. Mesmo se estudos existem para casos específicos, em particular para o Brasil (AVRITZER, 2009; GOLDFRANK, 2011; TANSCHKEIT, 2015), a literatura comparativa pouco tem se dedicado a pesquisar de forma sistemática similitudes e diferenças programáticas dessa dimensão dos governos de esquerda⁷¹.

Por sua vez, a literatura que trabalha com o tema da participação na América Latina (DAGNINO, 2004; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a; DAGNINO; TATAGIBA, 2007; SANTOS; AVRITZER, 2002) costuma contrapor um projeto político democrático participativo⁷², geralmente associado a movimentos sociais e partidos de esquerda, a um projeto neoliberal, o qual se apropria de algumas práticas participativas, mas as concebe de maneira instrumental como meio para atingir mais eficiência da ação do Estado, num contexto marcado pelo ideário neoliberal e pela transferência de responsabilidades sociais do Estado para a sociedade. Entretanto, esses autores não discutem a possibilidade de que, dentro do próprio campo da esquerda e dos atores que se propõem a aprofundar as práticas democráticas, possam existir diferenças quanto às concepções de participação e aos desenhos considerados mais apropriados.

⁷¹ Goldfrank (2011), em seu estudo sobre Brasil, Uruguai e Venezuela, chega a listar algumas diferenças nas concepções de participação existentes nesses países. Mesmo assim, segundo o autor, Brasil e Uruguai teriam abdicado de um projeto participativo no nível nacional.

⁷² Segundo Dagnino, Olivera e Panfichi, (2006), um projeto político seria um conjunto de crenças, valores, interesses e concepções do mundo que orientam a ação política de diferentes sujeitos e que estabelecem um vínculo entre diferentes matrizes culturais existentes na sociedade e a atuação política. Além disso, o conceito de projeto político deve ser entendido como algo que não se restringe às formulações sistematizadas e abrangentes, mas recobre ampla gama de representações, crenças e interesses que se expressam em ações políticas com distintos graus de explicitação e coerência. Para os autores, o projeto democrático participativo concebe a participação como um instrumento de partilha de poder com o Estado sobre questões de interesse público que deveria tornar-se um instrumento de construção de mais igualdade. Além da partilha do poder nas decisões, esse tipo de participação prevê mecanismos de *accountability* que permitem à sociedade acompanhar e monitorar a atuação do Estado.

Já Cameron (2013) alerta que existem diferentes formas de se conceber a democracia participativa e múltiplas maneiras por meio das quais a expansão das instituições participativas pode aprofundar e/ou alterar o funcionamento das instituições democráticas na região. Mesmo assim, o autor só aponta para a necessidade de se pesquisar as maneiras em que essas inovações afetam as instituições democráticas, mas sem especificar quais poderiam ser os possíveis impactos de diferentes desenhos e formas de participação. Além disso, Avritzer (2009) mostra como, mesmo dentro de uma mesma tradição de esquerda, a do PT do Brasil, diferentes configurações locais do partido podem influenciar a criação e o funcionamento de IPs em diferentes cidades.

Por sua vez, ao refletir mais especificamente sobre a América Latina, Selee e Peruzzotti (2009) advertem que, mais do que um único projeto democrático participativo, estão presentes na região diferentes tradições participativas e formas de entender a participação. Assim, apesar de que a literatura costuma ver as IPs como instituições que deveriam complementar e melhorar o funcionamento das instituições representativas (CAMERON, 2013; POGREBINSCHI, 2013a; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011), Selee e Peruzzotti e (2009), mesmo considerando desejável, do ponto de vista normativo, pensar na complementaridade entre instituições participativas e representativas, reconhecem que as relações entre as instituições da democracia representativa e as experiências concretas de participação na região não têm sido unívocas e que nem sempre os promotores dessas experiências têm enxergado a participação como mecanismo para complementar e se integrar às primeiras.

Os autores argumentam também que tanto a literatura como lideranças políticas da região têm apontado motivos diferentes pelos quais é importante incentivar práticas participativas⁷³. Assim, se alguns consideram a participação como uma parte integrante das instâncias de representação, capaz de reforçá-la e complementá-la, para outros as instituições participativas representam uma alternativa para superar ou contornar os problemas e ineficiências das instituições políticas, o que permite às novas instituições não sofrerem dos mesmos problemas e ineficiências das instituições políticas tradicionais (SELEE; PERUZZOTTI, 2009).

⁷³ Mesmo se os autores não associam as diferentes concepções de participação especificamente à esquerda ou a diferentes tradições no interior desta última, elas podem influenciar de maneira distinta as diferentes experiências de governos de esquerda da região, assim como as características das IPs criadas por esses últimos.

Segundo esses autores, essas segundas posições dariam mais atenção à expressão da vontade geral do que aos procedimentos institucionais com base nos quais as decisões são tomadas. Elas teriam longa tradição na região e estariam, em muitos casos, associadas a formas de democracia plebiscitária.

Já, em outros casos, as instituições participativas seriam pensadas como canais paralelos que podem complementar a representação, mas agindo de forma separada e sem ser diretamente parte dela. Nessa visão, as IPs seriam canais que permitem dar voz aos cidadãos e compensar as deficiências da democracia representativa, mas sem interferir de forma direta no seu funcionamento (SELEE; PERUZZOTTI, 2009)⁷⁴. As diferentes concepções de participação apresentadas por Selee e Peruzzotti ajudam a refletir sobre como distintas tradições podem levar a formatos de IPs cujas institucionalização e forma de influenciar o funcionamento das demais instituições das democracias da região podem variar consideravelmente, podendo gerar complementaridades, mas também sobreposições e conflitos, assim como a redefinição de poderes e competências de outras instituições.

Assim, se por um lado, a reflexão de Selee e Peruzzotti permite pensar sobre como diferentes concepções de participação podem levar a distintas modalidades de institucionalização e inserção das IPs no sistema político, por outro lado, de maneira mais geral, como foi discutido no primeiro capítulo, a própria ideia de IPs permite pensar como, no interior de uma mesma tradição regional, podem conviver distintas experiências e desenhos institucionais, os quais, por sua vez, podem remeter a diferentes maneiras de abordar a ideia de participação e de colocá-la em prática. Nesse sentido, é possível que as concepções de participação elaboradas pelos partidos de esquerda da região variem tanto nas formas de se entender a deliberação e a inclusividade, como na maneira de conceber os impactos da participação e sua institucionalização e inserção no sistema político mais amplo.

Assim, se por um lado, essas quatro dimensões devem ser consideradas pela esquerda na hora de criar novas IPs e de pensar o desenho e o funcionamento concreto dessas últimas, por outro lado é possível também que elas nem sempre sejam elementos de reflexão aprofundada por parte desses partidos nas suas discussões internas ou programas eleitorais. Com isso, é possível que as concepções e propostas de participação formuladas pelos partidos de esquerda da região

⁷⁴ Nesse grupo, os autores incluem os trabalhos de Pateman (1992) e de Fung e Wright (2003).

apresentem apenas alguns elementos gerais de cada uma das quatro dimensões das IPs ou também que não os abordem de maneira sistemática.

Porém, segundo Arnstein (1969), uma maneira geral pela qual se podem classificar diferentes concepções de participação tem a ver com os tipos de envolvimento e poderes atribuídos aos participantes. A partir dessa constatação, o autor desenvolve uma escala por meio da qual é possível classificar diferentes tipos de participação segundo os poderes atribuídos aos participantes e sua capacidade de influir sobre as decisões tomadas⁷⁵. Segundo esse autor, então, diferentes concepções e propostas de participação podem ser distinguidas, antes de tudo, pela capacidade de redistribuir poder e, por consequência, pela possibilidade de os participantes interferirem de maneira efetiva nas decisões tomadas na esfera política. Nesse sentido, por um lado seria possível que a participação seja entendida apenas como a capacidade de ouvir os cidadãos ou de dialogar com eles sobre suas necessidades e propostas, mas sem que as instituições sejam necessariamente obrigadas a tomá-las em conta. Por outro lado, a participação poderia levar os participantes a terem capacidade de tomar decisões vinculantes para as demais instituições (ARNSTEIN, 1969).

Nesse sentido, mesmo que a questão dos impactos das IPs não seja aprofundada ou problematizada nos documentos partidários das esquerdas latino-americanas, as maneiras como os cidadãos são chamados a participar em diferentes áreas podem dar indícios do quanto esses partidos estão dispostos a redistribuir poderes e a fazer com que os impactos das IPs se tornem concretos. Além disso, de

⁷⁵ Arnstein (1969) identifica oito níveis de participação que vão desde o mais baixo, no qual os participantes não têm poder algum e são manipulados, até o mais elevado, no qual os participantes controlam todos os aspectos políticos e de gestão de determinado programa e os subdivide em três subgrupos. Um primeiro é chamado pelo autor de “não participação” e compreende mecanismos que aparentemente são participativos, mas na realidade resultam em manipulação dos participantes para obter consensos ou em uma espécie de “terapia” na qual os problemas dos participantes são tratados como uma doença que precisa de um tratamento e que, apesar de envolver os participantes em várias atividades, não implicam qualquer redistribuição de poder. Um segundo grupo, que o autor chama “de fachada”, é caracterizado por contar com a presença de alguns elementos importantes em direção à participação, apesar de não atribuir poderes relevantes aos participantes. Uma primeira forma de participação de fachada seria a informação, que, apesar de ser um elemento fundamental em todo processo de participação, pode se dar só em uma direção, desde o Estado para os participantes, sem permitir aos participantes oferecerem sua opinião ou tomar decisões a respeito do tema específico em debate. Além da informação, Arnstein identifica outras duas modalidades de participação ditas de fachada, a consulta e o apaziguamento, nas quais os cidadãos podem debater e ter alguma influência sobre as instituições públicas, mas sem garantias de que suas demandas e decisões sejam ouvidas. O terceiro grupo, que o autor chama de “poder cidadão”, inclui mecanismos de parceria, quando tem redistribuição do poder a partir de uma negociação, delegação do poder, quando os cidadãos têm poder decisório dominante com respeito às instituições e, por último, o controle dos cidadãos sobre todos os aspectos de um programa ou de uma instituição.

acordo com Dagnino e Teixeira (2014), o tipo de expressões associadas ao tema da participação pode também fornecer importantes indícios do tipo de poderes que a esquerda considera que poderão ser atribuídos a essas instâncias. Segundo as autoras, expressões como diálogo, escuta e trabalho conjunto podem indicar formas de participação mais moderadas com respeito de uma efetiva partilha de poder na tomada de decisões.

Assim, se por um lado, como destacam Arstein (1969) e Selee e Preuzzotti (2009), a questão dos poderes e do tipo de institucionalização é central para entender as propostas de participação dos diferentes governos de esquerda, por outro lado, ao analisar os documentos programáticos dos principais partidos de esquerda no governo no Brasil e Venezuela é necessário se interrogar sobre se e como todas as quatro dimensões que caracterizam as IPs e que foram analisadas no primeiro capítulo estão presentes e são problematizadas nesses documentos. Com efeito, tanto a ausência ou o pouco aprofundamento de determinados temas como a maneira como eles são abordados podem trazer importantes elementos sobre as concepções de participação desenvolvidas por distintos partidos de esquerda e sobre suas eventuais fraquezas ou incompletudes⁷⁶.

Ao mesmo tempo, é preciso lembrar que os próprios Selee e Peruzzotti (2009, p. 10) destacam que os elementos programáticos são importantes, mas nem sempre são a principal razão para a adoção e implementação de instâncias de participação. Em particular, como aponta Baiocchi (2003), muitas vezes os governos de esquerda têm que enfrentar o dilema de como implementar transformações nas políticas, conseguindo mediar as demandas de diferentes atores sociais e gerar os consensos necessários para se manterem no poder. Nesse sentido é preciso também se perguntar como a relação dos governos de esquerda com a sociedade civil e com as demais forças políticas presentes nos diferentes países pode interferir na adoção e no desenho de novas IPs.

⁷⁶ Utilizar as mesmas dimensões de análise tanto para os documentos programáticos dos partidos como para a legislação das IPs visa permitir comparar esses dois tipos de documentos para avaliar se e em que medida os partidos de esquerda dos países analisados conseguiram implementar suas propostas, uma vez no governo. Além disso, a análise das características desses espaços pode ajudar a identificar a existência ou não de princípios comuns que norteiam a criação dessas instituições (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 126). Em particular, os princípios que orientam o desenho podem ser considerados indicadores das escolhas feitas pelos legisladores e pelos diferentes tipos de atores presentes em cada contexto. Entretanto, considera-se que os princípios analisados serão de ordem mais geral nos documentos programáticos e mais específicos e detalhados na legislação.

2.4.2 Esquerda, sociedade civil e participação

A literatura sobre participação costuma apontar a conexão entre sociedade civil e sociedade política como importante para o funcionamento das IPs (AVRITZER, 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006b; DAGNINO; TATAGIBA, 2007). Entretanto, o papel dessa relação tem sido investigado mais para entender o funcionamento e o desempenho das IPs do que para explicar sua criação e as características do desenho. Mesmo assim, ao investigar a abertura de novas esferas públicas na América Latina, Avritzer (2002) ressalta a importância da sociedade civil na adoção de novas práticas as quais, por sua vez, quando transferidas para o nível institucional, acabam moldando novas formas de participação e influenciando o desenho das IPs.

Por sua vez, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006b) destacam que a importância da sociedade civil não é devida apenas ao fato de ela influenciar o tipo de decisões tomadas pelos governos e os desenhos adotados, mas também aos vínculos e conexões concretos que ela é capaz de criar com a sociedade política e, em particular, com os partidos de esquerda. Assim, de acordo com os autores, os trânsitos e os entrelaçamentos entre os militantes de esquerda e dos movimentos sociais constituem um elemento fundamental para se entender como ideias e práticas de participação podem passar da esfera da sociedade civil para aquela da política e, no caso de vitórias eleitorais de partidos comprometidos com a agenda dos movimentos sociais, influenciar a adoção de novas instituições e políticas públicas. Entretanto, os padrões de interação entre sociedade civil e sociedade política não são homogêneos na América Latina +e, em muitos casos, acarretam tensões e conflitos. Isso faz com que a capacidade de tais setores influenciarem ou mais ou menos diretamente a criação das IPs e seu desenho institucional pode variar muito dependendo do tipo de demandas e de interação com a esfera política e, em particular, com os partidos que estão no governo. Nesse sentido, as possibilidades de setores da sociedade civil influenciarem as decisões tomadas pelos governos de esquerda na região podem depender não apenas das características destes últimos, mas também da existência de setores do governo comprometidos com as mudanças e com as demandas sociais (ABERS, 2000; ABERS; KECK, 2009; ABERS;

SERAFIM; TATAGIBA, 2014; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a; DAGNINO; TEIXEIRA, 2014; SCHÖNLEITNER, 2006) e do tipo de relação que os partidos no poder têm com suas bases e com a sociedade.

Além disso, Selee e Peruzzotti (2009, p. 10-11) ressaltam que, mesmo se uma sociedade civil ativa é importante para criar um contexto favorável às inovações participativas, ela nem sempre exerce papel central em definir a natureza e as características das inovações. Nesse sentido, segundo os autores, mesmo que setores da sociedade civil não demandem diretamente inovações participativas, a forma como eles se relacionam com a esfera política pode forçar os governos a responderem de maneira criativa e criarem novos canais de participação. Em consequência disso, o tipo de contribuição e influência que tais setores conseguem ter no desenho de novas instituições participativas pode depender não apenas dos seus níveis de organização e da natureza das suas demandas, mas também do tipo de abertura que a estrutura partidária e os atores políticos deixam para eles, assim como da forma de interagir com estes últimos. Nesse sentido, segundo Avritzer (2009), a interação entre sociedade civil e o sistema político torna-se uma variável chave para entender as características das instituições participativas.

A literatura sobre a esquerda na América Latina, por sua vez, mesmo sem discutir como a relação entre governos de esquerda e diferentes setores da sociedade civil pode influir na criação de IPs, tem contribuído para analisar e classificar essa relação, assim como para definir como ela pode influir na adoção de políticas públicas (HANDLIN; COLLIER, 2011; LEVITSKY; ROBERTS, 2011; LUNA, 2010). Ao analisar a relação entre partidos de esquerda e suas bases eleitorais, Handlin e Collier (2011) relatam uma mudança geral na relação entre tais partidos e suas bases. Segundo os autores, os tradicionais vínculos entre os partidos de esquerda e as organizações populares e, em particular, os sindicatos têm se tornado progressivamente mais fracos. Isso se deve a mudanças nas campanhas eleitorais, que passaram a preferir atrair os indivíduos isoladamente através dos meios de comunicação de massa⁷⁷, mas também devido à redução na importância dos

⁷⁷ Nesse sentido, os partidos de esquerda na América Latina têm mudado suas formas de representação seguindo uma tendência mais geral dos partidos políticos contemporâneos, como citado por Manin (1995).

sindicatos e de outras organizações tradicionalmente vinculadas aos partidos de esquerda⁷⁸.

Ao analisar o tipo e as estratégias de vinculação com as bases eleitorais de partido e coalizões de esquerda no Brasil, Chile, Uruguai e Venezuela, os autores mostram como, em alguns países, os vínculos dos partidos com as organizações sociais continuam mais fortes⁷⁹. Em particular, os autores destacam diferenças significativas entre Chile e Brasil e entre Uruguai e Venezuela. Nos primeiros dois países, os vínculos entre partidos de esquerda e organizações sociais (assim como os outros tipos de vínculos pesquisados) são limitados, enquanto no Uruguai e na Venezuela tais vínculos são mais abrangentes⁸⁰ (HANDLIN; COLLIER, 2011). Mesmo não considerando todos os governos de esquerda da região, a análise de Handlin e Collier traz informações relevantes, pois é possível que, onde os vínculos são mais intensos, essas organizações tenham mais influência nas decisões do governo e, por consequência, na adoção de práticas participativas e de demandas provenientes desses setores.

Entretanto os autores analisam o vínculo entre partidos de esquerda e organizações utilizando os dados do *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) apenas para os anos de 2006 e 2007 e não aprofundam a possibilidade de que tais estratégias de vinculação mudem ao longo do tempo, nem explicam as características da vinculação entre partidos de esquerda e organizações sociais, a qual pode se dar tanto de forma mais hierárquica e controlada de cima para baixo através das estruturas partidária, como de forma mais horizontal e flúida, mantendo a autonomia das organizações sociais. Além disso, ao afirmar que um mesmo tipo de vinculação pode ser desenvolvido por diferentes tipos de partidos, os autores

⁷⁸ Os autores mencionam também que, frente à diminuição da importância dos sindicatos, a região tem também assistido a um crescimento das organizações populares e comunitárias assim como das organizações não governativas. Entretanto, essas organizações tenderiam a preferir mais autonomia e relações de tipo instrumental mais do que orgânico com os partidos de esquerda (HANDLIN; COLLIER, 2011).

⁷⁹ Handlin e Collier (2011) realizam sua análise a partir dos dados do Barômetro das Américas elaborados em 2006 e 2007 pelo *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP). Para analisar a vinculação entre partidos de esquerda e organizações sociais, os autores analisam a relação entre engajamento partidário e voto na esquerda com a participação em vários tipos de organizações sociais. Para além dos vínculos entre partidos de esquerda e organizações sociais, os autores analisam também a identificação partidária da população com os partidos de esquerda (que os autores denominam de vínculos psicológicos) e a existência de contatos diretos entre a população e esses partidos.

⁸⁰ Apesar de os partidos de esquerda de Uruguai e Venezuela terem vínculos mais fortes com a sociedade civil, os autores destacam que, no Uruguai, esses vínculos seriam particularmente relevantes entre a Frente Amplia e os sindicatos, enquanto na Venezuela haveria mais vinculação do MVR e do PSUV com as organizações populares (HANDLIN; COLLIER, 2011).

consideram a vinculação com as organizações sociais apenas como uma estratégia eleitoral para se obter mais votos⁸¹. Nesse sentido, mesmo se, para a análise da criação de novas IPs, é importante entender quais partidos de esquerda possuem vínculos mais fortes com diferentes setores da sociedade civil organizada, é preciso se interrogar também sobre as características desses vínculos e sobre a capacidade deles serem mais que meras estratégias eleitorais.

A tipologia elaborada por Levitsky e Roberts (2011), pode, em alguma medida, ajudar a desvendar as características desse vínculo, pois, apesar de ela não fazer referência direta à sociedade civil e às bases eleitorais dos partidos de esquerda latino-americanos, analisa as estruturas de autoridade desses partidos. Para elaborar uma tipologia que permita classificar os partidos de esquerda na região, Levitsky e Roberts analisam duas dimensões da organização desses partidos. Em primeiro lugar, eles distinguem os partidos a partir do seu grau de institucionalização, separando as organizações partidárias bem estabelecidas, mais antigas e com boa estrutura de quadros e militantes, que existem como forças políticas desde um tempo considerável antes da sua chegada ao poder, dos novos partidos e movimentos que surgiram mais recentemente na região, em muitos casos, como consequências de movimentos de protesto e descontentamento com a classe política preexistente. Em segundo lugar, os autores analisam a estrutura de autoridade dos partidos, distinguindo entre os partidos que concentram o poder nas mãos de personalidades dominantes e os que têm estrutura de poder mais dispersa entre a organização partidária e/ou redes de movimentos sociais (LEVITSKY; ROBERTS, 2011, p. 12).

A partir da combinação dessas duas dimensões, Levitsky e Roberts classificam os partidos de esquerda latino-americanos em quatro grupos. Primeiro, haveria organizações partidárias estabelecidas e com estrutura de autoridade dispersa. Nessa categoria estariam o Partido Socialista Chileno (PSC), o Partido dos Trabalhadores (PT) brasileiro e a *Frente Amplia* (FA) uruguaia⁸². Em segundo lugar,

⁸¹ Em consequência disso, os autores destacam que as diferentes estratégias de vinculação seriam devidas a diferenças nos sistemas partidários dos países analisados. Nesse sentido, para os autores, o motivo da reduzida vinculação com as organizações sociais, que caracteriza o Chile e o Brasil, seria apenas a maior fragmentação partidária que levaria os partidos de esquerda desses países a formarem coalizões com partidos de centro-direita e, em consequência, a preferirem uma orientação mais eleitoral-profissional, necessária para manter a coalizão, à manutenção dos vínculos com suas bases.

⁸² Entretanto, no interior desse tipo de partidos, Levitsky e Roberts (2011) distinguem entre uma esquerda eleitoral, composta pelo PSC e pelo PT, e uma esquerda orgânica de massas composta pelo FA. Os dois primeiros partidos, mesmo tendo tido, em algum momento da sua história, bases de massas e profundas raízes na sociedade, têm, ao longo dos anos, se distanciando dessas bases, deixando em segundo plano a mobilização para privilegiar a arena eleitoral. Já o FA continuaria tendo

haveria organizações partidárias estabelecidas, mas com estrutura partidária concentrada nas mãos de poucos ou de um líder. Nessa categoria, que os autores denominam de “máquina populista” seria possível classificar o peronismo argentino e os sandinistas da Nicarágua. Em seguida, existiriam novas organizações políticas que concentram o poder nas mãos de um líder e/ou de um restrito grupo de pessoas. Este seria o caso do chavismo na Venezuela e da *Alianza País* (AP) no Equador. Enfim, haveria novas organizações e movimentos políticos cuja estrutura de poder é dispersa, permitindo formas de autoridade menos concentradas. Nesta última categoria é incluído apenas o *Movimiento al Socialismo – Instrumento Político Para la Soberanía de los Pueblos* (MAS-IPSP) da Bolívia.

A partir da tipologia elaborada por Levitsky e Roberts (2011), é possível refletir sobre como a existência de estruturas de poder mais dispersas, principalmente quando elas vão juntas com vínculos (passados e/ou presentes) mais fortes com as organizações sociais, pode favorecer o trânsito de visões favoráveis à participação e à redistribuição do poder para dentro da sociedade política e do governo. Além disso, é possível se perguntar se novas organizações e movimentos com baixo grau de institucionalização permitem trânsitos mais fluidos entre sociedade civil e política, favorecendo a chegada de demandas por participação aos governos, principalmente quando isso está acompanhado de uma estrutura de autoridade dispersa.

Outra questão que deve ser tomada em consideração e que, apesar de os autores classificarem os partidos de esquerda no poder na região a partir da combinação das duas dimensões da organização partidária, eles alertam que essas características não são fixas. Elas podem mudar ao longo do tempo e, em consequência disso, determinado partido pode ser classificado diferentemente dependendo do período considerado para a análise. Para entender se e como estruturas de poder e a institucionalização dos partidos da esquerda latino-americana afetam a criação das IPs, torna-se necessário considerar as distintas trajetórias desses partidos, desde suas origens até quando as IPs foram criadas. Entretanto, os autores não aprofundam a questão de como as estruturas de autoridade e o nível de

importantes raízes na sociedade e vínculos estreitos com várias organizações sociais. Essa distinção entre esquerda orgânica de massas e esquerda eleitoral se parece com a distinção feita por Handlin e Collier (2011) sobre diferenças nos vínculos entre partidos de esquerda e organizações sociais. Mesmo Levitsky e Roberts mostrando como esse vínculo não é algo fixo no tempo e pode se reforçar ou enfraquecer, dependendo do contexto, os autores não analisam essa dimensão nos outros tipos de esquerda. Nesse sentido, mesmo sendo possível hipotetizar que esses vínculos sejam mais fortes nos novos movimentos e organizações políticas, os autores não explicam como e por que eles evoluiriam ao longo do tempo.

institucionalização podem influenciar a ação do governo e sua capacidade de introduzir inovações institucionais e, mesmo que estruturas mais desconcentradas e dispersas de autoridade possam, a princípio, ser mais compatíveis com a participação e com uma abertura à criação de inovações institucionais, os autores, de forma geral, nada dizem sobre como tais estruturas de autoridade podem afetar a criação de novas políticas e desenhos institucionais, assim como o conteúdo deles.

Frente a essa limitação da análise de Levitsky e Roberts, Luna (2010) investiga quais características dos partidos de esquerda ao poder na região podem ajudar a explicar similitudes e diferenças na ação dos respectivos governos. Mesmo se o foco do autor não é analisar a utilização da participação nas políticas desses governos, nem a criação de IPs, suas reflexões podem ajudar a jogar luz sobre como a relação entre partidos de esquerda e suas bases sociais pode influenciar a atuação dos primeiros no governo. Uma primeira distinção feita pelo autor é entre governos com orientações programáticas moderadas (entre os quais Luna coloca o Chile e o Uruguai) e governos com orientações radicais (entre os quais estariam Bolívia e Venezuela). Se, por um lado, como foi descrito, as orientações programáticas e as concepções de participação podem ser um elemento importante para explicar diferenças no desenho das IPs de distintos países, por outro lado a discussão de Luna não analisa de maneira aprofundada o conteúdo dessas diferenças nem como elas afetariam as características das políticas públicas nos dois grupos de países.

Mesmo sem aprofundar o modo como diferenças programáticas podem influir na criação e implementação de políticas, Luna (2010) aponta para outra importante dimensão capaz de influir nas características e conteúdo das políticas e inovações levadas para frente pelos diferentes governos. Essa dimensão tem a ver com o nível de constrangimentos que os governos de esquerda encontram na hora de pôr em prática a sua agenda. Ao analisar tais constrangimentos e limitações à ação dos governos de esquerda, o autor foca no que ele chama de “constrangimentos endógenos”, os quais têm a ver com as características das bases sociais dos distintos partidos e do tipo de relação que estas têm com as estruturas partidárias. Em particular, Luna destaca que uma vinculação mais forte com suas bases sociais organizadas (quando ela não se dá exclusivamente de maneira centralizada e controlada desde o governo) faz com que os partidos sejam forçados a escutar as demandas destas últimas. Além disso, segundo o autor, quando as bases partidárias,

além de ativas, são também heterogêneas e/ou com demandas conflitantes⁸³, essa situação levaria a que a atuação do governo e a criação de políticas ou inovações institucionais sejam mais complexas e tendam a tomar em consideração as demandas dos diferentes atores, sendo que seus resultados poderão ser fruto de mediação e compromissos entre eles.

Este seria o caso da Bolívia e do Uruguai, nos quais a heterogeneidade das bases dos principais partidos de esquerda, junto com uma sociedade civil forte, autônoma, mas ao mesmo tempo vinculada aos partidos ao governo, faria com que esses partidos sejam forçados a escutar as demandas de distintos setores sociais e a levá-las em consideração na sua atuação (LUNA, 2010)⁸⁴. Já quando não há grande heterogeneidade nas bases sociais dos partidos de esquerda e sua vinculação com eles é mais fraca, como no caso do Chile, ou se dá prevalentemente de cima para baixo, como no caso da Venezuela, as políticas públicas e outras ações do governo são frequentemente implementadas sem particulares restrições ou dificuldades e não tomarão necessariamente em consideração os interesses e demandas de suas bases organizadas (LUNA, 2010).

A importância da análise desenvolvida por Luna tem a ver com o autor não considerar apenas a existência de vínculos entre os partidos de esquerda e suas bases sociais e, mais especificamente, setores organizados da sociedade civil, mas também destacar a importância de se analisar as características dessas bases e dos tipos de vinculação que elas constroem com os partidos de esquerda no governo. Ainda, o autor não analisa esses elementos isoladamente, mas tenta mostrar sua importância para entender a atuação dos governos de esquerda e, em particular, suas escolhas relativas às características e ao conteúdo de determinadas políticas⁸⁵. Assim, a análise de Luna, mesmo sem mencionar a questão da participação e da criação de IPs, destaca elementos importantes para se refletir sobre as IPs e sobre o fato de que,

⁸³ Em particular, Luna (2010) se refere à possibilidade de conflitos distributivos entre as bases de alguns partidos de esquerda, as quais levariam a que demandas de determinados grupos que fazem parte das bases desses partidos possam ir contra as demandas de outros grupos que também apoiam os partidos de esquerda. Isso aconteceria, por exemplo, na Bolívia, onde as demandas mais radicais dos movimentos sociais teriam muitos pontos de conflito com as das classes médias urbanas que também votaram em Evo Morales, ou no Uruguai, onde as demandas dos setores médios sindicalizados podem colidir com as dos setores mais marginalizados da sociedade e dependentes, muitas vezes, de empregos informais.

⁸⁴ Mesmo se Luna (2010) não relaciona a heterogeneidade da sociedade civil com a criação de instâncias participativas, Baiocchi (2003) ressalta que, em vários casos, no nível local, a criação de instâncias de participação tem se tornado um mecanismo eficaz para lidar com situações complicadas de gestão das bases e ajudar a legitimar as ações do governo.

⁸⁵ Em particular, o autor está interessado nas políticas de desenvolvimento econômico.

para além do conteúdo programático dos partidos, diferentes facetas da relação entre Estado e sociedade civil devem ser consideradas para analisar a dinâmica da criação das IPs, assim como o conteúdo do seu desenho.

Para avaliar o papel da sociedade civil e sua possível influência sobre a criação e o desenho das IPs estudadas na presente pesquisa, é necessário então analisar tanto a presença e as características da sociedade civil (AVRTIZER, 2002; 2009; DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006a; DAGNINO, TATAGIBA, 2007), como também o tipo de relações que ela entretém com os partidos de esquerda. A partir dessa constatação, considerou-se que, para avaliar o papel da sociedade civil na criação de IPs, seria oportuno analisar duas distintas dimensões.

Em primeiro lugar foi considerada a força e a capacidade da sociedade civil se organizar e reivindicar suas demandas. Isso porque a literatura mostra que quanto mais forte e organizada a sociedade civil, mais fácil será que ela consiga levar suas práticas, demandas e pautas para a esfera política. Nesse sentido, em primeiro lugar, deve-se avaliar se, nos países analisados, o associativismo e movimentos sociais são mais ou menos difundidos. Além disso, como destaca Avrtizer (2002), é fundamental entender não apenas a maior ou menor existência de associações e movimentos que agem na esfera pública, mas também suas práticas e sua capacidade ou não de se organizar de maneira autônoma, quebrando uma longa tradição de clientelismo muito presente na região. Nesse sentido, pode se considerar que, em cada um dos países analisados, a sociedade civil será mais forte, quanto maior a presença e variedade de organizações sociais e quanto maior sua capacidade de organização autônoma frente a organizações de caráter político partidário.

Essas características podem ser avaliadas a partir de uma revisão da literatura sobre sociedade civil e movimentos sociais em cada um dos países, a qual considere tanto o surgimento desses atores, como sua autonomia e capacidade de levar suas práticas para a esfera pública e para a arena política. Esse tipo de análise permite evitar alguns problemas, citados por Avritzer (2004; 2009), com respeito ao caso brasileiro, os quais podem surgir ao se utilizar dados de pesquisas de tipo quantitativo⁸⁶. Isso porque a natureza fechada das perguntas realizadas pode

⁸⁶ Especificamente, Avritzer faz referência aos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mas essa limitação pode estar presente também nas estatísticas de outros países. Além disso, mesmo os bancos de dados que possuem estatísticas comparáveis entre diferentes países da América Latina (*Latin America Public Opinion Project* – LAPOP e *Latinobarômetro*) sofrem de limitações

contemplar um número limitado de modalidades associativas e inviabilizar formas de ação coletivas ou de associações informais. Além disso, o fato de que essas pesquisas são realizadas de maneira não padronizadas nos diferentes países pode levar a problemas de comparabilidade dos dados. Enfim, a revisão da literatura sobre o tema possibilita também um olhar mais rico e matizado desse universo que ajude a entender a força da sociedade civil e sua capacidade de pautar de maneira autônoma questões e demandas diante dos atores políticos.

Em segundo lugar, é preciso analisar o tipo de vínculos que as organizações da sociedade civil mantém com esses setores levando em conta não apenas se eles são mais ou menos fortes (HANDLIN, COLLIER, 2011), mas também se eles se dão de cima para baixo ou de baixo para cima⁸⁷. Considerou-se que estruturas de autoridade dispersas e a existência de reduzido grau de institucionalização, como identificado por Levitsky e Roberts (2011), facilitam relações mais horizontais ou de baixo para cima, enquanto as organizações mais institucionalizadas e com estruturas de autoridade concentradas favorecem relações entre partidos de esquerda e a sociedade civil, mas de cima para baixo.

Para a avaliação desse tipo de vinculação optou-se pela análise do tipo qualitativo da literatura existente em cada um dos países estudados, a qual permite tomar em conta tanto as relações entre os partidos de esquerda e diferentes setores da sociedade civil, como as características das estruturas de autoridade internas aos partidos. Essa decisão foi tomada com o intuito de que efetuar análise de tipo quantitativo como aquela desenvolvida por Handlin e Collier (2011), além de gerar um volume muito grande de dados, também incorreria em limites temporais importantes porque os principais bancos de dados disponíveis sobre o assunto para os países estudados (LAPOP e Latinobarômetro) não têm dados disponíveis para analisar de maneira comparativa todo o período de interesse da presente pesquisa⁸⁸.

temporais e não apresentam dados comparáveis sobre a participação em associações para todos os períodos que a presente pesquisa abrange.

⁸⁷ Vale a pena lembrar que as expressões “de cima para baixo” e “de baixo para cima” foram introduzidas na literatura sobre participação por Fung e Wright (2003) e visam distinguir situações em que os processos de participação se dão de maneira hierárquica e vertical, sendo controlados e direcionados a partir de agentes que detêm o poder (em geral dentro das instituições), de situações em que a participação popular dos cidadãos acontece de forma mais horizontal e sem condicionamentos vindos da esfera institucional, revertendo ou flexibilizando, assim, estruturas mais hierárquicas de poder.

⁸⁸ No LAPOP, por exemplo, os dados estão disponíveis para o Brasil só a partir de 2006. Já no Latinobarômetro, a pergunta sobre participação em algum tipo de associações não está presente nos questionários de todos os anos em que a pesquisa foi realizada. Além disso, como foi mencionado

Em consequência disso, uma análise que faça um balanço crítico da literatura produzida sobre o tema em cada país, a partir das dimensões sintetizadas a seguir, constitui uma alternativa capaz de avaliar a dimensão histórica dessa vinculação, assim como as características das estruturas de poder dos partidos analisados.

a) Capacidade organizativa da sociedade civil:

- Sociedade civil ativa;
- características organizativas.

b) Tipo de vínculo entre esquerda e sociedade civil:

- Intensidade do vínculo;
- relação de cima para baixo ou de baixo para cima.

Ao mesmo tempo, como o próprio Luna (2010) destaca, além do tipo de relação entre sociedade civil e governo de esquerda e suas possíveis consequências sobre o desenho de novas políticas, existem também outros elementos que podem afetar a ação desses governos. Entre eles, o autor destaca a importância de se entender a atuação desses governos dentro das trajetórias de mais longo prazo das instituições de cada país, mas também a existência de possíveis obstáculos e constrangimentos devidos a que, em alguns casos, os partidos de esquerda da região não chegaram ao poder sozinhos e têm tido que governar através de governos de coalizão que incluem forças políticas que não podem ser incluídas no campo da esquerda.

Mesmo se o autor aponta para a importância de se entender como outros partidos podem influenciar a agenda dos governos de esquerda, ele considera que os efeitos de tais partidos são, em boa medida, colineares e sobrepostos aos constrangimentos de tipo endógenos, devidos à força e fragmentação das bases sociais da esquerda. Por isso, Luna não aprofunda como as relações de forças dentro da própria arena políticas podem influenciar as características e o conteúdo das políticas levadas para frente pelos governos de esquerda. Apesar disso, alguns autores têm relatado que a existência de governos de coalizão e/ou de uma oposição contrária à participação pode influenciar a criação e o funcionamento das IPs (AVRITZER, 2009, p. 200; GOLDFRANK, 2007b; MACAULAY; BURTON, 2003;

anteriormente, esse tipo de pergunta pode subestimar a participação em alguns tipos de movimentos ou associações informais.

TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006). Assim, parece necessário analisar como a literatura sobre esquerda na América Latina tem examinado a influência do conjunto da sociedade política na atuação da esquerda e como diferenças nas composições dos governos e na atuação da oposição podem ajudar a entender diferenças na criação e desenho das IPs.

2.4.3 Governos de esquerda, oposição e participação

Diferentes padrões de interação entre Estado e sociedade civil têm sido um elemento bastante explorado na literatura sobre a esquerda latino-americana. Porém, pouco tem se falado sobre outros tipos de limites, influências ou constrangimentos que os governos de esquerda podem encontrar ao tentar introduzir inovações participativas na arquitetura institucional dos respectivos países. Em particular, é relevante lembrar que os atores políticos agem não somente em função de suas ideias, mas também de acordo com interesses e estratégias de curto prazo⁸⁹ e tendo que negociar suas ações com outros atores no interior do sistema político. Nesse sentido, a passagem do nível dos programas e propostas para o desenho de instituições específicas deverá sempre se confrontar tanto com a existência de diferentes discursos (DRYZEK, 1996)⁹⁰, como com as relações de forças presentes no próprio governo, com a existência de interesses e estratégias de curto prazo e também com a disponibilidade de recursos para levar adiante as mudanças (ROSE; MILLER, 2010).

Assim, é possível pensar que outro elemento que pode influenciar o desenho das IPs introduzidas nos países latino-americanos tem a ver com a própria composição dos governos desses países e com sua maior ou menor necessidade de tecer alianças para conseguir governar. Assim, se pergunta se os governos são compostos por apenas um partido comprometido com as mudanças ou se eles são governos de coalizão (como no caso do Brasil), nos quais podem existir atores que

⁸⁹ Selee e Peruzzotti (2009, p. 10), por exemplo, destacam que, em quase todos os casos analisados no livro deles, as inovações participativas têm sido introduzidas por considerações estratégicas ou de curto prazo e que mesmo que a “compatibilidade ideológica” possa ser considerada um elemento facilitador da criação de IPs, em muitos casos ela não pode ser considerada o elemento central.

⁹⁰ Segundo Dryzek (1996), na sociedade existem diferentes discursos (não completamente incomensuráveis entre eles) os quais podem estar mais ou menos próximos dos princípios embutidos nas mudanças institucionais. Em consequência, segundo o autor, mudanças que não tomem em consideração e lidem com tais discursos serão impraticáveis.

não compartilham o discurso sobre a participação e com os quais será necessário negociar, pode ajudar a entender o real alcance e eventuais limites das reformas propostas pelos governos de esquerda da região e, em particular, a criação de IPs⁹¹.

Entretanto, pesquisas comparativas sobre a onda rosa e os governos de esquerda costumam focar mais as características dos partidos de esquerda, suas similitudes e diferenças e nem sempre consideram que sua atuação tem que lidar com outros atores políticos, tanto dentro do governo como na oposição. Ao mesmo tempo, os autores que analisam os sistemas partidários da região (COPPEDGE, 2007; ROBERTS, 2012; SCHAMIS, 2006) nem sempre se perguntam como eles e as formas de interação dos distintos partidos políticos no seu interior podem influir na atuação dos governos de esquerda e no conteúdo de suas políticas.

Roberts (2012), por exemplo, classifica os sistemas partidários da região em três grupos. Em primeiro lugar, haveria um grupo de países entre os quais o autor insere Peru, Venezuela, Colômbia, Equador e Bolívia, que teriam passado por um colapso de seus sistemas partidários. Em segundo lugar, existiriam países onde o sistema partidário teria se mostrado bastante resiliente, mesmo diante da crise de representação que tem sacudido a região no final do século XX. Entre eles estariam Uruguai, Chile e República Dominicana. Enfim, haveria sistemas partidários, como os do Brasil, México e El Salvador, que, nas últimas décadas, teriam se tornado mais institucionalizados e/ou competitivos. Mesmo assim, o autor não discute como o maior ou menor grau de institucionalização e resiliências dos sistemas partidários ou outras características poderiam influir na atuação dos governos eleitos.

Já Coppedge (2007) adverte que, nos anos recentes, os sistemas partidários teriam se tornado mais fragmentados e polarizados e mais de esquerda do que eram antes de 1995. Mesmo se o autor sublinha que essas características tornariam tais sistemas mais propensos a eleger partidos de esquerda e menos propensos aos compromissos, ele só conclui que essas características podem levar ao incremento das tendências centrífugas nesses sistemas políticos e a mais dificuldades para os mandatários no cargo para governar, não aprofundando quais seriam as consequências concretas dessas tendências para os governos da região.

⁹¹ Mesmo assim, a existência de uma vontade política favorável à mudança pode não ser suficiente para que esta última aconteça e dê certo, como sugere, por exemplo, Baiocchi (2003), até governos progressistas e comprometidos com programas de amplas reformas institucionais podem não conseguir implementar e dar seguimento às suas propostas.

Schamis (2006) também faz um exercício semelhante, mas distingue entre dois tipos de sistemas de partidos que estão presentes na região. De um lado, haveria sistemas de partidos mais institucionalizados nos quais os diferentes partidos são moderados e aceitam a negociação e as regras do jogo (entre eles estariam Chile e Brasil). De outro lado, existiriam sistemas de partidos disjuntos, nos quais os partidos não aceitam a negociação parlamentar e as disputas políticas são levadas para as ruas. Porém, para além de indicar a presença de maior ou menor polarização, o autor também não explica quais são as consequências desse tipo de relação entre governo e oposição na atuação dos governos e na criação de novas instituições ou políticas.

Diferentemente, ao refletir sobre os contextos que permitem abertura para inovações institucionais participativas, Selee e Peruzzotti (2009) indicam que novas IPs podem ser introduzidas mesmo quando nem todos os fatores lhe são favoráveis e que sua criação pode também ser facilitada pela negociação de interesses de mais curto prazo dentro do sistema político. Mesmo assim, os autores não aprofundam nem sistematizam quais são esses elementos do sistema políticos, nem explicam se eles, além de influir na possibilidade de criação de novas IPs, podem também incidir sobre seu desenho.

Alguns trabalhos sobre participação, analisando principalmente o caso brasileiro, têm destacado a influência de vários atores no sistema político para o funcionamento das IPs (AVRITZER, 2009; GOLDFRANK, 2007b; MACAULAY; BURTON, 2003; TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006). Mesmo que essas pesquisas não foquem, diretamente, a influência de tais atores sobre as características do desenho de novas IPs, elas podem indicar algumas questões importantes para se refletir sobre tais características. Tanto Teixeira e Albuquerque (2006) como Avritzer (2009) reconhecem a importância de se considerar e entender as configurações da sociedade política que cria e implementa as IPs, pois essas últimas podem afetar seu desenho e funcionamento. Ao comparar diferentes casos de orçamento participativo (OP) municipal no estado de São Paulo, Teixeira e Albuquerque reportam que nos municípios em que há coalizões ou alianças político-eleitorais que vão além do campo da esquerda e/ou onde este último não exerce papel predominante, o compromisso com o OP tende a ser menor e os princípios que o orientam tendem a ser mais voltados para a moralização e modernização da gestão municipal do que para a democratização, equidade e participação (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006, p. 201-202). Ademais, segundo as autoras, diferenças na configuração do

governo dos casos estudados influenciam algumas características específicas do desenho, como a composição da equipe que coordena as atividades do OP, a organização das reuniões e a quantidade de recursos destinados ao OP, entre outras.

De maneira parecida, tanto Avritzer (2009) como Macaulay e Burton (2003) destacam que, muitas vezes, no Brasil, para além das diferenças internas existentes no partido, os governos do PT interessados em ampliar os canais de participação tiveram que lidar com partidos de oposição no Legislativo, no qual nem sempre tinham maioria. Os autores identificam a necessidade de governar por meio de alianças ou a existência de setores contrários às IPs como um dos desafios que os governos de partidos de esquerda podem ter de enfrentar no funcionamento de instâncias de participação. Goldfrank (2007b) também, ao analisar de forma comparativa experiências de OP no Brasil, Uruguai e Venezuela, mostra como a força e a atuação dos partidos de oposição podem afetar o funcionamento das IPs dos países estudados e, por consequência, podem fazer com que governos comprometidos com a realização de mudanças institucionais tenham ou mais ou menos dificuldades em criar e implementar experiências participativas.

Considerar as configurações da sociedade política e o papel e a atuação da oposição pode, então, se tornar um fator adicional de grande utilidade para entender os constrangimentos e oposição enfrentados pelos governos de esquerda não apenas no funcionamento das IPs, mas também, antes disso, durante sua elaboração e criação. Em consequência disso, ao analisar as ideias e as propostas relativas à ampliação da participação dos governos de esquerda, é preciso lembrar que o desenho dessas instâncias pode ser influenciado e afetado pela atuação e interação de outros atores no interior do sistema político.

Entender a existência e as características de coalizões de governo e de partidos da oposição torna-se, então, particularmente importante na hora de analisar as ações e as políticas empreendidas pelos partidos de esquerda no governo e, em particular, para avaliar a criação de IPs. Para poder avaliar se e como a existência de coalizões influi na criação de IPs, deve ser investigado, antes de tudo, se os governos pesquisados são formados por um único partido ou por coalizões, assim como se os partidos de esquerda têm ou não a maioria nos parlamentos dos respectivos países. Isso permite entender se os partidos de esquerda podem facilmente implementar sua agenda ou se devem negociá-la junto com outras forças políticas. Em seguida, no caso em que nos países estudados existam coalizões, dever-se-á analisar a quantidade

de partidos que as compõem, assim como a força de cada um deles, pois, conforme Coppedge (2007), quanto maior a fragmentação da coalizão, maiores serão as dificuldades para governar e, em consequência, para ampliar os espaços de participação. Ao mesmo tempo, quanto maiores forem as bancadas dos partidos que compõem a coalizão, maior será sua capacidade de interferir nas propostas dos partidos de esquerda. Enfim, outro elemento importante na análise das coalizões tem a ver com a proximidade ideológica dos partidos que as formam. Isso porque, se tais partidos são mais moderados ou de centro, quando comparados com os partidos de esquerda, poderão ter divergências sobre suas propostas e, em consequência, obstaculizá-las.

Em segundo lugar, para além dos possíveis obstáculos para a criação das IPs que podem surgir a partir do posicionamento e dos interesses das forças políticas que compõem o governo junto com os partidos de esquerda, os partidos de oposição também podem desempenhar importante papel para entender o desenho e o funcionamento das IPs. Nesse sentido, como indica Goldfrank (2007b), quanto mais forte a oposição, tanto maiores poderão ser as dificuldades dos governos de esquerda para levar para frente suas propostas de criação de IPs. Isso leva à necessidade de analisar o tamanho e a fragmentação partidária das bancadas da oposição nos legislativos nacionais dos países analisados. Além disso, de acordo com Schamis (2006), a oposição pode estar mais ou menos em conflito com o governo e, em consequência, estar mais ou menos disposta a negociar dentro das regras do jogo (ou a levar as disputas políticas para as ruas), podendo assim limitar ulteriormente a implementação das propostas dos governos de esquerda. Dessa forma, torna-se também necessário analisar a existência de polarização e conflitos entre governo e oposição que vão além da arena parlamentar. A partir dessas reflexões segue o detalhamento das dimensões de análise que serão utilizadas para avaliar a relação entre os partidos de esquerda e os demais partidos da coalizão e da oposição.

Coalizões:

a) Existência de coalizão:

- Governo formado por um ou mais partidos;
- partido de esquerda tem a maioria no parlamento ou não;

b) Tipo de coalizões:

- Número de partidos;
- força relativa dos partidos;

- proximidade ideológica.

Oposição:

- a) Força da oposição no parlamento:
 - Tamanho;
 - fragmentação (número de partidos).
- b) Polarização política.

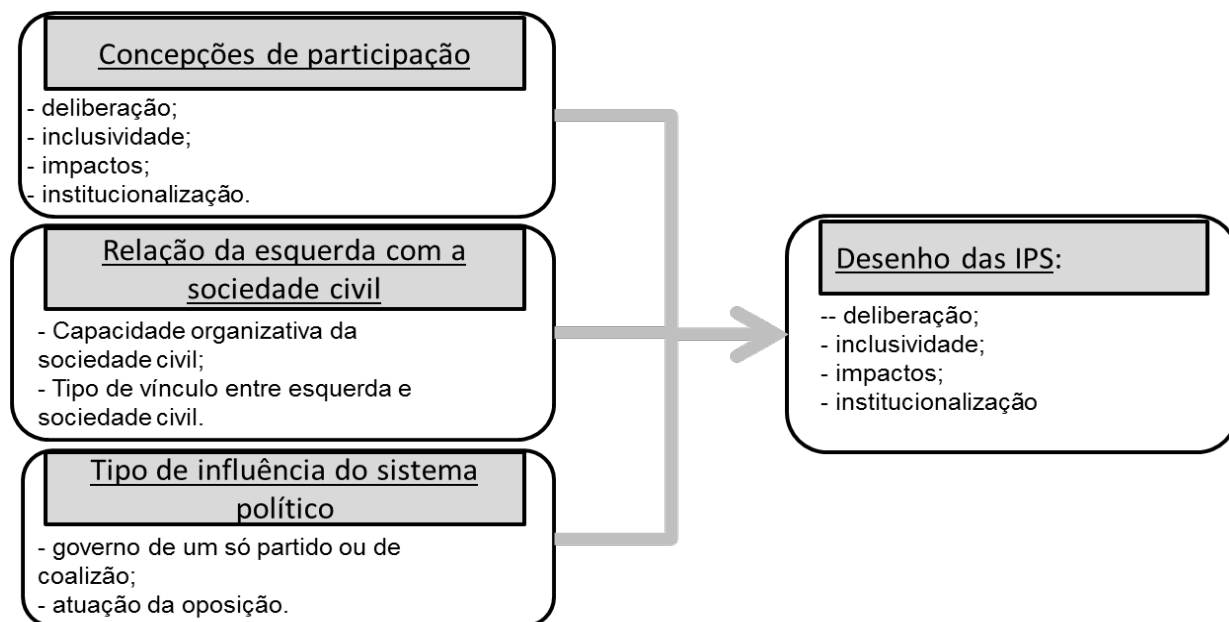
A partir dessas reflexões sobre os fatores que podem influenciar o desenho das IPs e sobre a importância das propostas programáticas dos partidos de esquerda, mas também da maneira como estes se relacionam com a sociedade civil e com o restante da sociedade política, é possível apontar que a literatura sobre a *pink tide* e os partidos de esquerda que chegaram ao poder na virada do século oferece importantes elementos para a análise das características e da atuação desses partidos. Entretanto, apesar de reconhecer a participação como elemento distintivo de vários desses governos, não aprofunda a discussão sobre IPs e suas características. Em geral, para além do esforço para tentar classificar essas experiências e elaborar tipologia que dê conta da diversidade das características desses partidos, muitas vezes as análises comparativas permanecem superficiais quando tentam aprofundar determinados aspectos e características das políticas e da atuação concreta desses partidos ou então não se perguntam quais as consequências das similitudes e diferenças analisadas sobre as políticas implementadas pelos governos considerados e sobre a criação e implementação de IPs. Além disso, foi possível perceber a falta de pesquisas que realizem análises sistemáticas das propostas programáticas dos partidos de esquerda em uma perspectiva comparativa em geral e, em particular, de análises que joguem luz sobre as distintas maneiras em que tais partidos abordam o tema da participação.

A literatura sobre participação e instituições participativas tem se mostrado mais atenta a essas questões, dando destaque tanto às características e especificidades das IPs estudadas, como às características da sociedade civil e políticas que podem influenciá-las. Entretanto, na maioria das vezes essas análises estão mais interessadas no funcionamento concreto das IPs estudadas do que no processo que levou à sua criação, influenciando aspectos importantes dos seus desenhos. Além disso, a maior parte dessa literatura é composta de estudo de casos, comparações de experiências locais ou comparações no interior de um mesmo país, sendo que quase não existem

pesquisas que ampliem o horizonte da análise para a comparação de experiências que estão acontecendo numa escala regional.

Em consequência disso, o presente capítulo, para além de abordar as características e alguns dos limites da literatura sobre esquerda na América Latina, elaborou um marco analítico que permita avaliar os diferentes elementos que podem influenciar o desenho das IPs criadas nos países da região. Nesse sentido, como está resumido na FIG. 1, foi ressaltada a importância de se considerar tanto as propostas e concepções de participação dos partidos de esquerda que chegaram ao poder nos distintos países da região, como as características da sociedade civil e dos demais partidos no governo ou na oposição, as quais também podem influenciar a atuação dos governos de esquerda e, por consequência, sua capacidade de ampliar os espaços de participação. A partir da análise dessas dimensões em cada um dos países estudados, será então possível refletir sobre o conjunto de incentivos e/ou dificuldades que os governos de Brasil e Venezuela têm enfrentado para criar novas IPs ou modificar as que já existiam antes de sua chegada ao poder.

FIGURA 1 – Estrutura de análise da tese



Fonte: elaboração própria

3 ESQUERDA, PARTICIPAÇÃO E RELAÇÕES COM A SOCIEDADE CIVIL E O SISTEMA POLÍTICO

Como foi descrito no segundo capítulo, a literatura sobre esquerda na América Latina não aprofunda nem problematiza a relação entre partidos de esquerda e ampliação dos canais institucionais de participação. Em consequência disso, o presente capítulo tem o objetivo de analisar e comparar a maneira como o PT no Brasil e o MBR-200, MVR e PSUV⁹² na Venezuela têm lidado com o tema da participação, assim como as características de outros atores sociais e políticos que podem tê-lo influenciado.

Para tanto, serão analisadas as ideias e propostas sobre participação do PT e MBR-200/MVR/PSUV a partir de um exame de seus documentos e programas oficiais. Além disso, o capítulo irá reconstruir, com base em análise bibliográfica e documental, a maneira como esses partidos se relacionam com a sociedade civil e com o restante da esfera política (dando particular ênfase aos partidos que apoiam o governo e à oposição). Nesse sentido, o objetivo do capítulo é analisar em cada país e comparar as três dimensões que podem ajudar a explicar a variação do desenho das IPs. Para tanto, o capítulo é dividido em três partes. As duas primeiras serão dedicadas à análise individual de cada um dos casos, enquanto a terceira parte buscará retomar as principais informações das partes anteriores, de forma a gerar um quadro comparativo entre os dois países.

As duas primeiras partes serão dedicadas cada uma a um dos países estudados e, em primeiro lugar, irão apresentar os casos estudados, mostrando a trajetória dos partidos de esquerda, assim como o contexto de sua chegada ao poder. Depois dessa apresentação, em cada uma delas será apresentada a análise de como a questão da participação é tratada nos documentos programáticos do PT e MBR-200/MVR/PSUV. Essa parte visa entender, para cada país, de que maneira a tradição participativa latino-americana está presente e se conjuga nas visões e propostas

⁹² O MVR foi criado, por um lado, para permitir a candidatura de personalidades independentes nas eleições de 1998, por outro, porque a legislação venezuelana proibia a utilização de referências a Simon Bolívar para identificar partidos políticos, pelo que não foi possível inscrever o MBR-200 no Conselho Supremo Eleitoral. Já o PSUV foi criado para tentar dar mais institucionalização à estrutura partidária chavista e para consolidar e ampliar as bases sociais do partido, conforme será explicado ao longo do capítulo.

oficiais da esquerda. Para isso, a avaliação dos documentos será feita a partir das características discutidas no primeiro capítulo da tese, conforme relatado ao longo do segundo capítulo.

Em seguida, cada uma dessas partes irá analisar as relações entre partidos de esquerda e sociedade civil, de forma a entender não apenas as principais características desta última em cada um dos casos estudados, mas também como ela interage com e consegue influenciar os partidos de esquerda. Além disso, será avaliada a existência ou não de governos de coalizão e, onde eles existirem, as características dessas coalizões. Serão também analisadas as principais características da oposição e a maior ou menor polarização existente entre ela e os governos de esquerda. Essas análises serão desenvolvidas a partir das dimensões discutidas no segundo capítulo.

Enfim, a terceira e última parte irá retomar as análises desenvolvidas ao longo do capítulo para poder comparar as concepções e propostas de participação do PT e MVR/PSUV, as relações que esses partidos entretêm com a sociedade civil e as características das coalizões de governos e da oposição em cada um dos países. Essa comparação servirá como base para explicar a variação do desenho das IPs que será analisada no quarto capítulo

3.1 Brasil: o PT e a participação, do nível local a modo de governar?

Na década de 1980, o Brasil passou por um período de transição democrática, marcado pela emergência de novos atores sociais e políticos (DOIMO, 1995; KECK, 1991; SADER, 1988) e pela criação de uma nova ordem institucional a partir da elaboração de uma nova Constituição. O processo de abertura e democratização caracterizou-se por importantes elementos de continuidade política e pela manutenção do poder das elites, mas foi acompanhado também pelo surgimento de novas organizações sociais e políticas que contestavam o *status quo* (KECK, 1991, p. 12).

A esse respeito, a literatura aponta para a importância da organização de uma grande variedade de atores sociais, com particular destaque para os movimentos sociais urbanos - o novo sindicalismo e o ativismo de importantes setores da igreja católica (AVRITZER, 2002; 2009; DOIMO, 1995; KECK, 1991; MENEGUELLO,

1989; SADER, 1988). Esses movimentos foram compor as filas da oposição ao regime militar, formando um movimento de base ampla a favor da democratização (KECK, 1991 p. 54-55). Assim, a reativação da sociedade civil ao longo das décadas de 1970 e 1980 foi acompanhada de reivindicações por mais autonomia, o que, segundo Avritzer (2002, p. 80-81), caracterizou importantes mudanças nas suas formas de se organizar e agir publicamente. Ao mesmo tempo, apesar das diferenças que existiam entre os setores da elite e os movimentos sociais que compunham a oposição ao regime militar, essa reativação permitiu também fortalecer o debate sobre a construção de novas instituições democráticas e sobre a necessidade de incorporar os setores populares à política (KECK, 1991, p. 58).

Foi no contexto dessas discussões, particularmente entre setores do movimento sindical da grande São Paulo, da Igreja Católica e da esquerda organizada, e de uma maior abertura do espaço político (devida também a mudanças na legislação eleitoral, a qual permitiu a formação de novos partidos) que se deu criação do PT (KECK, 1991, p. 89-90; MENEGUELLO, 1989, p. 58-64). A criação de uma coalizão de atores sociais que emergiram fora do campo político oficial foi fundamental para a organização inicial do partido (AVRITZER, 2009, p. 44-47; KECK, 1991, p. 17-18)⁹³. Além disso, o PT conseguiu criar uma base sólida no meio operário e nos movimentos sociais e uma liderança política centralizada e conhecida no nível nacional (AVRITZER, 2009, p. 44; KECK, 1991, p. 13, 76, 89-90; MENEGUELLO, 1989, p. 58-64).

Apesar de o partido ter uma forte identidade e umas propostas programáticas mais definidas que os demais partidos políticos do país, o desempenho eleitoral do PT nas eleições de 1982 foi muito insatisfatório para os militantes do partido, sendo que o PT conseguiu apenas oito deputados federais, 12 deputados estaduais (nove em São Paulo, um no Rio de Janeiro, um em Minas Gerais e um no Acre) e dois prefeitos (KECK, 1991, p. 175; MENEGUELLO, 1989, p.125). Mesmo se, nas eleições municipais de 1985 o PT conseguiu desempenho muito melhor na comparação com as eleições de três anos antes, em 1986 conseguiu eleger apenas 16 deputados para a assembleia constituinte.

Entretanto, apesar da pequena presença do PT e de constituintes de

⁹³ Mesmo assim, Keck (1991, p. 89-90) destaca também a importância de alguns deputados do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) que aderiram ao projeto do PT e, além de permitir sua legalização formal, deram base logística e de infraestrutura, nos primeiros anos de organização do partido.

esquerda⁹⁴ na Constituinte, pautar uma série de questões, entre as quais a ampliação dos canais de participação, foi possível graças às importantes mobilizações populares que se deram no período, as quais permitiram ampliar o debate público sobre vários temas, assim como a apresentação de emendas populares (LIMA, 2009). Como resultado desse processo, o texto constitucional incluiu tanto formas de participação direta como o *referendum*, o plebiscito e a iniciativa popular (BRASIL, 1988, p. art. 14), como a exigência de participação em distintas áreas das políticas sociais (BRASIL, 1988, arts. 198, 204). Essa exigência da participação em distintas áreas das políticas sociais levou à multiplicação de experiências de participação e à criação de instituições participativas como os conselhos - por meio dos quais a sociedade civil e o Executivo se confrontam e deliberam sobre as políticas públicas do respectivo setor - e as conferências nacionais⁹⁵ (DAGNINO; TEIXEIRA, 2014, p. 41).

Assim, se por um lado, para Keck, (1991, p. 29), a marginalidade inicial do PT ao longo da década de 1980 pode ser explicada, pelo menos em parte, pela maneira como foi conduzida a transição democrática, a qual limitou fortemente as possibilidades de mudança, por outro lado, os insucessos eleitorais levaram o partido a uma progressiva redefinição de suas estratégias. Em um primeiro momento, houve tendência a privilegiar o fortalecimento dos laços com os movimentos sociais, com o objetivo de reforçar sua identidade de partido ligado à sociedade civil e às lutas operárias (AVRITZER, 2009, p. 49; KECK, 1991, p. 45; MENEGUELLO, 1989, p. 197-198). Entretanto, como essa concepção foi derrotada nas eleições de 1982 (AVRITZER, 2009, p. 49; KECK, 1991, p. 45), a partir das eleições de 1985 e com mais força na década de 1990, o PT começou a rever sua estrutura organizativa e a se apresentar como um partido que, mesmo mantendo forte base nos movimentos sociais, tinha propostas para o conjunto da população (AVRITZER, 2009, p. 49; MENEGUELLO, 1989, p. 197-198).

Keck (1991, p. 49) salienta que essas mudanças foram transformando o PT de

⁹⁴ De forma mais geral, segundo a classificação proposta por Lima (2009), a assembleia constituinte contou com 95 deputados de esquerda e 77 de centro-esquerda, no total de 559 deputados. O autor construiu sua classificação a partir das propostas votadas pelos congressistas, considerando de esquerda as posições que defendiam os interesses da classe trabalhadora e dos movimentos populares e considerando de direita as posições que defendiam os interesses do capital, das associações patronais e dos latifundiários.

⁹⁵ É preciso lembrar que as primeiras conferências nacionais aconteceram no Brasil na década de 1940, no governo Vargas. Mesmo assim, suas dimensões participativas e deliberativas são características que se destacaram a partir da sua retomada depois da Constituição de 1988.

um partido de classe a um partido eleitoral, com forte eleitorado entre os movimentos sociais. Além disso, na segunda metade da década de 1980, o partido acabou se beneficiando de amplo voto de protestos de setores da sociedade insatisfeitos com a tradicional condução da política (KECK, 1991, p. 187). Com o *impeachment* de Collor em 1992, o PT passou a ser considerado também uma organização engajada na luta contra a corrupção. Isso se deu principalmente por não estar associado aos demais partidos no poder (HUNTER, 2007, p. 452; KECK, 1991, p. 49).

Essas mudanças de identidade e estratégia eleitoral levaram o PT a um crescimento eleitoral considerável tanto nas eleições municipais de 1988, como nas eleições presidenciais de 1989, nas quais seu candidato Luiz Inácio Lula da Silva chegou a disputar o segundo turno contra Fernando Collor (KECK, 1991, p. 187). Se por um lado, esses sucessos eleitorais, por sua vez, levaram o PT a experimentar e difundir as primeiras experiências de participação no nível local, por outro lado, ao longo da década de 1990 foi dada cada vez mais prioridade à competição eleitoral e ao objetivo de ganhar as eleições, o que, por sua vez, fez com que o PT moderasse progressivamente suas propostas programáticas e a alterar suas estratégias eleitorais (HUNTER, 2007).

Em relação ao primeiro aspecto, vários autores (ABERS, 2000; AVRITZER, 2009; BAIOCCHI, 2003; KECK, 1991) têm destacado como, mesmo que conselhos e Conferências já existissem no nível nacional, antes do PT conquistar a Presidência da República, desde o final da década de 1980 esse último começou a introduzir novos mecanismos de participação nos municípios que governou⁹⁶. Ao respeito, Baiocchi (2003, p. 3) mostra como os sucessos e fracassos das experiências de governo local entre 1982 e 1992 jogaram um papel central na elaboração de um projeto de governança de mais longo prazo.

Já quanto às mudanças estratégicas e programáticas que visavam ampliar sua base eleitoral no nível nacional, Hunter (2007, p. 456; 2008, p. 23) aponta que, a partir da metade da década de 1990, o PT começou a se tornar mais pragmático e a moderar a sua plataforma e sua imagem pública. Para tanto, o PT teria abandonado parte do seu programa de transformação em favor de objetivos eleitorais mais convencionais, revendo particularmente suas propostas na esfera econômica

⁹⁶ As primeiras conferências nacionais aconteceram no Brasil na década de 1940, mesmo assim sua retomada a partir da Constituição de 1988 levou a importantes mudanças no formato e no funcionamento dessas instâncias.

(HUNTER, 2007, p. 442, 462)⁹⁷. No mesmo período, o PT teria passado por um processo de profissionalização de suas estruturas partidárias (HUNTER, 2007, p. 457, 2011, p. 306; RIBEIRO, 2009) e teria começado a mudar sua política de alianças, abrindo a possibilidade de formar coalizões com uma gama mais ampla de atores políticos além da esquerda (HUNTER, 2008, p. 24; TELLES, 2009, p. 136-137).

Apesar dessas mudanças e da maior moderação programática, com a chegada do PT à presidência da República, em 2003, houve a expansão do uso dos mecanismos de participação e da institucionalização das IPs no nível nacional. Nesse sentido houve tanto uma expansão dos formatos já existentes, como os conselhos e as conferências para outras áreas e setores de políticas públicas, como o aumento da sua frequência (DAGNINO; TEIXEIRA, 2014, p. 45-48; PIRES; VAZ, 2012; POGREBINSCHI, 2013). Essa expansão culminou com a tentativa de criar uma política nacional de participação social com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos de participação que existem no governo federal⁹⁸.

Assim, os fortes vínculos que o PT teceu com os movimentos sociais desde sua fundação, assim como a elaboração de modalidades de governança participativa no nível local, permitem apontar para o papel central do partido na ampliação dos canais de participação e de expansão das IPs no nível nacional. Ao mesmo tempo, porém, sua progressiva moderação programática e as mudanças ocorridas na sua política de alianças levam a se perguntar como o PT concretizou, no nível nacional, a ampliação e criação de novas IPs. Torna-se então necessário analisar tanto as propostas do partido relativas à participação, como a evolução de suas relações com a sociedade civil e com o restante da esfera política.

⁹⁷ Em particular, Hunter (2007, p. 462) destaca que a moderação nas propostas econômicas tem começado com a campanha de 1998 e tem se tornado mais marcante na de 2002, na qual a palavra socialismo desapareceu dos programas eleitorais para deixar espaços a propostas focadas na equidade e na redistribuição dentro da ordem capitalista. Isso seria explicado em parte pela necessidade do PT em ampliar sua base eleitoral para o centro do espectro político, mas também pelo contexto econômico mais amplo e, em particular pelo relativo sucesso dos programas de ajuste estrutural levados para frente na década de 1990 em estabilizar a economia do país.

⁹⁸ A política nacional de participação social foi criada pelo decreto presidencial n° 8243 de 2014, que foi derrubado pela Câmara dos Deputados poucos meses depois de sua publicação.

3.1.1 As concepções de participação do PT

De forma geral, a literatura aponta para o fato de que o PT seria portador de uma nova concepção de política no cenário brasileiro caracterizada pela demanda de inclusão dos setores excluídos da população, pela crítica às práticas clientelistas presentes na política brasileira, pela adoção de práticas democráticas na sua organização interna, assim como pela reivindicação da ampliação dos canais de participação (AVRITZER, 2009; BAIOCCHI, 2003, p. 20; DAGNINO; TEIXEIRA, 2014; HUNTER, 2007; KECK, 1991). Nesse sentido, ao longo dos primeiros anos depois da sua fundação, o PT teria se destacado por ter identidade política e uma visão programática muito mais clara do que outros partidos existentes.

Em particular, Dagnino e Teixeira (2014, p. 40) enfatizam que um elemento fundamental dessa visão programática, desde a fundação do partido, tem sido a ideia de incorporar a sociedade civil no processo de tomada de decisões, sendo que o aprofundamento da democracia a partir dessa incorporação era considerado o meio pelo qual os excluídos poderiam participar do processo de elaboração de políticas. Segundo as autoras (2014, p. 52), a concepção de participação como compartilhamento dos poderes de tomada de decisão, junto com a vontade de enfrentar as desigualdades e exclusão histórica que marcavam o país, foi central no projeto do PT desde sua fundação.

Apesar da ideia de participação ser central para o partido, as características concretas das experiências de participação surgiram a partir das primeiras experiências das administrações petistas que chegaram ao poder em várias cidades do país entre as décadas de 1980 e 1990. Com efeito, conforme Baiocchi (2003), no começo o PT não tinha muita clareza sobre o que teria sido o modo petista de governar e sobre como concretizar suas ideias sobre participação. Em consequência disso, a criação de IPs foi também uma forma de responder, pelo menos em parte, aos desafios encontrados por essas administrações.

Além disso, nem todas as administrações locais petistas lidaram com o tema da participação e com a criação de IPs da mesma maneira. Nesse nível, seria possível detectar diferenças tanto na abertura do partido para ampliar os canais de participação, como nas características e no desenho das IPs criadas (AVRITZER, 2009; BAIOCCHI, 2003). Mesmo assim, apesar das diferenças existentes no nível local e do fato de que diferentes propostas sempre tenham coexistido dentro do PT

(DAGNINO, TEIXEIRA, 2014, p. 45), a literatura costuma apontar que essas experiências foram importantes para consolidar uma proposta participativa mais ampla, a qual permitiu a expansão das IPs no nível nacional, a partir da vitória do PT nas eleições presidenciais de 2002 (PIRES; VAZ, 2012; POGREBINSCHI, 2013)⁹⁹.

Assim, mesmo se algumas autoras (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; DAGNINO; TEIXEIRA, 2014) têm indicado a existência de importantes diferenças até no interior das experiências de participação implementadas na esfera federal, é fundamental entender se e como uma visão oficial sobre a participação e a criação de IPs se consolidou no PT ao longo dos anos, assim como as características dessa concepção. Para tanto, a análise dos documentos finais produzidos nos congressos do partido (PT, 1991a, 1991b; 1991c, 1999; 2007; 2011) e dos programas apresentados para as eleições presidenciais que levaram à vitória do PT (em 2002, 2006 e 2010)¹⁰⁰ torna-se um elemento de grande importância para entender como, ao longo dos anos, emergiu uma concepção bem delineada de participação e quais as propostas concretas que propunham pôr em prática essa concepção.

Uma primeira consideração geral que pode ser feita sobre o tema da participação nos documentos finais dos congressos do PT e nos programas eleitorais das eleições que levaram o partido a ocupar a Presidência da República diz respeito ao fato de que, mesmo se está sempre presente, o número de vezes parece variar de um documento para o outro (TAB. 1 e 2). Essas variações podem, em boa medida, ser explicadas pelas diferenças na extensão dos documentos analisados, sendo que, nos anos em que foi produzido maior número de documentos¹⁰¹ ou documentos mais extensos, houve maior número de trechos que se referem ao tema da participação. Mesmo assim, é possível perceber uma diminuição da presença do tema da participação nos programas de governo apresentados em 2010, tanto no documento com as diretrizes apresentadas pelo PT (2010), como no documento da coligação que

⁹⁹ Alguns autores (GOLDFRANK, 2011; HUNTER, 2011) têm afirmado que o PT não teria levado para o nível nacional seu compromisso para com a participação e que teria desistido de ampliar os canais de participação nesse nível. Esses autores parecem considerar apenas o fato de que o PT não implementou alguma forma de orçamento participativo no nível nacional, desconsiderando a existência de outras IPs como os conselhos e as conferências.

¹⁰⁰ Nessa análise optou-se por analisar juntas as diretrizes programáticas do PT (que existem para as eleições de 2002, 2006 e 2010) e os programas oficiais da coligação, pois os documentos com as diretrizes do PT são curtos e não apresentam muitas referências ao tema da participação. Quando houver diferenças significativas entre esses tipos de documentos, elas serão destacadas ao longo do texto.

¹⁰¹ Em particular, em 2002, para além das diretrizes do PT para as eleições e de um programa geral da coligação que apoiou a candidatura de Lula, foram produzidos documentos temáticos por uma grande variedade de áreas.

apoiou a candidatura da presidente Dilma Rouseff (COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO, 2010), sendo que, no conjunto, dos dois documentos foram encontrados apenas 10 trechos nos quais se faz referência ou se fazem propostas relativas ao tema da participação (TAB. 2).

TABELA 1 - Menções à participação nos documentos dos congressos do PT

Temáticas	Participação			
	1991	1999	2007	2011
Agricultura e agropecuária	0	0	1	0
Atividade legislativa	0	0	0	/
Ciência e tecnologia	0	0	/	0
Comunicação/telecomunicações	/	2	3	16
Criança e adolescente	0	0	/	/
Cultura	/	/	1	0
Direitos humanos	/	0	3	0
Programas sociais e redistribuição de renda	0	0	1	1
Economia	3	2	1	0
Educação	0	0	5	0
Gênero	0	0	0	0
Gestão do Estado	3	0	6	5
Infraestrutura	/	/	0	0
Juventude	0	0	0	0
Meio ambiente	0	1	0	1
Minas, petróleo e energia	/	/	0	/
Pessoas com deficiências	0	0	0	0
Política externa	0	0	2	0
Políticas urbanas/habitação	0	0	1	0
Indígenas	0	0	0	0
População negra	0	0	0	0
Questões trabalhistas/previdência	0	0	3	0
Saúde	/	0	6	0
Segurança	0	0	1	0
Sistema político	0	3	3	3
Valores/Princípios gerais	3	1	2	1
TOTAL	15	9	41	27

Fonte: elaboração própria

TABELA 2 - Menções à participação nos programas eleitorais do PT (2002, 2006, 2010)

Temáticas	Participação		
	2002	2006	2010
Agricultura e agropecuária	5	0	0
Atividade legislativa	3	0	0
Ciência e tecnologia	1	0	1
Comunicação/telecomunicações	3	0	0
Criança e adolescente	0	0	0
Cultura	14	1	1
Direitos humanos	0	1	0
Programas sociais e redistribuição de renda	5	1	0
Economia	4	0	0
Educação	7	1	1
Esporte	/	0	/
Gênero	1	2	1
Gestão do Estado	20	3	2
Idosos	0	0	0
Infraestrutura	1	0	0
Juventude	0	0	0
Meio ambiente	22	0	0
Minas, petróleo e energia	2	0	0
Pessoas com deficiências	1	1	/
Política externa	0	0	0
Políticas urbanas/habitação	1	1	1
Indígenas	8	1	0
População negra	5	0	0
Questões trabalhistas/Previdência	4	1	1
Saúde	14	0	0
Segurança	2	3	0
Sistema político	2	2	1
Turismo	0	0	/
Valores/Princípios gerais	2	0	1
TOTAL	127	18	10

Fonte: Elaboração própria

Já a respeito das áreas temáticas às quais o tema da participação está associado, nota-se que a ideia de ampliar a participação ou de criar ou reformular determinados mecanismos de participação aparece junto a uma grande variedade de temas e questões, tanto nos documentos dos congressos do PT, como nos programas para as eleições presidenciais analisados. Entretanto, os temas aos quais a participação está relacionada nesses dois tipos de documentos nem sempre coincidem, o que exige uma análise mais aprofundada. Uma primeira consideração

que pode ser feita ao respeito refere-se ao fato de que a participação é sempre mencionada como um valor que norteia a atuação do partido e as propostas para o governo. Nesse sentido, com exceção do documento da coligação que apoiou a candidatura de Dilma Rousseff em 2010 (COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO, 2010), em todos os documentos analisados a participação é também apresentada sempre como um princípio que deve ser aplicado à gestão do Estado e das políticas públicas e que deve nortear as reformas do sistema político brasileiro, ampliando e institucionalizando os espaços de participação (TAB. 1 e 2)¹⁰².

Além disso, temas como gênero, cultura, educação, políticas urbanas/habitação e questões trabalhistas estão sempre relacionados à participação nos programas apresentados para as eleições presidenciais de 2002, 2006 e 2010, mas mesmo estando presentes nos documentos finais dos congressos do PT, nestes últimos eles quase nunca estão associados à participação (TAB. 1 e 2). Isso pode significar que, apesar da importância dada a esses temas pelo partido, propostas mais específicas sobre como elaborar e executar políticas públicas e programas para esses setores não tenham sido pontos centrais nas discussões dos congressos do partido. Nesse sentido, parece possível apontar que nessas áreas, a participação é considerada pelo PT como um método de gestão para permitir ampliar o diálogo com a sociedade e incluir demandas de diferentes setores. Com efeito, boa parte das referências à participação relativa a essas temáticas referem-se ou à necessidade de ampliar as formas e os canais de participação (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002b, p. 18; 2002c, p. 13; 2002j, p. 11, 17, 24-25; 2002m, p. 60; COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 19, 24, 28; COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO, 2010, p. 13, 15, 17) ou à de criar, retomar ou fortalecer experiências e mecanismos de participação específicos, como os conselhos e as conferências (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002b, p. 8, 9, 13, 20, 21-22; 2002f, p. 31; 2002j, p. 12; 2002m, p. 23; COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 17, 18, 21, 30; PT, 2007, p. 78; 2010 p. 18)¹⁰³.

¹⁰² A respeito ver, por exemplo: Partido dos Trabalhadores: (2007, p. 43; 44; 2011a, p. 20, 23, 24-25, 30-31) ou Coligação a Força do Povo (2006, p. 12).

¹⁰³ De maneira oposta, a área de comunicação e telecomunicações só está associada à participação no programa de 2002, no qual se reivindica mais democratização do setor e do Conselho Nacional de Comunicação Social (PT, 2002, p. 17; COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002b, p. 22; 2002m, p. 70), mas não nos de 2006 e 2010. Entretanto, a necessidade de mais participação no setor e da criação e/ou fortalecimento de conselhos e conferências para o setor está sempre presente nas discussões dos congressos do PT a partir de 1999 (TAB. 1 e 2).

De maneira parecida, alguns temas como as políticas para as populações indígenas, para os portadores de deficiências, assim como as políticas de segurança, saúde e as discussões sobre os programas sociais também estão mais associados à participação nos programas de governo analisados do que nas discussões do partido (TAB. 1 e 2), reforçando a ideia de que o PT considera a participação como um método de gestão a ser aplicado a diferentes áreas¹⁰⁴. Entretanto, a associação entre tais temas e a participação desaparece do programa de 2010. Se por um lado, o avanço na implantação de IPs, ao longo dos governos Lula, conforme destacado na literatura (AVRITZER, 2012; HUNTER, 2008; PIRES; VAZ, 2012; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011), pode ter levado a que não fosse mais necessário enfatizar a criação e o fortalecimento de novas instâncias de participação relativas a essas temáticas, por outro lado, isso pode também apontar para uma menor centralidade dada ao fortalecimento da participação nessas áreas por parte da coligação que apoiou a candidatura de Dilma Rousseff em 2010.

Além dos temas cuja associação com propostas de participação desaparece dos programas de 2010, outros temas como agricultura, meio ambiente, políticas para a população negra, atividade legislativa¹⁰⁵, economia, infraestrutura e minas, petróleo e energia estão associados à participação apenas no programa de 2002 (TAB. 2). O desaparecimento de referências à participação ao tratar de questões como a população negra, o meio ambiente e a agricultura pode ser devido tanto à menor extensão com que esses temas foram tratados nos programas de 2006 e 2010, como ao fato de que a participação e a criação de IPs nesses setores tenham sido incentivadas no primeiro governo Lula. Todavia, a associação entre participação e temas como a economia, as infraestruturas e as questões energéticas merece ser analisada de forma mais detalhada.

Um primeiro elemento que pode ser destacado é que as referências à participação nesses setores são bastantes gerais, estabelecendo apenas a ideia de que diferentes segmentos da sociedade deveriam participar nas políticas para o setor elétrico e no controle dos impactos socioambientais da política energética (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002m, p. 54, 60), ou destacando a

¹⁰⁴ Com efeito, como foi mostrado, em quase todos os documentos analisados, a participação é citada como um elemento necessário para a gestão do Estado e para a formulação e implementação de políticas pública, antes mesmo de estar associada a determinadas áreas ou temas.

¹⁰⁵ A participação nas discussões sobre a aprovação de novas leis refere-se a três projetos de lei específicos (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002g, p. 13, 2002j, p 19; 2002m, p. 23).

necessidade de criar um Conselho Federal de Transporte que deveria incorporar a sociedade civil e incentivar também a criação de tais conselhos no âmbito estadual e municipal (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002m, p. 62). Já relativamente à economia é destacada apenas a importância de se negociar com todos os segmentos da sociedade para promover crescimento e estabilidade econômica (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002m, p. 38-39) e de se criar instâncias voltadas para o desenvolvimento regional que incorporem a participação da sociedade civil (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002f, p. 23; 2002m, p. 57-58). Entretanto, enquanto infraestrutura e minas, petróleo e energia quase não estão associados à participação nos documentos dos congressos do PT (TAB. 1), o que pode indicar que o partido não aprofundou a ideia de se criar canais de participação nessas áreas, a importância de se ampliar a participação da sociedade civil nas decisões sobre a política econômica e o desenvolvimento do país continuou presente nos documentos finais dos congressos do PT até 2007 (PT, 1991c, p. 9, 20; 1999, p. 30, 51; 2007, p. 151-152). Então, mesmo que a participação nas decisões sobre a economia do país possa ser considerada um tema importante nas discussões internas ao PT, ela foi deixada de lado na elaboração dos programas de 2006 e 2010. Isso pode indicar a opção dos governos do PT por uma política econômica prudente e alinhada com as exigências dos mercados internacionais¹⁰⁶ (SINGER, 2012). Ao mesmo tempo, porém, isso pode também apontar para a necessidade de adaptar o programa às demandas de partidos da coligação com orientações mais moderadas nessa área (assim como na área de infraestrutura e minas, petróleo e energia).

Enfim, é preciso destacar que existem alguns temas que, mesmo sendo discutidos nos documentos dos congressos do PT e nos programas apresentados para as eleições presidenciais, nunca aparecem associados ao tema da participação. Como é possível ver nas TAB. 1 e 2, não estão associadas à participação: as discussões e as propostas relativas a alguns grupos (crianças e adolescentes, juventude e idosos) e políticas específicas (esporte e turismo), enquanto a participação da sociedade civil na política externa aparece de forma muito rápida apenas em dois curtos trechos do documento final do congresso de 2007 (PT, 2007, p. 135-136, 138). Entretanto, a falta de referências à participação nos trechos que tratam dessas temáticas pode ser

¹⁰⁶ Em consequência, declarar abertamente a opção para a ampliação dos canais de participação nessa área nos programas de governo poderia ter sido percebido como um desafio diante da estabilidade macroeconômica.

devida ao fato de esses temas não terem um tratamento aprofundado nos documentos analisados. Com efeito, durante os governos do PT, em muitas dessas áreas foram criados ou reformulados conselhos.

De uma forma geral, é possível apontar que, nos documentos finais dos congressos do PT, assim como nos programas apresentados para as eleições presidenciais entre 2002 e 2010, o tema da participação esteve sempre presente em grande variedade de temas. Mesmo assim, sua associação com alguns temas desaparece dos programas de governo a partir de 2006 e, no programa de 2010, houve diminuição da presença do tema da participação. Se isso, por um lado, pode significar que novas IPs já tivessem sido criadas em várias áreas e que, portanto, o tema da participação não constituísse mais uma prioridade, por outro lado esse mesmo dado pode também sinalizar diminuição do interesse para a ampliação dos canais de participação nas coligações que apoiaram as campanhas de Lula e Dilma em 2006 e 2010 respectivamente, em particular quanto a temas como economia, infraestruturas e as políticas energéticas.

Além disso, é preciso também destacar que, na maior parte dos documentos analisados, a participação é apresentada como um princípio que deve orientar a elaboração e gestão das políticas públicas. Nesse sentido, mesmo que ela não seja associada a todos os temas discutidos nos congressos do partido e nos programas analisados, a participação e a criação de IPs específicas são frequentemente consideradas ferramentas a serem utilizadas pelos governos eleitos e que, portanto, podem ser utilizadas em diferentes âmbitos¹⁰⁷.

Com efeito, ao se analisar as **menções gerais à participação** presentes nos documentos (QUADRO 3), é possível apontar que para todos os anos analisados os documentos dos congressos do PT e os programas de governo sempre citam mecanismos específicos de participação, principalmente conselhos e Conferências (que já existem ou que deverão ser criados e/ou reformulados), mas também outros como audiências públicas, ouvidorias, comitês de bacias e o orçamento participativo¹⁰⁸. Se, em alguns casos, as referências apontam para mecanismos que já existem ou para experiências exitosas no nível municipal que deveriam ser tomadas

¹⁰⁷ Isso é reforçado também pela participação estar mais presente nas propostas concretas dos programas, relativamente a questões sobre como alcançar determinados objetivos em determinadas áreas, do que nos documentos finais dos congressos do PT.

¹⁰⁸ As referências à importância de se criar um orçamento participativo nacional estão presentes só até 2007 (COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 13; PT, 2002, p. 19; 2007, p. 52) e desaparecem dos documentos de 2010 e 2011.

como exemplo, em muitos outros casos é colocada a necessidade de expandir esses mecanismos para novas áreas e setores das políticas públicas. Entretanto, nos documentos analisados, quase nunca há detalhes sobre como esses mecanismos deveriam funcionar¹⁰⁹, o que pode, pelo menos em parte ser explicado pelo fato que se trata de formatos participativos já conhecidos e em uso. Entretanto, isso dificulta entender as características específicas de tais propostas para as distintas áreas, assim como a existência de eventuais diferenças entre elas¹¹⁰.

Além disso, é possível destacar que uma parte importante dos trechos que tratam do tema da participação em todos os documentos analisados é muito geral, mencionando apenas a importância de se democratizar o processo decisório ou de se incentivar a participação no contexto de determinado tema ou política pública (QUADRO 3). Assim, mesmo se, em alguns casos, essas referências especificam a ideia de que deverá haver participação nos processos de elaboração e gestão de políticas públicas (QUADRO 3), nunca é explicado como isso deverá ser posto em prática.

Enfim, vale a pena destacar que a associação entre a participação e o ideal socialista esteve presente até 2007 (com exceção de 1999) nos documentos dos congressos do PT, mas desaparece, junto com qualquer menção ao socialismo, no congresso de 2011. Mesmo assim, nos programas para as eleições presidenciais analisados, não existe menção ao socialismo, o que pode indicar a necessidade do PT de moderar seu discurso, tendo em vista tanto a necessidade de ampliar sua base eleitoral entre setores mais moderados da população, como as diferenças ideológicas com alguns dos partidos coligados. Além dessa moderação, é possível apontar para o fato de que grande parte das referências à participação presentes nos documentos analisados é de caráter geral, fazendo apenas menção à importância de se ampliar os canais de participação ou de se utilizar IPs específicas em diferentes contextos, sem explicar como isso deveria se dar ou quais deveriam ser as características dessas IPs.

¹⁰⁹ Quando se fala de conferências, no máximo é especificado que as conferências nacionais deverão ser precedidas por etapas municipais e estaduais, como no caso da proposta para a primeira Conferência Nacional de Educação ou para uma Conferência Nacional de meio ambiente (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002e, p. 13; PT, 2007, p. 66).

¹¹⁰ Os conselhos, por exemplo, podem ser deliberativos ou apenas consultivos, entretanto, com exceção do Conselho Nacional da Educação (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002j, p. 12), que na proposta do programa deveria ser normativo e deliberativo, e dos Conselhos de Saúde, que são definidos como deliberativos (PT, 2007, p. 81), o caráter dos Conselhos nunca é especificado.

QUADRO 3 - Concepções de participação do PT

	1991	1999	2002	2006	2007	2010	2011
Menções gerais à participação	6* 4 ampliar os canais de participação 1 participação na elaboração e gestão de políticas 4 participação junto com a ideia de socialismo 1 IPs existentes e sua ampliação	3 1 Aapliar os canais de participação 2 IPs existentes e suas ampliação	69 24 ampliar os canais de participação 4 participação na elaboração e gestão de políticas 41 IPs existentes ou novas	15 5 ampliar os canais de participação 2 participação na elaboração e gestão de políticas 8 IPs existentes ou novas	31* 10 ampliar os canais de participação 1 participação na elaboração e gestão de políticas 2 participação junto com a ideia de socialismo 20 IPs existentes ou novas	4 1 ampliar os canais de participação 3 IPs existentes ou novas	20 11 ampliar os canais de participação 9 IPs existentes ou novas
Deliberação	/	1 1 IPs como lugares de debate	17 3 IPs como lugares de debate 14 debates na formulação de políticas/programas	2 2 debates na formulação de políticas/programas	2 1 IPs como lugares de debate 1 debates na formulação de políticas/programas	4 4 debates na formulação de políticas/programas	5 2 IPs como lugares de debate 3 debates na formulação de políticas/programas
Inclusividade	6 2 individual 4 sociedade civil	4* 4 sociedade civil 2 mecanismos de representação	56* 6 individual 41 sociedade civil 9 minorias/grupos excluídos 4 mecanismos de representação	11* 2 individual 6 sociedade civil 3 minorias/grupos excluídos 1 mecanismos de representação	19* 2 individual 13 sociedade civil 3 minorias/grupos excluídos 3 mecanismos de representação	6 5 sociedade civil 1 minorias/grupos excluídos	4 3 sociedade civil 1 mecanismos de representação
Poderes	6 1 consulta 2 tomada decisões 3 controle	4 2 consulta 2 controle	60* 25 consulta 15 tomada decisões 11 execução 15 Controle	6* 5 consulta 2 execução 2 controle	7* 2 consulta 4 tomada decisões 2 controle	7 6 consulta 1 execução	3 1 consulta 2 controle
Institucionalização	4 2 fora do Estado. 1 complementar 1 substantiva.	4 4 complementar	18 1 fora do Estado 2 paralela 15 complementar	4 4 complementar	5 5 complementar	1 1 complementar	2 2 complementar

* Algumas das citações mostram mais de um tipo de menção geral à participação e de inclusividade e/ou de poderes.

Fonte: Elaboração própria

Mesmo se maioria dos trechos que tratam do tema da participação é bastante geral, existem outros trechos que aprofundam mais nas discussões sobre participação e a partir dos quais é possível analisar mais acuradamente as concepções do PT sobre participação. Ao avaliar como a questão da **deliberação** é tratada, ressalta-se que, na grande maioria deles há apenas algumas referências muito gerais ao fato de que as IPs (conselhos e conferências) são lugares de debate e discussão (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002e; p.13; 2002g, p. 9; 2002m, p. 50, PT, 1999, p. 48; 54:24; 2007, p. 72-73) ou à necessidade de realizar debates ou discussões entre o Estado e diferentes setores da sociedade civil para a elaboração de diferentes políticas, programas e projetos (ver, por exemplo: COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002b, p. 18; 2002d, p. 12; 2002e, p. 20; 2002f, p. 18; COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 24; COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO, 2010, p. 9, 13)¹¹¹.

Apesar das referências à deliberação serem muito gerais nos documentos analisados, é possível destacar que a grande maioria dos trechos que se referem à existência de debates e discussões coloca a sociedade civil ou setores dela junto com representantes do Estado, como os principais atores que deverão participar desses espaços de debate (ver, por exemplo, COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002b, p. 18; 2002e, p. 20; 2002f, p. 18 23; COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 24; COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO, 2010, p. 13; 17). Nesse sentido, é possível apontar que, para o PT, a deliberação e os debates nunca foram considerados espaços isolados e a serem protegidos das dinâmicas políticas. Muito pelo contrário, sempre foram concebidos como arenas capazes de ampliar o número e tipo de atores envolvidos nas tomadas de decisões sobre determinados assuntos. Assim, mesmo se, com base nos documentos analisados, não foi possível reconstruir a existência de uma concepção precisa sobre deliberação elaborada pelo PT, esse último sempre deixou clara a importância de debates e discussões para a elaboração de políticas e programas, assim como o fato de que os processos de deliberação não podem ser isolados do restante da vida e das instituições políticas do país.

Já quanto à **inclusividade**, em todos os documentos analisados, a maior parte dos

¹¹¹ Ao longo dos documentos analisados foram encontrados apenas dois trechos que aprofundam a ideia de deliberação: o primeiro, no programa de 2002 (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002d, p. 12), refere-se às políticas para as populações indígenas e acentua a importância do acesso à informação para que os debates e a elaboração de uma política indigenista sejam realmente inclusivos; o segundo, no documento final do congresso de 2007 (PT, 2007, p. 72-73), indica que as conferências na área de educação são uma oportunidade para a troca de experiências e para o confronto sobre várias concepções de educação. Apesar de serem apenas breves passagens, ambos os trechos comprovam a importância de se ter acesso à informação e a diferentes pontos de vista como elemento fundamental a partir do qual pode haver deliberação.

trechos que se referem à participação destaca que os sujeitos da participação devem ser a sociedade civil ou setores e grupos específicos no seu interior (QUADRO 3). Além disso, mesmo que até 2007 os documentos dos congressos do PT (com exceção do de 1999) e os programas apresentados nas eleições presidenciais apontem também para a possibilidade de uma participação individual dos cidadãos, sem passar por formas de organizações da sociedade civil, as referências a esse tipo de participação são escassas e muito genéricas, fazendo alusão apenas à ideia de participação dos cidadãos (PT, 1991c, p. 19), da sociedade (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002b, p. 24, 2002c, p. 13; 2002j, p.11; COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 12, 14), da população (PT, 2002, p. 7), das massas (PT, 2007, p. 22) ou, em dois casos, de grupos específicos da população envolvida ou afetada por determinados projetos (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002f, p. 9, 18).

Mesmo se os documentos analisados deixam clara a opção feita pelo PT para criar mecanismos e instâncias de participação que incorporem setores organizados da sociedade civil, em muitos casos, eles não especificam de que forma a participação desses setores deveria se dar. Assim, as referências à ideia de representação nas instâncias de participação são esporádicas¹¹², quando comparadas com o grande número de trechos que tratam da ideia de participação da sociedade civil. Além disso, a maior parte dos trechos que se referem à questão da representação faz referência à escolha de representantes para IPs específicas como os conselhos e as conferências. Isso, junto com o fato de que a maioria das menções à ideia de representação presente nos documentos refere-se a esse tipo de instâncias (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002e, p. 14; 2002g, p. 9; 2002k, p. 26; COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 13; PT, 1999, p. 13; 2007, p. 68, 72-73, 81), permite afirmar que a falta de uma reflexão mais aprofundada sobre o tema, nos documentos analisados, possa ser consequência disso já ser uma prática consolidada no tipo de IPs propostas. Embora o tema da representação não tenha centralidade nos documentos analisados, as repetidas referências a formatos de IPs que utilizam formas de representação parecem indicar que a escolha de representantes da sociedade civil é considerada pelo PT como uma ferramenta importante para permitir a participação da sociedade civil para além do nível local.

Outro aspecto que vale a pena destacar diz respeito ao fato de que em todos os programas analisados (2002, 2006 e 2010), assim como no documento final do congresso

¹¹² É possível perceber que, apesar de estarem presentes desde 1999, com exceção do programa de 2010 (ver QUADRO 3), referências à ideia de representação não são abundantes nos documentos analisados.

do PT de 2007, menciona-se a participação de minorias ou determinados grupos, tradicionalmente excluídos (QUADRO 3). Em particular, tanto o programa de 2002 como o documento de 2007 abordam a importância da participação dos setores mais excluídos da população (PT, 2002, p. 18-19; 2007, p. 46-47 149), mas sem que essa questão seja aprofundada ou que indique as modalidades e mecanismos concretos para garantir maior participação desses grupos¹¹³. Além disso, a ênfase dada, no programa de 2002, à participação de grupos específicos, como os indígenas (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002d, p. 12, 13, 14, 15, 2002j, p. 24), os beneficiários da reforma agrária e o movimento negro (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002m, 21-22), diminui ou desaparece nos anos seguintes, pois, a partir de 2006 foi encontrada apenas uma referência à participação das populações indígenas (COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 29) e três à participação de mulheres e grupos de lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros (LGBT) (COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 28, 30; PT, 2010, p. 18). A partir desses dados, parece possível afirmar que o PT tenta ampliar a inclusão de diferentes setores da sociedade nas instâncias de participação, tanto por meio de mecanismos de representação que permitem a participação desses setores em instâncias não apenas locais, mas também estaduais e federais, como dando alguma atenção para a participação dos grupos mais excluídos, marginalizados ou não organizados no interior da sociedade brasileira. No entanto, ele parece privilegiar os setores organizados da sociedade civil como seus interlocutores nas instâncias de participação.

No tocante ao tipo de **poderes** atribuídos aos espaços de participação citados ao longo dos documentos analisados, uma primeira consideração geral que pode ser feita tem a ver com que, em muitos casos, estes últimos não são enunciados de forma explícita. Percebe-se, que, ao longo do período analisado, foram poucos os documentos que se referem às IPs como espaços que podem tomar decisões vinculantes para as demais instituições políticas. Além disso, tais documentos estão concentrados no programa de 2002 e em alguns trechos dos documentos finais dos congressos do PT de 1991 e 2007 (QUADRO 3). Se, por um lado, os trechos dos documentos do congresso de 1991 são muito gerais, destacando apenas a necessidade da participação dos cidadãos nas decisões do governo (PT, 1991c, p. 19, 31), por outro lado, praticamente todos os trechos que abordam o tema da tomada de decisões nos documentos de 2002 e 2007 referem-se a

¹¹³ Apenas no documento final do congresso do PT de 2007 é destacada a necessidade de garantir por lei a independência financeira dos participantes nas conferências e conselhos (PT, 2007, p. 149), de forma a não excluir ninguém da possibilidade de participar desses espaços. Entretanto, essa proposta não é retomada em nenhum dos programas de governo analisados.

conselhos (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002a, p. 14; 2002g, p. 9, 22, 23-24; 2002j, p. 12; 2002k, p. 26; 2002m, p. 41, 57-58; PT, 2007, p. 68, 81, 149) ou a outros espaços específicos de participação (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002f, p. 8-9; 2002g, p. 9, 22; 2002j, p. 24; 2002m, p. 50; PT, 2007, p. 63-64). Contudo, entre eles, apenas os trechos sobre os conselhos de saúde e educação (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002g, p.9, 22 23-24; 2002j, p. 12; PT, 2007, p. 81) ou sobre a necessidade geral de criar novos conselhos (PT, 2007, p. 149) indicam de forma explícita o caráter deliberativo destes. As demais alusões colocam apenas a ideia de que as IPs ou espaços em questão tomarão decisões sobre determinados assuntos.

Os demais trechos que fazem alguma referência aos poderes atribuídos aos participantes apontam apenas para a ideia de debates/discussões ou de controle sobre o funcionamento das demais instituições. Quanto ao primeiro ponto, mesmo que as referências à ideia de consulta sejam numerosas em todos os documentos analisados (QUADRO 3), apenas em duas ocasiões fala-se abertamente de mecanismos de consulta (PT, 1999, p. 37) ou de audiências públicas (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002a, p. 14). Os demais trechos apontam apenas para a ideia de debate, diálogo, discussão, cooperação (COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO, 2010, p. 13; COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002b, p. 18, 24; 2002c, p. 13; 2002d, p. 12; 2002e, p. 13, 20; 2002f, p. 5, 23; 2002g, p. 13; 2002h, p. 20; 2002j, p.17; 2002k, p. 6; 2002m, p. 16, 24, 39; COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 12, 24; COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO, 2010, p. 9, 13, 15, 17; PT, 2007, p. 61; 2011b; p. 9), para a possibilidade de participar em processos de formulação de políticas fazendo propostas ou interferindo neles (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002e, p. 19, 23-24; 2002g, p. 17; 2002h, p. 20; 2002m, p. 23; COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 21, 29; PT, 1991c, p. 20; 2007, p. 138; PT, 2010, p. 19, 20) ou, ainda, para a necessidade de ouvir e escutar diferentes setores da sociedade civil (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002d, p. 12; 2002m, p. 16; PT, 2010, p. 19). Como não é feita qualquer alusão às reais consequências das decisões tomadas nesses espaços de diálogo entre o Estado e a sociedade, as referências a esse tipo de interação foram consideradas como a sinalização da vontade de abrir canais de consulta. Quanto à ideia de controle, os trechos dos documentos que apontam para a participação da sociedade civil a partir de mecanismos de controle social sobre as demais instituições, são também, em sua maioria, muito gerais. Mesmo assim, em alguns casos é destacada a necessidade da participação de representantes da sociedade civil nas agências controladoras (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002a,

p. 11-12; PT, 1999, p. 13) ou de que diferentes conselhos tenham funções de controle sobre as políticas de suas respectivas áreas de atuação (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002a, 14; 2002b, p. 20; 2002d, p. 13 15; 2002g, p. 11, 23; 2002m, p. 47, p. 50; COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 13).

Enfim, é preciso destacar que, ao longo dos documentos analisados, são muito poucas as referências à participação da sociedade civil na execução ou implementação de programas, políticas ou outras atividades (QUADRO 3). Ademais, todos os trechos sobre a participação da sociedade civil na execução de políticas apontam para programas ou ações específicas (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002b, p. 19; 2002e, p. 17, 19; 2002g, p. 15; 2002h, p. 18; 2002j, p. 24; 2002k, p. 14-15, 24; 2002m, p. 41; COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 21, 25; COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO, 2010, p. 13) e não para a ideia geral de que a sociedade civil seja sempre chamada a participar ou a substituir o Estado na implementação de tarefas geralmente a ele associadas. Embora sejam poucas, todas essas menções se encontram nos programas apresentados para a disputa presidencial e se referem a ações específicas que o futuro governo se propõe a implementar. Nesse sentido, mesmo se o reduzido número e a especificidade dessas referências não permitem apontar para uma tendência geral a substituir tarefas de responsabilidade do Estado pela atuação da sociedade civil, o que segundo Dagnino (2004), poderia significar a existência de ideias de cunho neoliberal, enfatiza-se que os programas das coligações que levaram Lula e Dilma ao poder nunca excluíram completamente a possibilidade de atuação conjunta do Estado e da sociedade na execução de determinadas políticas e programas.

De forma mais geral, é possível então afirmar que, com exceção de poucos casos, relativos a determinados tipos de conselhos, os textos analisados não deixam entender com clareza o tipo de poderes que serão atribuídos aos diferentes espaços de participação e IPs mencionados. Essa ambiguidade, junto com a grande quantidade de referências à ideia de permitir debates, discussões e diálogo com a sociedade civil, mostra que, mesmo que exista clara abertura para escutar vozes de setores da sociedade tradicionalmente excluídos da arena política, há tendência à moderação e a certa reticência quanto à possibilidade de declarar abertamente a opção para atribuição de poderes de decisão para essas instâncias. Essa consideração vai ao encontro dos achados de Dagnino e Teixeira (2014, p. 52-53), segundo as quais, ao longo dos anos, expressões mais moderadas como “diálogo”, “escuta” ou “trabalhar junto” teriam substituído outras mais radicais associadas à participação. Além disso, mesmo que a abertura para a ação conjunta do Estado e da sociedade civil em

determinados programas possa significar a possibilidade de o primeiro fortalecer sua presença e atuação em determinadas áreas, ela pode também acarretar o risco de que o Estado acabe terceirizando e se eximindo de atuar em campos que deveriam ser de sua responsabilidade.

Por último, ao analisar o tipo de **institucionalização** e de inserção das IPs no conjunto das instituições brasileiras, é possível, antes de tudo, registrar que, em todos os documentos, a ideia mais destacada é a de que as IPs devem ser instituições que funcionam de maneira complementar e integrada com o restante das instituições representativas. Entretanto, as referências a essa questão, ao longo dos documentos analisados, são escassas. Se, por um lado, isso pode ser devido ao fato de já existir um conjunto de IPs institucionalizadas e inseridas no sistema político mais amplo, o que, em alguma medida, aponta para práticas concretas de institucionalização, diminuindo, assim, a necessidade de se debater essa questão, por outro lado, torna-se necessário aprofundar a análise desses trechos para entender melhor o que eles entendem por complementaridade, assim como para destacar eventuais mudanças ou evoluções no tipo de institucionalização das IPs proposto pelo PT.

A respeito, a ideia mais radical de que os “mecanismos clássicos da democracia representativa liberal” deveriam ser substituídos em favor de novas formas mais participativas de fazer política está presente apenas nos documentos finais do congresso de 1991 (PT, 1991c, p. 19), desaparecendo depois dessa data. Ao mesmo tempo, a ideia de que as IPs tenham que atuar de forma paralela, mas sem interferir ou interagir com a atuação das demais instituições, aparece só nos programas de 2002, mas refere-se apenas a algumas iniciativas específicas¹¹⁴ (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002a, p. 14; 2002k, p. 24)¹¹⁵. Em consequência disso, é possível afirmar que, apesar de ter alguma presença, esses tipos de concepções de inserção das IPs no sistema político nunca se tornaram predominantes entre as ideias do PT sobre participação, deixando prevalecer a ideia de que as IPs deveriam complementar e se articular à atuação das demais instituições políticas.

¹¹⁴ Por um lado se afirma que a criação de um orçamento participativo nacional não deverá invadir as competências do congresso (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002a, p. 14), por outro lado se afirma que o Estado deverá fortalecer entidades da sociedade civil que realizam ações de combate à pobreza, mas sem que seja prevista alguma forma de interação ou cooperação específica com estas últimas (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002k, p. 24).

¹¹⁵ Já as referências à instância de participação fora do Estado referem-se à importância de incentivar e fortalecer a participação da sociedade civil na esfera pública, para fortalecer a democracia (PT, 1991c, p. 20, 32) ou para respaldar determinadas reformas (PT, 2002, p. 17).

Sobre esta última dimensão, salienta-se que em todos os documentos dos congressos do PT está presente a ideia geral de que deve existir articulação e combinação entre democracia representativa e democracia participativa (PT, 1991c, p. 19; 1999, p. 13, 37, 51; 2007, p. 14, 15; 2011a, p. 30-31) e de que a participação não é incompatível com o Estado de direito, mas deve instalar-se dentro do Estado para democratizá-lo (PT, 1999, p. 13; 2007, p. 63-64). Já nos programas apresentados para as eleições presidenciais, o princípio geral da importância de uma complementaridade entre democracia representativa e participativa é afirmado apenas uma vez em 2002 (PT, 2002, p. 19). Contudo, essa questão é retomada de maneira mais específica em vários trechos que afirmam que os conselhos e conferências devem atuar em conjunto com outras instituições (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002g, p. 9, 22; 2002j, p. 12; 2002m, p. 41, 50; COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 24) ou muito geral ao destacar que diferentes setores da sociedade civil ou espaços de participação deverão agir de forma articulada com determinadas instituições (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002a, p. 12; 2002b, p. 22; 2002d, p. 13; 2002h, p. 20; 2002j, p. 11; 2002m, p. 23, 51; COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 12, 25, 29-30; COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO, 2010, p. 9). Assim, mesmo se no começo da década de 1990 e no programa de 2002 estavam presentes algumas ideias relativas à possibilidade de as IPs substituírem ou agirem de forma paralela às demais instituições políticas, ao longo do tempo prevaleceu claramente a ideia de que é necessário institucionalizá-las de maneira que elas estejam inseridas no sistema político e atuem em conjunto e complementando-o.

A partir dessa análise apuraram-se algumas características gerais do projeto participativo levado adiante pelo PT, assim como das propostas mais concretas apresentadas nos seus programas de governo. Em primeiro lugar, a grande quantidade de referências à participação presentes nos documentos analisados permite afirmar que, como a literatura também vem apontando (AVRITZER, 2009; DAGNINO, TEIXEIRA, 2014), a participação constituiu e continua sendo um princípio importante para o PT, tanto na sua agenda interna, como nos programas de governo. Destacou-se ainda que a ideia de participação está associada a grande variedade de áreas e temáticas e é também considerada, de maneira mais geral, um método para a elaboração e gestão de políticas e programas, independentemente da área em que poderá ser aplicado.

Contudo, algumas áreas não estão quase nunca associadas à participação. A ausência de menções à participação em temas como a juventude, crianças e adolescentes, idosos e turismo pode depender do pouco espaço dado a estes últimos nos documentos

analisados, sendo que, em quase todas elas, durante os governos Lula e Dilma, foram criados ou reformulados mecanismos como os conselhos. Porém, a ausência de referências à participação em questões como infraestrutura e políticas energética e petroleira (com parcial exceção do programa de 2002, conforme foi aqui detalhado) parece indicar que o PT nunca teve como prioridade a ampliação da participação nessas áreas. Quanto à economia, mesmo que o tema apareça associado à participação em quase todos os documentos finais dos congressos do PT (com exceção dos documentos finais do congresso de 2011), o fato de ele estar associado à participação apenas no programa de 2002 parece indicar que o PT tem renunciado a ampliar a participação nessa área devido à conjuntura política e econômica mais ampla ou a exigências dos demais partidos das coligações eleitorais. Para além do que foi destacado por Avritzer (2017, no prelo, p. 131-132, 155; 2013b, p. 12-13), segundo o qual a participação nunca conseguiu penetrar o processo de tomada de decisões nos campos da infraestrutura e da economia¹¹⁶, parece possível apontar que, pelo menos no campo da infraestrutura e da política energética, a participação nunca constituiu uma prioridade para o partido.

Diante dessas reflexões sobre a presença do tema da participação, é preciso também destacar que a maior parte das menções ao tema ao longo dos documentos é muito geral, dificultando a análise das quatro dimensões das IPs, escolhidas como foco na presente pesquisa. Contudo, o fato de que parte importante dessas menções faça referência a formatos de IPs específicos, como conselhos e conferências, já amplamente utilizados no país, pode significar que as características do desenho que determinam a deliberação, a inclusividade, os poderes e a institucionalização são consideradas como já dadas a partir desses desenhos, não precisando, portanto, serem ulteriormente discutidas.

Apesar disso, ao longo da análise, foi possível destacar a emergência de alguns padrões relativos a cada uma dessas dimensões. Com respeito à deliberação, por exemplo, parece claro que quando a participação está associada à ideia de que existem espaços de debate e deliberação, estes nunca são considerados espaços isolados e protegidos do restante da vida política, mas muito pelo contrário devem conectar grande variedade de atores sociais, políticos e institucionais. Além disso, um elemento que aparece de forma recorrente nos textos é o de ampliar o conjunto de atores envolvidos nos espaços de participação. Entretanto, as referências a minorias ou grupos excluídos não são muitas e

¹¹⁶ Na mesma direção, Faria (2009, p. 176) também menciona que a participação nos governos Lula tem permanecido em segundo lugar frente a outras prioridades (superávit primário no primeiro mandato e aceleração do crescimento no segundo mandato), nas quais a participação não tem sido incorporada.

diminuem ao longo do tempo, enquanto a orientação geral que emerge tanto dos documentos dos congressos como dos programas de governo é de privilegiar a participação de setores organizados da sociedade civil. Ao mesmo tempo, mesmo se as referências à representação e a possibilidade de ampliar a escala da participação para além do local são escassas, a ideia de representação e de uma participação em vários níveis de governo está implícita nas frequentes referências a conselhos e conferências e à sua implementação tanto no nível municipal, como nos níveis estadual e federal.

Considerando os poderes atribuídos aos espaços de participação foi possível perceber que, como afirmam Dagnino e Teixeira (2014), mesmo se um dos elementos fundamentais da visão programática do PT sempre foi a inclusão dos excluídos no processo de tomada de decisões, ele nunca foi endossado por completo pelos governos Lula e pelo primeiro governo Dilma. A análise documental realizada vai na mesma direção do que as duas autoras reportam, pois as referências aos reais poderes atribuídos aos participantes dos espaços de participação são poucas e muito vagas. Mesmo se em alguns documentos aparece a ideia de que as decisões tomadas por determinados conselhos deverão ser vinculantes, a opção por uma real partilha do poder decisório nunca está exposta de maneira aberta, sendo privilegiada a ideia de que esses espaços sirvam apenas para o diálogo e a consulta sobre determinados temas. Enfim, com respeito à institucionalização, a ideia de que as IPs possam substituir ou atuar paralelamente às demais instituições nunca chegou a se consolidar, sendo que aparece claramente a opção do PT para criar IPs que complementem e melhorem o funcionamento das demais instituições.

De maneira mais ampla, a concepção de participação do PT emerge de forma clara a partir dos documentos analisados e mantém relativa estabilidade ao longo do período estudado. Entretanto, foi possível perceber algumas mudanças que ocorreram nesse período. Em particular, ao longo do tempo, desapareceram alguns elementos mais radicais, como a associação entre participação e socialismo ou a ideia de que a participação pudesse substituir a democracia representativa. Além disso, mesmo que continue sendo pauta dos congressos do PT, desapareceu dos seus programas de governo também a ideia de participação na economia. Ao mesmo tempo, houve também diminuição da presença do tema da participação no programa de 2010, assim como de uma variedade de temas aos quais esta última estava associada. Todos esses elementos podem indicar mais moderação do PT e das coligações que levaram Lula e Dilma à Presidência da República, principalmente a partir de 2006. Nesse sentido, conforme destacam Dagnino e Teixeira

(2014, p. 54), o projeto de poder e a necessidade de tecer amplas coalizões para se manter no poder poderiam ser responsáveis pela crescente moderação do PT quanto à participação, assim como pela redução da importância desse tema no programa de governo de 2010¹¹⁷.

3.1.2 O PT e a sociedade civil

Mesmo que a centralidade da agenda participativa pareça ter se enfraquecido ao longo dos governos Lula e Dilma, é preciso também se perguntar se e como a sociedade civil tem sido capaz de pautar essa questão e interferir na agenda de governo. Para tanto, torna-se necessário analisar as características gerais da sociedade civil brasileira, assim como suas formas de interação com a sociedade política e, em particular, com o PT.

Apesar da heterogeneidade dos atores que compõem a sociedade civil no Brasil é possível, a partir da literatura, reconstruir algumas características fundamentais dessa última, assim com algumas mudanças que ocorreram na história recente. Um primeiro elemento que precisa ser citado relativamente às características da sociedade civil brasileira diz respeito ao fato de que, ao longo da maior parte do século XX, as associações voluntárias foram escassas no Brasil, sendo que, na sua grande maioria e apesar de poucas exceções, elas eram de tipo recreativo, com estruturas internas hierárquicas (AVRITZER, 2009, p. 25-26). Além disso, até os anos de 1970, o modelo prevalente nas relações entre o Estado e a sociedade civil tinha sido o de um corporativismo populista baseado em mediadores políticos e formas de ação heterônomas (AVRITZER, 2002, p. 92).

Entretanto, a partir da década de 1970 e, em particular, durante o processo de redemocratização, emergiu na cena pública grande número de movimentos sociais (CARDOSO, 1994, p. 81-82; FARIA, 2009, p. 157; SADER, 1988), assim como aumentou a propensão a criar associações voluntárias e independentes (AVRITZER, 2009, p. 26). Para além dessa mudança quantitativa na organização da sociedade civil brasileira, a literatura reconhece também a importância das mudanças qualitativas que aconteceram no interior desta no período da transição democrática (AVRITZER, 2002; 2009; FARIA, 2009).

¹¹⁷ Além disso, as autoras destacam que o fato de Dilma não compartilhar a trajetória histórica do PT e o seu foco na participação como principal instrumento para aprofundar a democracia poderia também ajudar a explicar o foco menos participativo e mais tecnocrático do seu governo.

Entre elas, houve maior organização dos setores mais pobres da sociedade (principalmente no meio urbano), os quais começaram a se organizar para demandar o acesso a bens públicos (GOHN, 2004; SADER, 1988). Houve também mudanças importantes nas características desses novos grupos (AVRITZER, 2002). Em particular, segundo Avritzer (2002, p. 92-95), houve, nesse período, a reivindicação por formas de organização mais autônomas do Estado, a partir da constituição de organizações menos dependentes do clientelismo e da mediação política tradicional. Além disso, o autor aponta para uma nova linguagem desses movimentos e para sua tendência a expressar suas demandas materiais em termo de direitos, assim como para novas práticas como a apresentação de políticas alternativas e o estabelecimento de corpos de monitoramento.

Para o autor, isso representou tanto uma ruptura com a tradição de mobilizações de massa e representação heterônima dos interesses, existentes no Brasil, permitindo a criação de uma esfera pública mais independente e horizontal, como uma mudança nas relações entre público e privado, ao fazer com que a cultura do clientelismo e da intermediação política comesçassem a ceder espaço para umas formas de associação mais autônomas (AVRITZER, 2002, p. 86)¹¹⁸. As novas práticas dos movimentos sociais teriam tido também importantes consequências democráticas por desafiar dois elementos centrais da cultura administrativa prevalente, entre os quais o acesso exclusivo dos tecnocratas aos fóruns de tomada de decisões e o pressuposto da neutralidade administrativa, tornando-se fontes de inovação na política formal, ao propor novas práticas políticas e administrativas (AVRITZER, 2002, p. 95-100).

De maneira geral, mesmo que, pelo menos em parte, a literatura da época tenha tido uma tendência apologética frente a esses movimentos, salientando, em suas análises, apenas os aspectos da espontaneidade e da autonomia (CARDOSO, 1994; DOIMO, 1995; GOHN, 2004), esse período introduziu importantes mudanças nas formas de a sociedade civil se relacionar com o Estado. Nesse sentido, a maior autonomia destacada na literatura não teria implicado completo afastamento e falta de relações com o Estado, mas pelo menos desde a volta à institucionalidade democrática teria permitido a construção de relações menos clientelistas e mais propositivas. Além disso, Doimo (1995) também mostrou como os movimentos sociais que emergiram nesse período não podiam ser

¹¹⁸ Nesse sentido, durante a liberalização do regime democrático, alguns dos elementos hegemônicos na tradição cultural do país começaram a ser desafiados pela emergência desses novos atores sociais, permitindo afirmar que os padrões associativos em determinado país não estão ligados apenas a processos históricos de longo prazo, mas podem mudar de forma relativamente rápida diante de circunstâncias políticas específicas (AVRITZER, 2002, p. 76; 2009, p. 27).

considerados completamente isolados diante de outras instituições sociais e políticas, devido principalmente aos seus fortes nexos com a Igreja Católica e com partidos de esquerda, que foram importantes para a própria estruturação de tais movimentos.

A partir do final da década de 1980, e principalmente durante a década de 1990, houve um processo de maior institucionalização dos movimentos sociais, assim como da sua relação com o Estado. Assim, mesmo que parte da literatura tenha considerado a década de 1990 como um período de refluxo na atuação da sociedade civil e, em particular, dos movimentos sociais, Cardoso (1994, p. 84-86) defende que as principais características dessa nova fase decorreram de elementos que já existiam no período anterior, mas que foram deixados de lado pela maioria das análises¹¹⁹. Mesmo se, segundo a autora, os movimentos sociais sempre apresentaram algum tipo de demandas pragmáticas, cujo destinatário era, em muitos casos, o Estado, no período anterior teria prevalecido seu papel mais expressivo, junto com um discurso de espontaneidade e antiEstado. Porém, a partir da democratização, o Estado começou a dar respostas a essas demandas, abrindo novos canais de diálogo e modalidades de gerenciar as políticas públicas (CARDOSO, 1994 p. 87).

Esse novo contexto levou a uma reorganização da sociedade civil a partir da criação de redes de movimentos sociais e organizações não governamentais (ONGs), assim como à progressiva profissionalização de suas lideranças para dar conta das crescentes interações com o Estado e da participação em programas e políticas públicas (GOHN, 2004, p. 308-310; SAMUELS, 2004, p. 1008). Ao mesmo tempo, porém, a coincidência dessa abertura com a ascensão de políticas de corte neoliberal deslocou o foco da parceria com o Estado para a implementação de programas e projetos específicos e levou à perda de fôlego de reivindicações de alcance mais amplo (DAGNINO, 2002; FELTRAN, 2006; GOHN, 2004, p. 308-310). Contudo, essa abertura e consolidação de espaços de diálogo entre Estado e sociedade não significaram apenas a desregulação do papel do Estado como prestador de serviços sociais, pois, de acordo com Avritzer (2002), elas permitiram também que práticas e inovações provenientes da sociedade civil fossem transferidas para o sistema político, influenciando a criação de desenhos institucionais inovadores e participativos, principalmente a partir do nível local. Nesse sentido, conforme Dagnino (1994, p. 110), as mudanças pelas quais a sociedade civil passou durante esse período decorreram de esforços de readequação desta última às novas práticas democráticas e à constituição desses novos canais de comunicação com o Estado.

¹¹⁹ Já segundo Gohn (2004, p. 321), a que foi percebida como uma crise dos movimentos sociais no Brasil na década de 1990 teria sido uma crise dos movimentos populares urbanos.

Outro ponto que precisa ser destacado a esse respeito tem a ver com o fato de que esses espaços de participação abertos no nível local estiveram historicamente ligados, em sua grande maioria, a administrações do PT (ABERS, 2003; BAIOCCHI, 2003) e de que o partido ampliou de maneira significativa esses espaços no nível federal, depois de chegar ao poder em 2002 (AVRITZER, 2012; PIRES; VAZ, 2012; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011). Em consequência disso, torna-se necessário entender melhor a relação entre sociedade civil e o PT, assim como a existência de eventuais mudanças nessa relação com a chegada do PT ao poder no nível local, em um primeiro momento, e no nível nacional, em um segundo momento.

Um primeiro ponto que precisa ser destacado é que, desde sua fundação, o PT manteve vínculos estreitos com a sociedade civil. Com efeito, a literatura destaca que a formação do partido esteve estritamente ligada à atuação de um conjunto de atores da sociedade civil que emergiram fora do campo político tradicional durante o processo de redemocratização do país (AMARAL, 2011; AVRITZER, 2009; KECK, 1991; MENEGUELLO, 1989). Esses atores vinham de experiências de militância em três campos distintos, mesmo que com conexões entre eles: o novo sindicalismo; o ativismo da Igreja Católica por intermédio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs); e a nova esquerda (AVRITZER, 2009, p. 47; MENEGUELLO, 1989, p. 56-64). Keck (1991, p. 76) e Meneguello (1989) argumentam que as grandes greves operárias de 1978-1979 permitiram criar vínculos mais fortes entre os líderes sindicais e suas bases, fazendo com que esse setor começasse a aspirar a mudanças mais amplas para além das simples reivindicações salariais. Para as autoras, as primeiras discussões sobre criação do PT têm se dado dentro dos sindicatos (especialmente entre os sindicatos dos metalúrgicos da grande São Paulo) a partir de sua necessidade de criar um instrumento político mais amplo que permitisse investir na política nacional e criar um cenário mais favorável aos trabalhadores (KECK, 1991, p. 83-85).

Mesmo se movimento sindical teve papel de primeiro plano na criação do partido, a qual se deu com base em uma grande expansão da atividade sindical, Keck (1991, p. 194-195) salienta a inexistência de vínculos institucionais formais entre os dois, sendo que o papel do partido deveria ser o de apoiar as iniciativas dos sindicatos, mas sem interferir na atuação interna deles. Essa estreita vinculação entre os sindicatos e o PT teria continuado ao longo do tempo, sem, porém, afetar a autonomia dos primeiros, pois, como destaca Ribeiro (2009, p. 204-206), ao longo dos anos houve uma frequente transferência de

lideranças da Central Única dos Trabalhadores (CUT) para o PT, mas essa transferência não se deu em sentido contrário (do PT para a CUT)¹²⁰.

As primeiras discussões acerca da criação de um novo partido surgiram na esfera sindical, mas essa ideia se ampliou rapidamente para um conjunto mais amplo de atores, incorporando a necessidade de se pensar em um partido de todos os trabalhadores (KECK, 1991; MENEGUELLO, 1989). Em particular, Keck (1991) ressalta a importância tanto de várias organizações de esquerda (muitas das quais surgidas no meio estudantil), as quais, com o começo da liberalização do regime autoritário, começaram a ter mais visibilidade pública, como da Igreja Católica, cujos ativistas passaram a integrar também outros movimentos sociais, especialmente os dos bairros populares e o movimento operário. Nesse sentido a autora reforça a importância dessas últimas, pois elas ajudaram a tecer ligações entre o movimento operário e os de bairro, exercendo importante papel na difusão das discussões sobre o projeto do PT para além dos sindicatos (KECK, 1991, p. 96-98). Keck (1991, p. 27-28) acrescenta também que todos esses grupos se aproximaram do PT, pois o consideravam como o representante de uma proposta política alternativa, a qual promovia participação, discussão e formas de democracia direta. Porém, o principal motivo da integração desses grupos teria sido a exclusão da agenda política oficial, o que permitiu que o PT se tornasse um importante canal de expressão do descontentamento para com o *status quo*, mas que, ao mesmo tempo, contribuiu também para manter sua heterogeneidade interna.

De maneira geral, Hunter (2011, p. 308) e Samuels e Zucco (2016) assinalam que, devido à sua origem em amplo campo da sociedade civil, o PT sempre se engajou na criação e manutenção de vínculos com uma grande variedade de grupos sociais. Principalmente nos primeiros anos da sua existência, essa vinculação com a sociedade civil permitiu que o PT canalizasse uma série de demandas dessa última (AMARAL, 2011, p. 2). Além disso, Keck (1991, p. 130-133) mostra como, mesmo que no começo houvesse pouco profissionalismo no partido, devido à composição heterogênea de seus militantes, vindos de ampla gama de experiências populares, um elemento distintivo do PT durante seus primeiros anos de vida foi a ampliação da participação e de práticas democráticas na sua vida interna. De maneira parecida, Samuels (2004) e Samuels e Zucco (2016) também apontam que a abertura para a participação das suas bases, assim como seu esforço para

¹²⁰ Vale a pena destacar que Ribeiro (2009) analisa um período de tempo mais amplo daquele pesquisado por Keck (1991), a qual foca nas origens do partido. Nesse sentido, o estreito vínculo com os sindicatos constitui uma característica que tem se mantido ao longo do tempo.

organizar o partido no nível local em todo o território nacional e para tecer vínculos com a sociedade civil teriam constituídos traços distintivos do PT no cenário partidário nacional.

Entretanto, Keck (1991, p. 122-123) destaca que, apesar da grande participação de variados setores da sociedade civil, o PT sempre vivenciou uma tensão entre a necessidade do recrutamento massivo de novos membros e a possibilidade de conciliar essa ampliação do número de filiados com o projeto inicial de conscientização dos trabalhadores e de crescimento dos movimentos da sociedade civil, para que o partido fosse constituído com a participação em massa de seus membros. Assim, já nos anos da sua fundação, o partido procurou ampliar o máximo possível seus apoios para satisfazer os requisitos da legislação partidária. Mesmo que depois dos resultados eleitorais decepcionantes de 1982 tenha tido um momento de volta às bases para focar suas energias na organização do movimento operário e dos movimentos sociais, a partir das eleições de 1985 o PT voltou a focar cada vez mais na política eleitoral (KECK, p. 179-180, 183; SAMUELS, 2004).

A partir desse foco cada vez mais direcionado para o desempenho eleitoral do partido, na segunda metade da década de 1980 o PT começou a crescer em todos os estados, tornando-se um partido nacional e começando a se consolidar como uma alternativa para os eleitores insatisfeitos com os demais partidos que tinham emergido durante o processo de transição. Isso, segundo Keck (1991, p. 192-193), teria feito com que o PT começasse a carregar certa ambiguidade entre a ideia de um partido como movimento e a sua maior institucionalização e organização formal. De maneira parecida, Feltran (2006, p. 397-398) acredita que o crescimento do número de experiências na administração de governos locais comportou também certo deslocamento na atuação do PT, fazendo com que o Estado, mais do que a sociedade civil, se tornasse o foco do partido para poder consolidar seu projeto de mudança. Isso, por sua vez, teria reforçado ainda mais a ideia de que fosse cada vez mais importante se concentrar na disputa eleitoral e na ocupação do Estado, mesmo deixando em segundo plano o trabalho de base na sociedade civil¹²¹. Porém, como apontam Samuels e Zucco (2016), é preciso destacar que, apesar de uma crescente profissionalização e foco na arena eleitoral, o PT nunca abandonou um formato organizativo capaz de tecer vínculos com distintos setores da sociedade civil e de fazer com que suas bases partidárias participassem ativamente do partido. Segundo os autores esse formato organizativo, não apenas distinguiria o PT dos demais partidos

¹²¹ Mesmo assim, o autor salienta que, em muitos casos, a abertura de espaços de participação nas administrações locais por parte do PT, como, por exemplo, o orçamento participativo (OP), acabou trazendo novos militantes para o partido, pois muitos dos participantes acabavam se identificando com o projeto deste último (FELTRAN, 2006, p. 397).

brasileiros, mas teria feito com que o PT conseguisse atrair cada vez mais filiados, apesar de sua crescente moderação programática.

Ao mesmo tempo, a chegada do PT ao poder no nível local, em um número cada vez maior de administrações municipais e estaduais, levou também a novas questões e desafios na relação entre ele e a sociedade civil (GOHN, 2004, p. 286-287). Assim, se o Estado passou a ser cada vez mais um interlocutor para as demandas da sociedade civil, o PT, ao apostar na ação conjunta entre Estado e sociedade civil, tornou-se um importante sujeito mediador entre essas esferas, permitindo articular as demandas societárias e criar trânsitos entre a sociedade civil e a esfera estatal (FARIA, 2009, p. 156; FELTRAN, 2006; p. 387).

Porém, como destaca Baiocchi (2003), nem sempre as administrações locais do PT foram bem-sucedidas em se tornarem interlocutoras da sociedade civil e conseguirem responder à ampla gama de demandas sociais e aspirações por mudanças. Nesse contexto, em vários casos, a criação de mecanismos de participação como o Orçamento Participativo (OP) tornou-se um instrumento que ajudou a responder a essas demandas e aspirações, fortalecendo os canais de interação com a sociedade civil (AVRITZER, 2002; FARIA, 2009, p. 156; FELTRAN, 2006, p. 396) e permitindo criar uma plataforma legítima de negociação entre diferentes demandas (BAIOCCHI, 2003, p. 20-21).

A criação de novas IPs permitiu abrir canais de interlocução entre a sociedade civil e o Estado, mas, ao mesmo tempo, comportou também uma redefinição das modalidades de interação entre eles. Com efeito, Feltran (2006, p. 401-402) mostra que, nesse período, formas mais diretas de ação e de reivindicações dos movimentos sociais passaram a ser substituídas por canais institucionais estabelecidos de relação entre o Estado e organizações da sociedade civil. Nesse contexto, se por um lado PT começou a dar mais atenção à disputa eleitoral e à atuação dentro do Estado, por outro lado, sua atuação dentro das administrações locais não cancelou os vínculos históricos do partido com a sociedade civil, mas acabou, pelo menos em parte, para redefini-los, ao dar mais ênfase a formas institucionalizadas de interlocução com grande variedade de organizações sociais do que ao trabalho de base e às mobilizações fora do Estado.

Tanto a tendência de dar mais centralidade à política eleitoral como a de canalizar as demandas da sociedade civil a partir de instâncias de participação continuaram depois da chegada do PT ao poder no nível nacional. Entretanto, as avaliações sobre o período que se abre com a vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2002 não são uniformes. Com efeito, se, por um lado, a chegada do PT ao governo federal permitiu ampliar os espaços de

participação criando novos canais de comunicação com a sociedade civil e permitindo que as demandas desta chegassem ao nível institucional, por outro lado esse período levou também à tona a existência de certas tensões e contradições na relação do partido com a sociedade civil.

Hochstetler (2008) destaca que o vínculo entre o PT e a sociedade civil teria passado por certa deterioração durante o primeiro governo Lula, mesmo que muitas das organizações analisadas pela autora tivessem estreita vinculação com o partido desde a época da sua fundação. Se, durante os primeiros meses do governo Lula, a estratégia de aumento dos protestos por parte da sociedade civil teria tido como finalidade fazer pressão sobre o novo governo para que a agenda progressista do PT fosse implementada, ao mesmo tempo em que muitas lideranças sociais passaram a participar da administração do novo governo, a partir do final de 2003 houve, segundo a autora, crescente decepção e desconfiança na atuação desse governo. Assim, mesmo que muitas organizações sociais tivessem se mostrado favoráveis à ampliação dos canais de participação e seguissem participando desses espaços, a continuidade dada pela administração petista às políticas econômicas do governo anterior levou a crescente descontentamento nas filas da sociedade civil (HOCHSTETLER, 2008, p. 41-43)¹²².

A pesquisa de Hochstetler (2008) permite apontar para o fato de que, apesar da manutenção de vínculos entre o PT e a sociedade civil, o apoio desta ao governo Lula não foi isento de críticas e momentos de tensões. Já outros autores concentraram sua atenção na presença e atuação de lideranças sociais dentro do próprio PT. Ribeiro (2009, p. 210), por exemplo, mostra que entre 1997 e 2006 houve diminuição, entre as lideranças intermediárias do PT (analisadas a partir do perfil dos participantes dos encontros nacionais), dos que assumiam cargos profissionalizados na direção de movimentos sociais ou sindicais, enquanto houve aumento dos que detinham cargos públicos profissionalizados. Além disso, mesmo se a participação das lideranças partidárias em movimentos ou entidades da sociedade civil sempre foi alta, ela apresentou diminuição na década de 2000 (RIBEIRO, 2009, p. 212). Assim, mesmo que o PT continue mantendo vínculos sólidos com atores importantes da sociedade civil e dos movimentos sociais, Ribeiro chama a atenção para uma relação negativa entre maior profissionalização do partido e militância na sociedade civil, assim como para a maior inserção estatal, a qual

¹²² Porém a própria autora comenta que, mesmo mantendo atitude crítica ao governo Lula, a sociedade civil nunca rompeu com ele, até depois do escândalo do chamado mensalão e, com a possibilidade da volta do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ao poder, às vésperas das eleições presidenciais de 2006, ela acabou reafirmando seu apoio ao PT (HOCHSTETLER, 2008, p. 49-50).

teria levado a um esfriamento dos vínculos com a sociedade civil (RIBEIRO, 2009, p. 214).

Entretanto, segundo Amaral (2011), o qual utiliza dados parecidos aos apresentados por Ribeiro (2009), apesar do fortalecimento da vinculação entre o PT e o Estado e da crescente presença de militantes ocupando cargos eletivos ou comissionados, indicando a crescente profissionalização dos quadros partidários, não seria possível falar em deterioração das relações do partido com a sociedade civil. Isso seria devido a que, em muitos casos, haveria dupla atividade de boa parte desses militantes, os quais manteriam vínculos com organizações da sociedade civil, mesmo depois de assumir cargos eletivos ou de confiança (AMARAL, 2011, p. 31)¹²³. Mesmo assim, o próprio autor reconhece a existência de uma crescente dificuldade do PT em incorporar quadros vindos das bases das organizações sociais e da juventude, o que, por sua vez, teria levado ao enfraquecimento da relação do partido com tais bases (AMARAL, 2011, p. 33). Nesse sentido, mesmo que não tenha rompido seus vínculos com a sociedade civil, o autor reconhece certa dificuldade do PT, já citada por Feltran (2006), em priorizar e focar no trabalho de mobilização de base na sociedade civil.

Apesar dessas dificuldades e da existência de certas tensões entre a sociedade civil e o PT, principalmente depois de sua chegada à Presidência da República, a literatura parece concordar sobre o fato de que, uma vez no governo, o PT abriu canais específicos para o diálogo com a sociedade civil, principalmente por meio da ampliação dos mecanismos de participação no nível federal (AVRITZER, 2012; DAGNINO; TEIXEIRA, 2014; FARIA, 2009; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011). Durante seus mandatos, o PT incentivou também a presença de ativistas e militantes sociais no governo (D'ARAUJO, 2011)¹²⁴, sendo que eles teriam exercido importante papel tanto na formulação e implementação de políticas mais democráticas, como na maior abertura do Estado para a sociedade civil (DAGNINO; TEIXEIRA, 2014, p. 53-54). Esses dois elementos têm levado alguns autores a afirmar que houve, a partir da chegada do PT à Presidência da República, crescente porosidade da ação governamental às influências da sociedade civil

¹²³ O autor (2011) acrescenta que o aumento de número de filiados durante o período analisado mostraria também a manutenção e até o crescimento dos vínculos do PT com a sociedade civil. Porém, o aumento numérico dos filiados, sozinho, nada diz a respeito das características dos novos membros nem sobre seu eventual engajamento na sociedade civil, sendo que parece arriscado enxergar um estreitamento dos vínculos entre o partido e a sociedade civil apenas a partir desse dado quantitativo.

¹²⁴ Ao comparar os vínculos associativos dos ocupantes de cargos comissionados de altos escalões nos governos Lula e Fernando Henrique Cardoso, D'Araújo (2011, p. 77) sublinha que mesmo que, nos dois casos, tenha havido predominância de perfis altamente qualificados, no governo Lula houve aumento de pessoas filiadas a sindicatos ou militantes de movimentos sociais entre os ocupantes desses cargos.

(PIRES, 2013, p. 36) e que, apesar da crescente moderação do PT, a participação de muitas lideranças sindicais e populares no governo, assim como na realização de conferências nacionais, seria um indicador da sobrevivência do espírito mais radical do PT no governo (SINGER, 2012).

Mesmo assim, nos últimos anos, alguns autores vêm indicando que, embora os processos participativos tenham sido exitosos em algumas áreas, eles não têm conseguido alcançar o centro do governo e de suas políticas (AVRITZER, 2013b, p. 18) e que, nesse sentido, a participação social como método de governo ainda é um projeto inacabado (PIRES, 2013). Pires (2013, p. 38-39) e Avritzer (2017, no prelo) mostram que algumas áreas do governo, como as infraestruturas e a economia, ainda estão pouco abertas às interações com a sociedade civil (principalmente quando comparada com a área das políticas sociais). Ao mesmo tempo, porém, Avritzer (2013b, p. 13) destaca que a área de infraestrutura também nunca foi alvo de muita atenção por parte dos próprios movimentos sociais ligados ao PT, o que também pode ter contribuído para que nessa área fosse criado menor número de canais de participação¹²⁵. Diferentemente, mesmo se a ampliação de canais de participação na economia esteve sempre presente nas discussões do partido, como foi mostrado na análise dos documentos dos congressos do PT, ela nunca assumiu papel central nos governos petistas. Com efeito, como mostra Faria (2009), a participação da sociedade civil na elaboração dos Planos Plurianuais (PPA) de 2004-2007 e 2008-2011 apresentou importantes limitações e foi deixada em segundo plano diante da necessidade de se manter o superávit primário, no primeiro mandato do governo Lula, e dos planos de aceleração do crescimento, no seu segundo mandato¹²⁶.

Em consequência disso, parece necessário se perguntar se, a pesar da existência de fortes vínculos entre o PT e a sociedade civil e de sua importância na abertura de canais de participação (QUADRO 4), a existência de limitações na abertura desses canais, principalmente em algumas áreas como a infraestrutura e a economia, depende apenas da pouca organização da sociedade civil nessas áreas (AVRITZER, 2013b); do enfraquecimento dos vínculos entre militantes do PT e a sociedade civil (HOCHSTETLER, 2008; RIBEIRO, 2009), principalmente com as bases das organizações tradicionalmente mais próximas do PT (AMARAL, 2011); da falta de um projeto participativo do PT nesses setores; ou se outros elementos podem também ter influenciado

¹²⁵ Isso, segundo o autor, seria devido, pelo menos em parte, ao apagão de investimentos nessas áreas nas décadas de 1980 e 1990.

¹²⁶ Ao mesmo tempo, Hochstetler (2008) também ressalta a insatisfação da sociedade civil diante das limitações das dinâmicas participativas no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

essas lacunas. Torna-se, então, fundamental entender se a necessidade do PT em ampliar seu espectro de alianças eleitorais e dentro do congresso para poder garantir a continuidade do partido no poder possa também ter tido alguma influência sobre a configuração dos avanços e dos limites das propostas participativas no período analisado. Para tanto, vai ser necessário analisar qual a posição do PT no congresso, assim como o peso e as características dos partidos da coalizão de governo, pois isso vai ajudar a entender se e como estes últimos podem ter tido a capacidade e o interesse de barrar os avanços participativos propostos pelo PT.

QUADRO 4- Características da relação entre esquerda e sociedade civil no Brasil

Características da sociedade civil	Presença	Características organizativas
	<p>Tradicionalmente fraca.</p> <p>Cresce e se fortalece com a democratização.</p> <p>Existe a ideia de certo refluxo durante a década de 1990, mas esse período é marcada mais por uma mudança nos padrões organizativos do que um efetivo enfraquecimento.</p>	<p>Tradicionalmente dependente de vínculos clientelistas.</p> <p>Aumento da autonomia desde a democratização.</p> <p>Mais articulação em redes e institucionalização na década de 1990.</p> <p>Crescimento dos vínculos e interações com o Estado e passagem de práticas da sociedade civil para o nível institucional.</p>
Partidos de esquerda e sociedade civil	Intensidade dos vínculos	Tipo de vinculação
	<p>Vínculos fortes devido à participação de vários setores da sociedade civil na criação do PT.</p> <p>Enfraquecimento relativo dos vínculos (com as bases dos movimentos) diante de mais profissionalização e inserção do PT no Estado.</p> <p>Depois de chegar ao poder, em 2002, o PT mantém abertos canais de diálogo com os movimentos sociais.</p>	<p>O PT constitui um canal de vocalização e intermediação das demandas da sociedade civil.</p> <p>Com a chegada do PT ao poder há mais abertura do Estado para as demandas dos movimentos sociais.</p> <p>Há cooperação nos espaços de participação e acesso de militantes sociais ao aparelho estatal, mas ao mesmo tempo cresce a insatisfação da sociedade civil com a moderação do governo em alguns setores.</p>

Fonte: elaboração própria

3.1.3 O PT, o governo e a oposição

Ao analisar as características das alianças que permitiram ao PT chegar ao poder e que, uma vez conquistada a Presidência da República, apoiaram seu governo, um primeiro elemento que precisa ser destacado diz respeito ao fato de o sistema partidário brasileiro, ser caracterizado por uma forte fragmentação e pelo elevado número de partidos que competem nas eleições e chegam a ocupar assentos no Legislativo nacional. Com efeito, Amaral (2013, p. 101), ao analisar a fragmentação da disputa para a Câmara dos Deputados, destaca que, devido às características do sistema eleitoral, desde 1990, o partido do Presidente da República nunca contou com mais de 25% das cadeiras nessa Câmara, o que fez com que a criação de coalizões se fizesse necessária para conseguir o apoio parlamentar à agenda presidencial.

A existência de coalizões amplas e heterogêneas pode levar a possíveis dificuldades para os governos aprovar suas propostas no Congresso, em particular no caso em que existam divergências ideológicas e programáticas entre os partidos que compõem a coalizão. Contudo, a literatura (LIMONGI, 2006; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998) vêm apontando como, a partir da aprovação da Constituição de 1988, os Presidentes eleitos têm conseguido fazer passar sua agenda no Legislativo. Isso seria devido tanto aos poderes legislativos atribuídos ao Presidente da República e ao controle exercido por ele sobre o acesso aos postos de governo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 82-91), quanto às características internas do funcionamento do próprio Congresso, em particular aos poderes atribuídos às lideranças partidárias pelo regimento interno. Essa segunda característica levaria os deputados de cada partido a atuarem de maneira disciplinada, de acordo com as orientações das lideranças (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998). Assim, as negociações aconteceriam entre o Executivo e as lideranças partidárias (que medeiam os interesses de seus deputados), o que, por sua vez garantiria disciplina partidária dos partidos que compõem a coalizão e o consequente sucesso do Presidente em aprovar suas propostas no Congresso (LIMONGI, 2006; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998). Esse sucesso pode ser medido pelo importante número de propostas de lei de origem do Executivo, assim como pela elevada taxa de sucesso na aprovação dessas propostas, os quais são uma característica comum a todos os governos posteriores a 1988 (LIMONGI, 2006; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; MELO; SANTOS, 2013, p. 56-58).

Mesmo se esses autores ajudam a explicar como o Executivo brasileiro consegue aprovar suas propostas no Congresso e manter a governabilidade, pouco é dito sobre como

as negociações entre esse o Congresso e os líderes dos partidos da coalizão podem incidir no conteúdo dessas propostas ou na chegada ou não de determinados temas à agenda do Congresso¹²⁷. Essa questão torna-se particularmente importante ao se tentar entender a criação de novas IPs ao longo dos governos do PT, pois mesmo se a ampliação dos canais de participação sempre foi uma pauta do partido, ela não era necessariamente compartilhada por todos os demais partidos que, ao longo do período analisado, fizeram parte da coalizão de governo.

Segundo Dagnino e Teixeira (2014, p. 44-45), o fato de o PT ter formado uma coalizão ampla e heterogênea e de ter dado crescente importância à prioridade de se manter no poder teria limitado a possibilidade de implementar seu programa originário ao longo dos governos Lula. Por sua vez, segundo as autoras, isso teria feito com que os avanços no campo da participação não tenham conseguido seguir um desenho coerente, mas tenham sido caracterizados por certa fragmentação, tensões, ambiguidades, assim como por momentos de ruptura e continuidade¹²⁸. Então, para entender como as propostas do PT relativas à participação podem ter tido alguma dificuldade para chegar ao Congresso e serem aprovadas por eles, assim como para entender se seu conteúdo pode ter sido submetido a negociações para poder ser aprovado pelos demais partidos das coalizões de governo, requer-se, antes de tudo, avaliar, de maneira mais detalhada as características das coalizões que apoiaram os governos do PT entre 2002 e 2014 e dos principais partidos que as compuseram.

A respeito das **características das coalizões** que apoiaram os governos petistas no período analisado, vale a pena lembrar que, como foi mostrado aqui, ao longo dos anos o PT mudou suas estratégias eleitorais e, tendo como principal objetivo a maximização dos votos, passou a ampliar sua política de coligações para além dos partidos com uma visão e identidade parecidas (HUNTER, 2007; SINGER, 2012, p. 79; TELLES, 2009, p. 136-137)¹²⁹. Assim, ao chegar ao poder em 2002, Lula teve que compor uma coalizão de

¹²⁷ Além disso, Avritzer (2013a) alerta para o fato de que pouco é dito sobre as consequências da maneira em que essa governabilidade é obtida.

¹²⁸ Limongi (2006, p. 32-33) contesta a objeção de que temas importantes poderiam ser retirados ou não chegar à agenda legislativa devido a que o Executivo sabe que não passariam. Segundo o autor, no Brasil as minorias não têm como impedir que propostas consideradas relevantes pelo Executivo ou pela maioria sejam votadas. Entretanto, o autor nada diz a respeito do que poderia acontecer quando o Executivo tem, na sua agenda, propostas que, além de não ser compartilhada pela oposição, podem encontrar resistências e dissensos dentro da própria coalizão de governo e reconhece que a maioria tem poder de veto em todo governo democrático.

¹²⁹ Em particular, segundo Singer (2012), a partir de 2002 essa mudança levou o PT a ampliar seu espectro de alianças para partidos de direita como o Partido Liberal (PL), que em 2006 passou a se chamar Partido da República (PR), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Progressista (PP).

governo com um espectro bastante variado de partidos. Com efeito, como mostram as TAB. 3 e 4¹³⁰, nas eleições de 2002 o PT conseguiu eleger apenas 91 dos 513 deputados que compõem a Câmara, o que corresponde a cerca 17% do total de deputados, enquanto a bancada composta pelos partidos da coligação que tinha apoiado a candidatura de Lula obteve cerca de 25% das cadeiras (SAMUELS, 2009, p. 250-251). Em consequência disso, mesmo tendo elegido a maior bancada da Câmara, o PT teve que buscar o apoio de outros partidos. A TAB. 4 mostra que essa situação se repetiu durante todo o período analisado e que o PT sempre precisou recorrer a mais de um partido para poder ter maioria no Congresso. Além disso, mesmo sendo o PT o maior partido da coalizão, a presença, na mesma, de partidos com bancadas importantes pode indicar que, para obter os apoios necessários na Câmara para a aprovação de suas propostas, o PT tenha tido que negociar seu conteúdo com esses últimos.

O elevado número de partidos que integraram a coalizão de governo constitui uma característica que tem se mantido ao longo de todo o período analisado. Em contraposição, durante o primeiro ano do primeiro governo Lula, o Presidente optou por constituir uma coalizão que não tinha maioria na Câmara (TAB. 3). Isso, junto com a desproporcionalidade entre o número de cadeiras dos partidos da coalizão no Legislativo e o número de Ministérios nas mãos do PT, mostra que, no começo, o PT teve certa

¹³⁰ Os dados das tabelas 3 a 5 foram obtidos a partir dos dados apresentados por Inácio e Rezende (2015, p. 306–307) e Araújo, Costa, Fittipaldi (2016, p. 106), sobre os partidos que compuseram as coalizões de governo e dos dados disponíveis no *site* da Câmara de deputados sobre o número de deputados eleitos por cada partido (<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-na-posse>). Os dados do *site* da Câmara utilizados referem-se aos deputados que tomaram posse no começo de cada mandato e não consideram as mudanças partidárias pelas quais alguns deputados podem ter passado ao longo dos mandatos. Em consequência disso, existem algumas discrepâncias com respeito aos dados apresentados por Inácio e Rezende relativamente ao número total de deputados que compunham a coalizão. É preciso também destacar que existem algumas diferenças a respeito da composição da coalizão do governo Dilma entre os dados utilizados por Araújo, Costa e Fittipaldi (2016 p. 106) e aqueles apresentados por Melo e Santos (2013 p. 58). Quanto a isso, os primeiros incluem o Partido Republicano Brasileiro (PRB) e o Partido Social Cristão (PSC) na coalizão desde o começo do governo Dilma, enquanto Melo e Santos mencionam que esses partidos não poderiam ser considerados parte dela desde o começo do governo, por não terem ministérios. Contudo, os próprios autores alegam que a alta taxa de apoio às medidas do governo no congresso apresentadas pelo PRB e pelo PSC permitiriam considerá-los parte do que chamam de “base ampliada do governo (MELO; SANTOS, 2013, p. 60). Além disso, a diferença de Inácio e Rezende, optou-se por não apresentar todas as mudanças advindas nas coalizões de governo ao longo do período analisado, mas para apresentar apenas as mudanças mais significativas, ou seja, aquelas advindas no começo de 2004, quando, com a entrada do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) na coalizão, o governo Lula passou de ser um governo de minoria para ter o apoio de uma maioria na Câmara de Deputados. Enfim, optou-se também por apresentar apenas os dados da Câmara dos Deputados e não aqueles do Senado. Como mostra Rebello (2010), apesar do menor número de partidos presentes neste último, haveria uma distribuição parecida de cadeiras entre partidos nas duas casas. Nesse sentido, o principal propósito dos dados apresentados nas TAB. 3 a 5 não é o de fazer uma análise detalhada dos pormenores da composição do congresso brasileiro e de suas mudanças ao longo do período analisado, mas de mostrar as características gerais e as principais tendências que caracterizaram as coalizões de governo entre 2003 e 2014, de forma a refletir sobre como esses padrões podem ter afetado a criação de uma legislação sobre IPs.

relutância em ceder o acesso a recursos e à influência na formulação de políticas públicas. Isso, por sua vez, acabou restringindo o leque das alianças e gerando certo descontentamento entre seus aliados, fragilizando, assim, sua base legislativa no Congresso (AMARAL, 2013; SAMUELS, 2009, p. 252-254).

TABELA 3 - Deputados da coalizão de governo e da oposição nos governos 2003 -2006, 2007-2010, 2011-2014 no Brasil

Partidos	2003-2006		2007-2010	2011-2014
	Câmara 2003-2004	Câmara depois de 2004	Câmara	Câmara
Governo	251	303	333	351
Oposição	262	210	180	162
Total de deputados	513	513	513	513

Fonte: elaboração própria a partir de Inácio e Rezende (2015, p. 306-307), Araújo, Costa e Fittipaldi (2016 p. 106) e dos dados disponíveis no *site* da Câmara de Deputados (<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-na-posse>)

TABELA 4 - Composição da coalizão de governo - 2003 -2006, 2007-2010, 2011-2014 no Brasil

Partidos	2003-2006		2007-2010	2011-2014
	Câmara 2003-2004	Câmara a partir de 2004	Câmara	Câmara
PT	91	91	83	88
PL/PR	34	34	34	40
PCdoB	12	12	13	15
PSB	28	28	28	34
PTB	41	41	21	oposição
PDT	18	oposição	23	26
PPS	21	21	oposição	oposição
PV	6	6	oposição	oposição
PMDB	oposição	70	90	78
PPB/PP	oposição	oposição	41	44
PRB	/	/	oposição	8
PSC	oposição	oposição	oposição	17
PTC	0	0	oposição	1
Total na coalizão de governo	251	303	333	351

Fonte: elaboração própria a partir de Inácio e Rezende (2015, p. 306-307), Araújo, Costa e Fittipaldi (2016 p. 106) e dos dados disponíveis no *site* da Câmara de Deputados (<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-na-posse>)

A partir de janeiro de 2004, o Executivo resolveu ampliar sua base no Congresso e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) foi incorporado à coalizão de governo, fazendo com que o governo conseguisse a maioria na Câmara de Deputados (TAB. 3). Lula e a militância do PT, porém, continuaram mantendo certa relutância em compartilhar o poder no governo (SAMUELS, 2009, p. 60) e em distribuir Ministérios entre a base aliada (AMARAL, 2013, p. 104). Nesse sentido, Avritzer (2013a, p. 135)

destaca que, durante o primeiro mandato do governo Lula, o PT optou por alianças pontuais no Congresso, mais do que pela construção de uma maioria estável. Na mesma direção, Amaral (2013, p. 102-103) aponta que, nos primeiros anos após a eleição de Lula em 2002, o Executivo buscou os apoios necessários à aprovação de suas propostas no Congresso com diferentes partidos a cada momento, incluindo até o Partido da Frente Liberal/Democratas (PFL/DEM) e que isso se deu com base em negociações sobre a liberação de recursos via emendas orçamentárias. Essa atitude permitiu ao governo Lula aprovar algumas importantes medidas, ao longo do seu primeiro mandato (AMARAL, 2013). Contudo, a insatisfação e instabilidade da base aliada, assim como os escândalos de corrupção que acabaram envolvendo o partido do Presidente ao longo de 2005, levaram a mudanças na gestão da base de governo, a partir do segundo governo Lula. Assim, por um lado, Lula conseguiu agir com mais autonomia frente ao PT, diminuindo o peso do partido no governo e podendo, assim, distribuir maior número de Ministérios entre os partidos da base aliada (AMARAL, 2013, p. 104). Por outro lado, o PMDB tornou-se o maior partido da base de governo depois do PT, conseguindo mais influência na máquina pública (AVRITZER, 2013a, p. 137-138).

Mesmo com essas mudanças ocorridas na gestão da coalizão a partir do segundo governo Lula, é possível notar que, ao longo do período analisado, as alterações na composição da base de governo foram frequentes, sendo que, em momentos distintos, vários partidos acabaram entrando e/ou saindo da coalizão de governo¹³¹. Em consequência disso, mesmo os principais partidos da coalizão tendo permanecido nela ao longo do tempo, tais mudanças podem indicar que certa dificuldade em colocar todos os partidos da base aliada de acordo o tempo todo tenha constituído um desafio constante para os governos petistas. Isso, por sua vez, pode indicar a necessidade de o Executivo estar sempre negociando a agenda do governo para conseguir os apoios necessários para continuar no poder. Assim, mesmo se Amaral (2013) reconhece o sucesso do governo no

¹³¹ Mesmo que essas mudanças não tenham sido contabilizadas nas TAB. 3 e 4, com exceção daquelas representadas pela entrada do PMDB no governo no começo de 2004, a qual permitiu que o Executivo passasse a ter a maioria na Câmara de Deputados, os dados apresentados por Inácio e Rezende (2015, p. 306–307) mostram que, durante o primeiro governo Lula, apenas o PT, PL/PR, PCdoB, PSB e PTB se mantiveram na base aliada durante todo o mandato, enquanto o PTB deixou o governo em janeiro de 2004, o PPS em janeiro de 2005 e o PV em maio de 2005, enquanto o PMDB entrou no governo em janeiro de 2004 e o PPB/PP em julho de 2005. Já no segundo governo Lula, os partidos que se mantiveram na coalizão foram o PT, PDT, PCdoB, PSB, PTB, PMDB e PP, enquanto o PL/PR, PV e PRB entraram no governo em abril de 2007 e o PV saiu do governo em agosto de 2009 (*idem*). Já sobre o primeiro governo Dilma, Melo e Santos (2013, p. 58) relatam que, nos primeiros anos de governo, alguns partidos da base aliada têm perdido cadeiras devido à criação de um novo partido, o Partido Social Democrático (PSD), o que tem diminuído para 280 o número de deputados da coalizão de governo.

Congresso até mesmo no primeiro ano do governo Lula, no qual ele não podia contar com maioria no Legislativo¹³², isso não significa que o Executivo não tenha tido que negociar o conteúdo de suas propostas ou que, para fazer passar algumas medidas, possa ter aberto mão de outras.

Ao longo dos dois governos Lula e do primeiro governo Dilma, foram aprovadas várias leis que instituíram ou modificaram o funcionamento de diferentes conselhos, o que permite inferir a capacidade de o Presidente conseguir apoios para uma agenda de ampliação da participação no Congresso. Contudo é possível que o conteúdo dessa legislação tenha sido objeto de disputa, divergências ou negociações entre as distintas forças que faziam parte da coalizão. Além disso, a derrota do governo Dilma na aprovação do Decreto número 8.243 de maio 2014, o qual instituiu a política nacional de participação social, mostra claramente que esse governo não conseguiu unificar suas bases sobre o tema da participação.

Para tentar avaliar a existência de eventuais conflitos e/ou divergências sobre o tema da participação no interior das coalizões que apoiaram o PT e como estas podem ter afetado a criação ou reformulação de IPs ao longo do período analisado, é preciso entender, de forma mais ampla, a **proximidade e/ou distância ideológica e programática** dos principais partidos que compuseram essas coalizões. Pressupõe-se que partidos com mais proximidade ideológica com o PT tenderão a ter mais afinidade com sua proposta participativa, enquanto partidos mais distantes no espectro ideológico tenderão a ter divergências sobre esse tema ou a serem contrário à abertura de canais de participação para a sociedade civil.

Como foi descrito, uma primeira consideração que pode ser feita diz respeito a que, para chegar à Presidência da República, o PT começou a tecer alianças com partidos de centro e direita. Mesmo assim, vale a pena lembrar que, com exceção do Partido Democrático Trabalhista (PDT), durante breve período¹³³, e do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), que desde sua fundação nunca apoiou os governos do PT, os demais partidos de esquerda presentes no congresso (Partido Comunista do Brasil/PCdoB e Partido Socialista Brasileiro/PSB)¹³⁴ sempre apoiaram os governos do PT. Nesse sentido, o PT nunca deixou de lado as alianças com setores com os quais tinha mais proximidade

¹³² Mais especificamente, Amaral (2013) faz referência à reforma da previdência aprovada pelo governo Lula em 2003.

¹³³ O PDT saiu do governo no começo de 2004, mas voltou a apoiar a candidatura de Lula em 2006.

¹³⁴ Para classificar os partidos como de esquerda ou de direita, foi seguida a orientação tomada por Rodrigues (2009) e Rebello (2010).

ideológica e programática. Porém ele teve que abrir cada vez mais espaços para forças de centro e direita para conseguir chegar ao poder e ter maioria no Congresso. Com efeito, Rebello (2010, p. 18), ao analisar a composição dos principais blocos ideológicos presentes no Congresso, mostra que as forças políticas de esquerda nunca conseguiram ultrapassar 29% dos assentos na Câmara de Deputados e 26% no Senado. Assim, para conseguir se manter no poder e alcançar maioria parlamentar que tornasse possível governar, o partido acabou incluindo nas suas alianças setores que mantinham importantes diferenças ideológicas e programáticas.

Singer (2012) e Hunter (2007, p. 462-463) destacam que a campanha eleitoral para a Presidência da República de 2002 representou um importante marco, ao consolidar a aliança com partidos de direita como o Partido Liberal (PL) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)¹³⁵. Mesmo se, como foi apontado, no começo do seu primeiro governo, Lula conseguiu oferecer o mínimo a esses partidos de direita dentro da coalizão, ao longo do tempo, o governo acabou se apoiando cada vez mais em partidos situados ideologicamente mais à direita do PT (SAMUELS, 2009, p. 252). Além disso, para Amaral (2013, p. 104-105), a natureza ideologicamente heterogênea da coalizão construída pelo PT desde o primeiro governo Lula acabou provocando “um deslocamento do PT rumo ao centro do espectro político e a necessidade de negociar políticas públicas com atores nem sempre afinados programaticamente com o partido” (AMARAL, 2013, p. 107).

Assim, se por um lado, progressiva moderação do próprio PT pode ter levado a certas mudanças na sua agenda participativa, por outro lado, a própria necessidade de negociar com setores tão variados ideologicamente pode tê-lo levado a renunciar ou reformular algumas das suas pautas tradicionais no campo da participação. Em particular, parece possível afirmar que a existência de diferenças programáticas entre o PT e seus aliados mais à direita não teria se diluído completamente na progressiva moderação do primeiro, pois, de acordo com Singer (2012)¹³⁶, ainda existiriam tensões no interior da coalizão e, em particular, entre o PT e seu principal aliado, o PMDB, o qual buscava diminuir a influência das correntes de esquerda do PT¹³⁷.

¹³⁵ Em particular, Hunter (2007, p. 242-243) destaca que a aliança eleitoral com o PL foi particularmente importante para o PT, pois lhe permitiu mais apoio entre os setores evangélicos, tradicionalmente contrários ao partido, assim como no estado de Minas Gerais, no qual o PL era tradicionalmente forte.

¹³⁶ O livro de Singer (2012) foi acessado em formato de *ebook*. Em consequência, não foi possível identificar os números das páginas nas quais se encontram os trechos citados no presente trabalho.

¹³⁷ A respeito, o autor afirma que o PMDB tem, ao longo do tempo, se deslocado para a direita do espectro político, tornando-se portador das preocupações do capital. Isso tem se tornado particularmente evidente às vésperas das eleições presidenciais de 2010, quando divergências importantes entre este último e o PT fizeram com que o programa da coligação de governo fosse divulgado apenas no segundo turno (SINGER,

Avritzer (2013a, p. 143-144) reconhece que, devido às características da base de sustentação do governo no Congresso, o PT não teria conseguido encaminhar para o Congresso parte de sua agenda histórica, tradicionalmente compartilhada com a sociedade civil. Segundo o autor, diante disso, os governos Lula foram desenvolvendo uma agenda paralela que visava à abertura de canais de diálogo e participação com a sociedade civil a partir das conferências nacionais (AVRITZER, 2013a, p. 138). Mesmo que os governos do PT tenham também apostado na reestruturação e ampliação dos conselhos, a crescente ênfase dada às conferências nacionais (as quais, diferentemente dos primeiros, não são reguladas por lei, mas dependem diretamente da iniciativa do Executivo), principalmente a partir de 2006, permitiu que o governo continuasse levando para frente sua agenda participativa, sem ter que negociar com a base aliada questões relativas ao desenho, funcionamento e alcance dessas instâncias¹³⁸.

Cabe destacar que o fato de as conferências não dependerem da regulação do Legislativo não significa que elas sejam mecanismos que atuam de forma paralela e sem conexão com as demais instituições democráticas. Com efeito, como mostram Pogrebinski e Santos (2011), as conferências acabam influenciando a própria produção legislativa. Nesse sentido, o fato de essas IPs não precisarem ser reguladas pelo Legislativo, não as torna instâncias desconectadas do restante da esfera política, mas deixa o Executivo com mais ampla margem de manobra, não precisando negociar o desenho institucional dessas instâncias com o Congresso, o que poderia impor restrições ao seu funcionamento.

A realização de conferências nacionais pode então ter se tornado uma estratégia do Executivo para ampliar a participação e fortalecer determinado modelo de IPs sem ter que passar pelas negociações com a própria base aliada no Congresso. Ao mesmo tempo, porém, a criação de novos conselhos, assim como a reestruturação de alguns dos que já existiam, leva a perguntar como o desenho e o alcance desses conselhos podem ter sido afetados pelas negociações e/ou pelas divergências existentes dentro da base aliada. A análise mais detalhada do desenho dos conselhos, a qual permitirá indicar caminhos para responder a essa pergunta, será apresentada no próximo capítulo. Cabe, porém, aqui

2012). Mesmo que o autor se refira apenas a divergências relativas à forma de entender as relações entre capital e trabalho e, por consequência, às propostas para as políticas econômica e trabalhista, é possível que esses partidos tenham posições distintas sobre outras temáticas, incluindo a ampliação dos canais de participação.

¹³⁸ Vale a pena destacar que ao longo da análise da legislação efetuada no quarto capítulo da presente tese foi possível perceber que tanto a realização da Conferência Nacional das Cidades como da Conferência Nacional de Cultura são citadas na legislação sobre conselhos. Apesar de prever a realização dessas duas conferências nacionais, a legislação analisada quase nada estabelece quanto ao seu desenho, funcionamento e poderes.

lembrar que a fragmentação da coalizão de governo, junto com sua heterogeneidade ideológica e programática (QUADRO 5), pode ter sido um elemento central na aprovação, no final de 2014, do projeto de lei que derrubou o Decreto Presidencial 8.243, o qual instituía a política nacional de participação social. Com efeito, mesmo se o projeto foi de autoria do líder do DEM na Câmara, ou seja, da oposição, importante parte da base de governo, incluindo o PMDB e o PP, votou contra o decreto.

Para além das dificuldades enfrentadas no interior da coalizão de governo, o PT pode ter encontrado resistências à ampliação da sua agenda participativa também entre **os partidos da oposição**, os quais, como no exemplo apresentado, conseguiram se articular para que a proposta do Executivo fosse inviabilizada pelo Congresso. Nesse sentido, é importante analisar também a composição e as características dessa última e sua consequente capacidade para impedir a criação de novas IPs ou modificar seu desenho.

A respeito disso, é preciso, antes de tudo, destacar que existe elevado número de partidos que, em pelo menos algum momento ao longo do período analisado, não apoiaram o governo (TAB. 5). Entretanto, nem todos eles permaneceram entre as filas da oposição por todo esse período, sendo que, como é possível perceber a partir dos dados apresentados na TAB. 5, entre os partidos com as maiores bancadas, apenas o Partido da Frente Liberal/Democratas (PFL/DEM) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) se mantiveram na oposição sem nunca terem negociado uma possível participação nos governos do PT. Assim, mesmo que, à primeira vista, pareça haver grande fragmentação e rotatividade entre as filas da oposição, o que leva a pensar que muitos dos seus integrantes estiveram dispostos, em algum momento, a negociar seu apoio ao governo, os dois maiores partidos que compunham essa bancada mantiveram uma posição coerente ao longo de todo o período analisado.

Os partidos que estiveram na oposição aos governos do PT representam variado espectro de posições ideológicas e programáticas que vão desde a esquerda (com o PSOL) à direita. Mesmo assim, a maioria dos partidos que compunham esse bloco pode ser considerada de centro/direita, sendo que, novamente, seus principais partidos, o PSDB e o PFL/DEM, podem ser considerados como tendo posições próximas¹³⁹. Em consequência disso, apesar da heterogeneidade e das mudanças que caracterizaram os partidos de oposição ao longo do período analisado, verifica-se a existência de um bloco

¹³⁹ Mesmo que o PSDB costume ser classificado como um partido de centro e o PFL/DEM de direita (REBELLO, 2010; RODRIGUES, 2009), a escala elaborada por Zucco Jr. (2009, p. 5) para classificar os partidos brasileiros ao longo do eixo esquerda-direita permite perceber a existência de certa proximidade de ideologia entre os dois partidos, mesmo que esta última tenha diminuído em 2009 em relação ao passado.

razoavelmente grande e coeso do ponto de vista programático, composto pelo PSDB e pelo PFL/DEM. Contudo, mesmo se, com exceção do período entre 2003 e 2004, no qual a bancada de oposição teve maioria na Câmara de Deputados (ver TAB. 3), esse bloco nunca teve o número de cadeiras necessário para barrar as propostas vindas do Executivo, ele pode ter levantado uma voz importante contra essas propostas. Com efeito, relativamente aos primeiros dois anos do governo Dilma, Melo e Santos (2013, p. 59) destacam que enquanto muitos partidos que não compunham a coalizão tenderam a apoiar medidas do governo, o PSDB e o DEM (juntos com o PSOL) preferiram não colaborar com o Executivo.

TABELA 5 - Partidos que não pertenceram à coalizão de governo - 2003 -2006, 2007-2010, 2011-2014 no Brasil

Partidos	2003-2006		2007-2010	2011-2014
	Câmara 2003-2004	Câmara a partir de 2004	Câmara	Câmara
PMDB	70	governo	governo	governo
PSDB	63	63	64	53
PFL/DEM	76	76	62	43
PPB/PP	43	43	governo	governo
PDT	governo	18	governo	governo
PTB	governo	governo	governo	22
PPS	governo	governo	17	12
PV	governo	governo	13	14
PSC	1	1	7	governo
PMN	2	2	3	4
PSOL	/	/	3	3
PTdoB	0	0	1	4
PTC	0	0	3	governo
PHS	0	0	2	2
PRB	/	/	1	governo
PRONA	6	6	0	/
PSL	1	1	0	1
PAN	0	0	4	/
PRTB	0	0	0	2
PRP	0	0	0	2
Total fora da coalizão de governo	262	210	180	162

Fonte: elaboração própria a partir de Inácio e Rezende (2015, p. 306-307), Araújo, Costa e Fittipaldi (2016 p. 106) e dos dados disponíveis no *site* da Câmara de Deputados (<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-na-posse>)

Outro aspecto que pode ajudar a entender como esses partidos se opuseram à agenda do governo e, em particular, à expansão das IPs diz respeito ao nível de **polarização** e à capacidade dos setores de oposição mobilizarem a sociedade para exercer pressão sobre o governo. Singer (2012) mostra que, com a chegada de Lula ao poder e, principalmente, a partir das eleições presidenciais de 2006, pode-se perceber uma crescente polarização da sociedade brasileira a partir de uma clivagem entre ricos e pobres. Segundo

o autor, essa polarização teria sido canalizada nas preferências eleitorais, sendo que os ricos teriam apresentado mais tendência a votar no PSDB, enquanto os pobres no PT.

Mesmo se, pelo menos até 2013, essa polarização não alcançou o nível das ruas, ela acabou intensificando os conflitos e as disputas dentro do próprio Congresso, principalmente a partir da eleição de Dilma Rousseff à Presidência da República no final de 2010. Com efeito, Melo e Santos (2013, p. 61-62) apontam que, ao longo dos dois primeiros anos do governo Dilma, as votações no Congresso tornaram-se cada vez mais competitivas e conflitivas. Segundo os autores, nesse contexto, os partidos da base aliada encontraram cada vez mais dificuldade em coordenar suas bancadas, sendo que, ao mesmo tempo, os próprios líderes partidários tornaram-se menos alinhados ao governo, especialmente durante o segundo ano do governo Dilma. Por sua vez, essa situação tornou o plenário cada vez mais imprevisível.

QUADRO 5 - Características da coalizão de governo e da oposição no Brasil

Características da coalizão de governo	Existência de coalizão	Características da coalizão
	<p>Existe coalizão.</p> <p>A criação de uma coalizão de governo é necessária para que o Executivo tenha maioria no Congresso.</p>	<p>Coalizão minoritária entre 2003 e janeiro de 2004.</p> <p>Coalizão composta de elevado número de partidos.</p> <p>Alguns dos partidos da coalizão têm bancadas importantes.</p> <p>Há consideráveis diferenças ideológicas e programáticas entre os partidos da coalizão.</p>
Características da oposição	Oposição parlamentar	Polarização
	<p>Fragmentada em grande número de partidos, mas bloco principal composto por PSDB e PFL/DEM.</p> <p>Diversidade ideológica e programática, mas há certa proximidade entre os dois principais partidos.</p>	<p>A oposição aceita as regras do jogo democrático.</p> <p>Há recente polarização, principalmente a partir da eleição de Dilma.</p> <p>A polarização é canalizada por meios institucionais, mas se intensifica no governo Dilma.</p>

Fonte: elaboração própria

Resumindo, é possível afirmar que, pelo menos até o meio do primeiro mandato de Dilma, a existência de certa polarização política e social conseguiu canais de expressão na

política eleitoral, não atingindo o nível das ruas (QUADRO 5)¹⁴⁰. Entretanto, a crescente polarização dentro do Congresso teria levado à tona alguns dos conflitos e divergências existentes no seio da própria coalizão de governo, fazendo com que parte dessa última acabasse votando junto com a oposição sobre pautas importantes para o Congresso, entre as quais a política nacional de participação¹⁴¹.

3.2 Venezuela: o chavismo e a ampliação dos canais de participação

Durante as últimas décadas do século XX, a Venezuela atravessou uma importante crise política que tem levado a uma profunda reconfiguração do cenário político do país. Na segunda metade da década de 1980, a insatisfação crescente em relação ao sistema político, baseado no *Pacto de Punto Fijjo*¹⁴², e a piora da situação econômica¹⁴³ levaram a uma onda de protestos que culminaram com o Caracazo¹⁴⁴ de 1989, a duas tentativas de golpe durante 1992 e ao *impeachment* do Presidente Carlos Andrés Pérez em 1993. A incapacidade dos principais atores políticos em levar para frente importantes reformas institucionais, junto com a crescente desconfiança e insatisfação com os principais partidos políticos, permitiu a entrada na cena política de novos atores e o seu rápido crescimento eleitoral (COMPAGNON; REBOTIER; REVET, 2009; MARINGONI, 2008).

Nesse contexto, junto com o declínio eleitoral dos principais partidos ligados ao *Pacto de Punto Fijjo*, começaram a emergir alguns novos dirigentes e organizações políticas, alheios ao velho sistema partidário (MAYA, 2005, p. 212). As eleições do final de 1993 foram marcadas pelo forte crescimento da abstenção eleitoral e pela dispersão dos votos entre alto número de candidatos à Presidência, o que levou à eleição de Rafael

¹⁴⁰ Mesmo assim, é possível detectar que os protestos de 2013 marcam significativa mudança a respeito e que, a partir dessa data, houve crescente polarização política e social também nas ruas.

¹⁴¹ Além disso, Melo e Santos (2013, p. 60-61) mostram que o governo não conseguiu os apoios do Congresso sobre outros dois temas sobre os quais a Presidenta tinha se comprometido: código florestal e a divisão dos *royalties* do petróleo para os estados.

¹⁴² O regime democrático que se instaurou depois da caída de Pérez Jiménez em 1958 estava baseado num pacto político entre os principais partidos políticos venezuelanos (*Acción Democrática* – AD e o *Comité de Organización Política Electoral Independiente* - COPEI), o “*Pacto de Punto Fijo*”. Esse pacto tinha como objetivo proteger os interesses das elites e as exportações de petróleo e afastar os setores da esquerda mais radical do poder. Ele permitiu a estabilidade da democracia e a alternância entre os dois principais partidos políticos, mas ao mesmo tempo permitiu a consolidação de um sistema político caracterizado pelo clientelismo e a corrupção (MARINGONI, 2008).

¹⁴³ A crise econômica contribuiu para agravar a crise política, pois dificultou o atendimento das demandas sociais a partir da redistribuição da renda petroleira por meios clientelistas e corporativos (MAYA, 2005).

¹⁴⁴ O Caracazo consistiu em uma onda de protestos que eclodiram em Caracas em 27 de fevereiro de 1989 contra as medidas de ajuste econômico impostas pelo governo do Presidente Carlos Andrés Pérez e se espalharam pelas maiores cidades do país. Esses protestos foram violentamente reprimidos pela polícia.

Caldera (que já tinha sido Presidente do país entre 1969 e 1974 e entre 1994 e 1999, mas resolveu se candidatar à frente de uma coalizão independente dos velhos partidos) com apenas pouco mais de 30% dos votos¹⁴⁵. No mesmo período, Hugo Chávez Frías, ex-tenente-coronel do exército e líder de uma tentativa de golpe militar em 1992, e seu movimento, o *Movimiento Bolivariano Revolucionario 200* (MBR-200), começaram a articular a participação nas eleições de 1998, colocando no centro do seu programa a proposta de renovar as instituições políticas do país através de uma assembleia constituinte¹⁴⁶.

Para lançar a candidatura de Chávez nas eleições de 1998, foi construída uma aliança entre vários partidos e personalidades que decidiram apoiar sua candidatura, o *Polo Patriótico* (PP). O PP era formado por um grupo heterogêneo de partidos, alguns dos quais, como o *Partido Comunista de Venezuela* (PCV) e o *Movimiento al Socialismo* (MAS), contavam com uma história de militância de muitos anos ou tinham tido algumas experiências anteriores de governo no nível local, como o partido *Patria Para Todos* (PPT)¹⁴⁷ g. Porém, boa parte dos militantes do *Movimiento Quinta Republica* (MVR), principal componente do PP, tinha se mantido afastada das disputas eleitorais até 1997. Além disso, para Chávez e os membros do MBR-200, o MVR devia constituir apenas um braço eleitoral do MBR-200¹⁴⁸, com o objetivo de participar das eleições e poder dar impulso a uma profunda reforma constitucional.

Segundo Maya (2003, p. 10), o fato de o MVR ser considerado braço eleitoral do MBR-200 fez com que ele nunca se tornasse um espaço de discussão e formação de militantes. Mesmo assim, os sucessos eleitorais dessa estrutura nos seus primeiros anos de atividade fizeram desaparecer o MBR-200, tendo impacto negativo sobre a consolidação da nova organização política e sobre a discussão mais aprofundada de suas propostas

¹⁴⁵ Na Venezuela, o voto não é obrigatório e que, até a nova Constituição de 1999, não era previsto um segundo turno nas eleições presidenciais.

¹⁴⁶ As demandas por reformas constitucionais, assim como as tentativas de reformas, não eram algo novo, pois as primeiras iniciativas de reforma, mesmo que sem sucesso, remontam à década de 1980 com a criação da “*Comisión para la Reforma del Estado*” (COPRE) em 1984 por parte do então Presidente Lusinchi. Outras tentativas de reforma se sucederam nos anos seguintes sem sucesso, o que contribuiu para a crescente insatisfação para com o sistema político como e sua incapacidade de se reformar (GARCÍA-GUADILLA, 2003; MAYA, 2005).

¹⁴⁷ O PPT nasceu de uma divisão de outro partido, *La Causa Radical* (LCR), o qual na década de 1990 tinha administrado algumas importantes cidades, como Caracas e Ciudad Bolívar, assim como o Estado de Bolívar. Ao longo dessas experiências, o LCR foi o primeiro partido no país a implementar experiências de gestão participativa tanto no nível local como estadual. Quando o PPT foi criado, muitos dos militantes que tinham participado dessas experiências de governo se filiaram ao novo partido.

¹⁴⁸ O MVR foi criado porque a legislação venezuelana proibia a utilização de referências a Simon Bolívar para identificar partidos políticos, pelo que não foi possível inscrever o MBR-200 no *Consejo Supremo Electoral*.

programáticas (ELLNER, 2006; MAYA, 2005)¹⁴⁹. Além disso, o PP foi caracterizado por certa heterogeneidade e diferenças entre as distintas forças que o compunham. Nesse sentido, foi a insatisfação com o sistema político anterior o elemento aglutinador desse conjunto de forças ao redor da figura de Hugo Chávez Frías, assim como um dos principais motivos dos seus sucessos eleitorais (LANDER, 2005; MARINGONI, 2008)¹⁵⁰.

O sucesso eleitoral do MVR e a eleição de Chávez à Presidência da República abriram espaço para a discussão de profundas mudanças nas instituições do país e para a convocação de eleições para a criação de uma assembleia constituinte, principal pauta do MVR e do PP. Entretanto, mesmo se o PP obteve importante maioria na eleição dessa assembleia (os partidos que compunham o PP obtiveram 100 dos 128 assentos da assembleia constituinte), o que permitiu que a nova Constituição fosse redigida sem ter que enfrentar forte oposição, a maioria dos membros da assembleia constituinte eleitos pelo PP compartilhava mais um desejo de mudança do que um projeto de país bem definido. A diversidade de perspectivas presentes no interior do próprio PP fez com que, ao longo do processo constituinte, emergissem divergências entre seus membros (DINIZ; LÓPEZ, 2007). Além disso, a fragilidade interna do PP foi acentuada pelo fato de que os partidos que os compunham e, em particular, o MVR não eram muito enraizados na população venezuelana, por serem partidos pequenos e/ou que cresceram eleitoralmente só no final da década de 1990 (GOLDFRANK, 2011).

Assim, apesar da grande maioria obtida pelos representantes do PP no interior da assembleia constituinte, a heterogeneidade e fragmentação dessa coalizão, assim como seus fracos vínculos programáticos e ideológicos, constituíram alguns dos obstáculos que o processo constituinte teve que enfrentar¹⁵¹. Além disso, Diniz e López (2007) destacam também como a polarização política entre apoiadores e opositores a Chávez refletiu na assembleia constituinte. Segundo as autoras, isso levou a que elevado número de deputados quase não se pronunciasse nos debates sobre os vários aspectos do novo texto

¹⁴⁹ Durante a sua existência, o MVR nunca realizou encontros ou congressos e em 2006 o próprio Chávez anunciou que ele deveria ser substituído com um novo partido, o que de fato aconteceu entre 2007 e 2008 com a criação do Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) (ELLNER, 2009, p. 37; HAWKINS, 2003, p. 1151).

¹⁵⁰ Segundo Maya (2005, p. 219-220), os únicos partidos dentro do PP que tinham algumas afinidades ideológicas com o MVR eram o PCV e o PPT. Esses partidos tinham posições parecidas sobre temas como o nacionalismo, o antineoliberalismo, a atenção aos setores populares e as necessidades de uma reforma constitucional. Além disso, muitos de seus líderes tinham vínculos antigos com o MBR-200, apesar de se ter distanciado dessa organização depois da tentativa de golpe de Estado do 4 de fevereiro de 1992.

¹⁵¹ Mesmo assim, a bibliografia sobre o processo constituinte na Venezuela é escassa e, em sua maioria, concentra-se em aspectos técnicos ou jurídicos ou então na análise dos resultados mais do que nos debates e nas diferenças internas à assembleia constituinte (BAGGIA, 2011).

constitucional, mas simplesmente, dirigisse seu voto a favor do próprio bloco e contra o bloco opositor. Isso enfraqueceu os debates e o diálogo entre diferentes forças políticas, e, ao mesmo tempo, deixou claro que o principal elemento de unidade do PP era a figura de Chávez e que os distintos partidos dessa aliança tinham visões diferentes acerca dos programas que tinham que ser respaldados na assembleia constituinte (DINIZ; LOPES, 2007, p. 101)¹⁵².

Apesar das dificuldades encontradas no interior da coalizão da esquerda, algumas autoras (DINIZ; LÓPEZ, 2007; GARCÍA-GUADILLA, 2003) têm salientado como, ao longo do processo de elaboração da nova Constituição, foram incorporadas importantes demandas da sociedade civil. García-Guadilla (2003) relata que, ao longo de 1999, muitas organizações da sociedade civil criaram redes formais e informais com o fim de facilitar a formulação de propostas comuns que foram apresentadas à assembleia constituinte¹⁵³. Ao longo desse processo, uma das grandes reivindicações que apareceu como transversal à maioria dessas organizações e movimentos foi o direito a participar mais ativamente na vida política do país (GARCÍA-GUADILLA, 2003, p. 242). Assim, a abertura à participação da sociedade civil no processo constituinte permitiu que as demandas de ampliação dos canais de participação se tornassem um elemento importante do novo texto constitucional (DINIZ; LÓPEZ, 2007; MAYA, 2003; 2005)¹⁵⁴.

A nova carta prevê a existência de mecanismos de participação em áreas como segurança pública (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 1999, art. 55), saúde (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 1999, art. 84), questões relativas aos povos indígenas (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 1999, arts. 119, 120, 123), meio ambiente, elaboração das leis (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 1999, arts. 206, 211), assim como mecanismos de participação nos

¹⁵² O MVR, principal partido do PP, em particular, chegou a votar dividido em várias ocasiões, tornando manifesta a falta de experiência partidária dessa organização e a existência, no seu interior, de setores com procedência ideológica muito distinta (DINIZ, LÓPEZ, 2007).

¹⁵³ Segundo a autora (GARCÍA-GUADILLA, 2003), foram apresentadas 624 propostas formuladas através da mesa da *Asociación de Organizaciones de la Sociedad Civil, Sinergia*. Mais de 50% de tais propostas foram incorporados ao texto constitucional de forma textual ou com algumas modificações de estilo.

¹⁵⁴ Mesmo assim, é preciso destacar que os tempos de elaboração da nova Constituição foram muito curtos. Segundo Margarita López Maya (2003; 2005), o Presidente da República e a coalizão que o apoiava fizeram pressões para acelerar o processo de redação da nova Carta Constitucional do país, pois queriam aproveitar o grande apoio eleitoral conseguidos nas eleições e estavam com medo de que, com o tempo, a legitimidade e o apoio ao novo governo e ao processo constituinte pudessem debilitar-se. A autora afirma que os cálculos políticos para assegurar uma vitória eleitoral no curto prazo tiveram repercussões sobre o processo constituinte e impediram que os debates sobre vários pontos da nova Constituição pudessem ser aprofundados da maneira que mereciam. Nesse sentido, a autora destaca que o processo de elaboração da Constituição não foi guiado só por diferentes ideias ou projetos políticos, mas também pela lógica eleitoral e por interesses políticos de curto prazo.

órgãos de planejamento dos distintos níveis territoriais (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 1999, arts. 166, 168, 185). Além disso, ao longo dos anos sucessivos, o governo venezuelano ampliou e diversificou os espaços de participação, criando uma série de mecanismos e instituições com diferentes graus de institucionalização e alcance, assim como programas sociais que preveem ou incorporam a participação dos cidadãos (LANDER, 2007).

O tema da participação ganhou destaque a partir do Texto Constitucional de 1999 e experiências de participação foram desenvolvidas nos anos seguintes. Contudo, vários autores têm mostrado como as demandas e propostas por mais participação são anteriores à chegada de Chávez ao poder (ARCONADA, 2005; DINIZ; LÓPEZ, 2007; GARCÍA-GUADILLA, 2003; HAWKINS, 2010; LANDER, 2005; 2007; MAYA, 2005; NUÑEZ NAVA, 2007). Ao longo dos anos de 1990, alguns partidos de esquerda recolheram essas demandas, dando vida às primeiras experiências de IPs na Venezuela. Tais experiências aconteceram durante os governos municipais de *La Causa Radical* (LCR)¹⁵⁵ no município de Caroní (1990-1996) e no município Libertador de Caracas¹⁵⁶ (1993-1996). Em ambas as experiências de gestão municipal houve importantes esforços para desenvolver práticas participativas e a busca de democratização do poder orientada pelos princípios da democracia radical. Tanto na prefeitura de Caroní como no município Libertador de Caracas, verificou-se um processo de “*parroquialización*” do município, ou seja, de descentralização do governo municipal para incorporar a população nos processos decisórios que se davam nesse nível territorial (MAYA, 2005).

Nesse contexto, vale a pena lembrar que, em Caracas, apesar das dificuldades encontradas pelo governo de LCR, devido à falta de preparação e à complexidade do município, foi criada uma das experiências de participação mais significativas desse período. Trata-se de iniciativas para enfrentar o problema de abastecimento de água¹⁵⁷. A

¹⁵⁵ LCR foi criada em 1971 por alguns militantes que se separaram do *Movimiento al Socialismo* (MAS), o qual, por sua vez, era uma cisão do Partido Comunista Venezuelano (PCV). Esse partido se difundiu, sobretudo, em Caracas e no Estado Bolívar (neste último, a difusão de LCR está ligada à formação de um novo sindicalismo na região. O trabalho dos militantes de LCR para criar um movimento sindical alternativo ao sindicalismo dominado por AD permitiu que o partido se difundisse na região), onde conseguiu o governo do estado e o município de Caroní. Naquela época, LCR era considerado um partido marxista não ortodoxo e suas bandeiras eram a democracia radical e os direitos humanos (MAYA, 2005, p. 152-153).

¹⁵⁶ A cidade de Caracas está dividida em cinco municípios.

¹⁵⁷ Essas mesas eram compostas por habitantes da paróquia com representantes das instituições e funcionários da empresa hidrológica municipal e se reuniam uma vez por semana para discutir os problemas de abastecimento de água e saneamento. Segundo Arconada (1996), esse processo de informação foi extremamente importante e permitiu que os habitantes da paróquia pudessem entender as problemáticas ligadas ao abastecimento de água e propor, debater e planejar possíveis soluções junto com os técnicos da empresa hidrológica e as instituições municipais. Segundo o autor, o sucesso dessa experiência repousava

experiência, batizadas de “*Mesas Técnicas de Água*” (MTA), foi particularmente bem-sucedida, permitindo enfrentar os graves problemas de acesso à água dos assentamentos informais da cidade de Caracas (ARCONADA, 1996). Apesar de ter sido abandonada pela gestão que sucedeu a LCR, essa experiência foi retomada durante os primeiros anos do governo Chávez e promovida em todo o país.

Embora tenham sido experiências isoladas, as iniciativas participativas de LCR foram as primeiras tentativas de dar respostas às demandas por mais participação que estavam surgindo na sociedade venezuelana. Além disso, muitos militantes desse partido criaram, em 1997, o partido *Pátri Para Todos* (PPT) e em 1998 apoiaram a candidatura de Chávez, chegando a ocupar cargos importantes no seu primeiro governo (GOLDFRANK, 2011). Entretanto, como o próprio Goldfrank (2011 p. 167-168) indica, Chávez nunca fez referência a essas experiências de participação e, mesmo que o PPT possa ter tido alguma influência na inclusão do tema da participação no texto constitucional e na sucessiva criação de IPs, o governou chavista parece não ter aproveitado muito dessas experiências¹⁵⁸.

De maneira mais geral, constata-se que as demandas por ampliação dos canais de participação não são algo novo na Venezuela e que a crise política e econômica que o país atravessou no final da década de 1980 fez emergir e amplificou tais demandas. Assim, mesmo se algumas experiências participativas surgiram na década de 1990 em municípios governados por partidos de esquerda, o tema da participação tornou-se central na política venezuelana a partir do processo constituinte de 1998-1999, sendo levantado tanto pelos novos atores políticos que chegaram ao poder, como pela própria sociedade civil. Para entender melhor as características das propostas de participação implementadas na Venezuela a partir da chegada de Chávez ao poder, é fundamental analisar de forma mais aprofundada as concepções e propostas de participação desses atores políticos, assim como suas relações com a sociedade política e civil e, em particular, com os setores dessa última, portadores de demandas por mais participação. Além disso, é necessário também analisar a relação da esquerda chavista com a oposição e a capacidade desta de se opor às propostas do governo relativas à criação de IPs.

principalmente na troca de informações entre a população com suas necessidades e os conhecimentos dos técnicos da prefeitura, assim como na possibilidade de a população fiscalizar a atuação da prefeitura. Esses dois elementos permitiam a elaboração de propostas e soluções para as questões de abastecimento em conjunto entre a população e os técnicos da prefeitura.

¹⁵⁸ Além disso, como relata Baggia (2011), fora de Caracas e também entre os militantes mais jovens do PSUV essas experiências são completamente desconhecidas. Isso mostra que, mesmo que essas experiências possam ter tido alguma influência sobre a sucessiva criação de IPs, elas não foram tomadas como modelo de referência para as novas experiências, com parcial exceção das Mesas Técnicas de Água.

3.2.1 As concepções de participação do MBR-200/MVR/PSUV

Alguns autores têm apontado que o discurso chavista teria sido marcado por fraquezas e indeterminação programáticas, as quais teriam sido compensadas por forte apelo personalista e carismático da figura de Chávez (ELLNER, 2009, p. 33; MARINGONI, 2008). Em particular, o governo eleito em 1998 teria sido caracterizado, pelo menos no começo do seu primeiro mandato, mais pela vontade de mudança do passado do que por um programa político claro (LANDER, 2005; 2008, p. 77; MARINGONI, 2008). Porém, como Maya (2005) e o próprio Lander (2005, p. 207-208) sugerem, apesar dessa indeterminação, algumas posições do MVR, em particular as relativas às políticas sociais e econômicas, foram definidas mais claramente desde os primeiros anos do governo e as primeiras foram vinculadas, desde o seu começo, à ideia de ampliar os canais de participação (COMMET, 2009, p. 108; LANDER, 2007). Por isso, seria possível afirmar que as forças políticas que chagaram ao poder na Venezuela na virada do milênio foram portadoras de um discurso inovador sobre a participação (MAYA, 2003).

Apesar dessa orientação geral, até 2002 os princípios constitucionais sobre participação não saíram do papel (ELLNER, 2008), sendo que apenas depois da tentativa de golpe de Estado, em 2002, e do recrudescimento das tensões políticas com a oposição, o governo começou a impulsar a participação em várias áreas das políticas sociais¹⁵⁹ e a regulamentar, por meio de leis, alguns dos mecanismos de participação previstos na Constituição de 1999. Em consequência disso, segundo Lander (2007, p. 66), apesar de uma abertura geral para a ampliação da participação, seria difícil reconduzir as transformações ocorridas nesse campo a um único modelo teórico de Estado ou de relações entre Estado e sociedade. Para o autor, algumas das experiências de participação foram mais respostas conjunturais e, às vezes, improvisadas, dadas na busca de adequar as estruturas do Estado às novas políticas públicas propostas pelo governo, em um contexto de fortes confrontações políticas.

Diferentemente, García-Guadilla (2003, p. 243) indica que, já desde os primeiros anos do governo Chávez, seria possível perceber a emergência de pelo menos duas concepções de democracia participativa que emergiram tanto na assembleia constituinte,

¹⁵⁹ A partir de 2003 o governo Chávez começou a criar as chamadas *Misiones Sociales*, programas sociais escassamente institucionalizados e que preveem a participação direta da população envolvida. Segundo Lander, (2007, p. 71-72) as misiones seriam uma resposta às dificuldades do novo governo em promover mudanças a partir das estruturas existentes, percebidas como ineficientes, corruptas.

como nas propostas de lei elaboradas pela *Asamblea Nacional* (AN). Em particular, segundo a autora, havia uma concepção mais ligada a um modelo de participação direta, a qual privilegiava a participação e tomada de decisões em assembleias, em contraposição aos mecanismos representativos. Ao mesmo tempo, porém, havia também uma visão mais liberal, segundo a qual era preciso incentivar mecanismos de participação direta como complemento das instituições representativas¹⁶⁰.

Mesmo que as avaliações sobre o projeto participativo levado adiante pelo chavismo tendam a ser divergentes e a mudar ao longo do seu governo, não existem trabalhos que tenham se dedicado a analisar, de maneira sistemática, as propostas do MBR-200/MVR/ PSUV relativas ao tema da participação. A análise dos programas de governo apresentados para as eleições presidenciais que culminaram com a vitória do chavismo, assim como dos documentos oficiais produzidos nos congressos desses partidos, pode, então, representar uma importante fonte de informações para entender se realmente existia certa indeterminação quanto ao tema da participação ou se, pelo contrário, existiam propostas bem definidas quanto à ampliação dos canais de participação e à criação de IPs. Ao mesmo tempo, porém, é preciso destacar que os documentos oficiais produzidos por esses partidos ao longo do período analisado são escassos, pois nem o MBR-200 nem o MVR realizaram congressos (ELLNER, 2009, p. 37; HAWKINS, 2003, p. 1151), enquanto o PSUV só produziu documentos programáticos oficiais a partir do seu segundo congresso (*I Congreso Extraordinario del Partido Socialista Unido de Venezuela*), realizado em 2010¹⁶¹.

Essa falta de documentos oficiais pode, em alguma medida, revelar certo grau de indeterminação programática. Contudo, os programas de governo constituem fontes importantes para se refletir sobre as propostas e concepções de democracia participativa avançadas pelo MVR/PSUV. Para o caso da Venezuela, optou-se também por introduzir na análise os dois principais documentos programáticos produzidos pelo MBR-200: *El Libro Azul*, escrito por Chávez em 1992 e apresentado como manifesto político do movimento, e

¹⁶⁰ Segundo a autora, seria possível identificar essas diferentes concepções particularmente a partir da análise das diferentes propostas de projetos de lei para uma lei de participação cidadã que foram apresentados à AN durante os primeiros anos de governo (GARCÍA-GUADILLA, 2003, p. 243). Esses projetos nunca foram para frente e a lei de participação cidadã nunca chegou a ser discutida e aprovada.

¹⁶¹ O *I Congreso Fundacional del Partido Socialista Unido de Venezuela* (PSUV, 2010b) aconteceu em 2008 e permitiu a eleição dos delegados que deveriam discutir e redigir o estatuto, assim como a declaração de princípio e o programa do partido. A discussão desses documentos não foi finalizada nessa ocasião, sendo que todos eles foram aprovados no segundo congresso do PSUV (*I Congreso Extraordinario del PSUV*). Já os documentos do terceiro congresso (denominado de *I Congreso Ordinário*), que aconteceu em 2014, fogem do alcance temporal da presente pesquisa.

a *Agenda Alternativa Bolivariana* de 1996, com a qual Chávez percorreu o país para conseguir apoios para lançar sua candidatura nas eleições presidenciais de 1998. Isso porque, mesmo não sendo o resultado de discussões de congressos, esses documentos podem ajudar a jogar luz sobre as concepções e propostas de participação adotadas por esse movimento antes de sua chegada ao poder¹⁶². Além desses documentos do MBR-200, foram analisados também os documentos do *Primero Congreso Extraordinario del PSUV* e os programas apresentados pelo MVR nas eleições presidenciais de 1998, 2000 e 2006.

Uma primeira avaliação que pode ser feita relativamente à presença do tema da participação nos documentos analisados diz respeito às poucas menções feitas ao tema nos documentos do MBR-200, na década de 1990¹⁶³ (TAB. 6). Isso permite afirmar que, mesmo se no documento de 1992 já estivessem presentes algumas referências a esse tema¹⁶⁴, ampliar os canais de participação não era um dos elementos centrais desse movimento e que a ideia de criar IPs tomou força apenas em um segundo momento, a partir de 1998, com a elaboração da proposta de convocação de uma assembleia constituinte e durante os primeiros anos de governo. Com efeito, no programa do MVR de 1998, referências à ideia de participação aparecem seis vezes ao longo do texto¹⁶⁵ (TAB. 7), o que pode ser considerado relevante para um texto de apenas nove páginas. Além disso, as referências ao tema da participação se multiplicam no programa de 2000, no qual elas estão associadas a um número cada vez maior de temas. Essa tendência também continua tanto no programa de 2006¹⁶⁶ como nos documentos do Primeiro Congresso Extraordinários do PSUV (TAB. 6 e 7).

É possível notar que, nos documentos partidários, as menções à participação são bastante gerais, sendo, na maioria das vezes, associadas aos valores defendidos pelo partido ou a concepções gerais do sistema político e de gestão do Estado (TAB. 6). Só nos documentos do I Congresso Extraordinário de 2010 o tema da participação aparece associado a temáticas mais específicas como a economia e a programas sociais e de

¹⁶² Além disso, o fato de o MBR-200 nunca ter sido formalmente um partido político pode ter feito com que sua estrutura organizativa e suas formas de discussão interna fossem mais fluidas e menos formalizadas.

¹⁶³ Menções à participação estão presentes em apenas oito trechos do texto de 1992 e em um só ponto do texto de 1996 (ver TAB. 6).

¹⁶⁴ Nesse texto, além de menções gerais sobre a importância da participação e de mais envolvimento dos cidadãos na vida política, já é mencionada uma vez a necessidade de uma assembleia constituinte, a qual incorpore ampla participação da sociedade. Além disso, é apresentada a proposta de criar um mecanismo de participação que permita aos cidadãos mais controle sobre os órgãos eleitorais.

¹⁶⁵ Na TAB. 7, o número total de citações do documento de 1998 é 10, pois quatro das seis citações que incluem o tema da participação foram associadas a mais de uma temática.

¹⁶⁶ O número menor de citações relativas à participação que aparecem neste último pode, em parte, ser explicada pelo tamanho dos programas, sendo que o programa de 2001 tem 162 páginas, enquanto o programa de 2006 tem apenas 50 páginas.

redistribuição de renda (TAB. 6). Já nos programas apresentados nas eleições presidenciais de 1998, 2000 e 2006, mesmo que um número consistente de citações continue vinculado a valores ou concepções gerais do sistema político e de gestão do Estado, a ideia de participação aparece vinculada a maior número de temáticas. Em particular, a participação está associada a programas sociais e de redistribuição, à educação e à economia. Já temas como a comunicação e as políticas urbanas e de habitação não estão presente em 1998, mas aparecem nos programas sucessivos. Pelo contrário, é possível notar que o tema da participação nunca aparece associado à política energética e petroleira nem à discussão sobre infraestrutura, apesar da extensão com a qual esses temas são tratados nos programas do MVR/PSUV. Também nas partes sobre direitos humanos ou que abordam questões relativas a grupos específicos, quais indígenas, mulheres, crianças e adolescentes, nunca aparecem referências à ideia de participação ou à possibilidade de criar IPs¹⁶⁷ (TAB. 7).

TABELA 6 - Menções à participação nos documentos do MBR-200; MVR e PSUV

Temáticas	Ano	Participação		
		1992	1996	2010
Ciência e tecnologia		/	0	0
Comunicação/telecomunicações		/	/	0
Economia		/	0	1
Educação		/	0	/
Gênero		/	0	0
Gestão do Estado		2	0	4
Juventude		/	0	
Meio ambiente		/	/	0
Minas, petróleo e energia		/	0	/
Política externa		/	/	0
Políticas urbanas/habitação		/	0	/
Processo constituinte		1	/	/
Programas sociais e redistribuição de renda		/	0	1
Questões trabalhistas/Previdência		/	0	0
Saúde		/	0	/
Segurança		/	0	/
Sistema político		2	0	/
Valores/princípios		3	1	15
TOTAL		8	1	21

* Foi utilizado “/” quando o tema não está presente nos documentos de determinado ano, “0” quando o tema está presente, mas não está associado à ideia de participação.

Fonte: elaboração própria

¹⁶⁷ Já uma série de outras temáticas aparece apenas em um dos três programas e/ou desaparecem no programa mais recente analisado, o de 2006 (ver TAB. 7).

TABELA 7 - Menções à participação nos programas do MVR/PSUV

Temáticas	Ano	1998	2000	2006
	Participação			
Agricultura e agropecuária	/	2	0	
Atividade legislativa	/	1	/	
Ciência e tecnologia	1	0	0	
Comunicação/telecomunicações	0	1	3	
Criança e adolescente	0	0	0	
Cultura	1	2	0	
Direitos humanos	0	0	0	
Programas sociais e redistribuição de renda	1	4	1	
Economia	1	7	4	
Educação	1	1	1	
Esporte	/	1	/	
Gestão do Estado	1	27	6	
Gênero	0	0	/	
Infraestrutura	0	0	0	
Juventude	0	/	0	
Meio ambiente	0	2	0	
Minas, petróleo e energia	0	2	0	
Pessoas com deficiências	/	0	0	
Política externa	0	1	0	
Políticas urbanas/habitação	0	1	2	
Processo constituinte	4	0	/	
Indígenas	0	0	0	
Questões trabalhistas/Previdência	0	0	1	
Saúde	0	5	0	
Segurança	0	2	0	
Sistema político	/	4	2	
Turismo	/	0	/	
Valores/princípios	0	1	5	
TOTAL		10	64	25

* Foi utilizado “/” quando o tema não está presente nos documentos de determinado ano, “0” quando o tema está presente, mas não está associado à ideia de participação.

Fonte: elaboração própria

Esses dados merecem avaliação mais detalhada, o que será feito a seguir. Contudo, com base nessa primeira análise é possível apontar que o tema da participação não esteve sempre presente nas reivindicações do MBR-200/MVR. Ao mesmo tempo, não existem, nesses documentos, referências às experiências de participação que se desenvolveram na década de 1990, o que reforça as afirmações de Goldfrank (2011) de que elas não chamaram a atenção do governo Chávez como modelo a partir do qual criar IPs. O tema da participação surge de forma mais consistente com os debates sobre o processo

constituente¹⁶⁸ e ganha força nos anos imediatamente seguintes, provavelmente sob o efeito das mobilizações que aconteceram ao redor da assembleia constituinte e das demandas por mais participação que surgiram nesse contexto (DINIZ; LÓPEZ, 2007; GARCÍA-GUADILLA, 2003; MAYA, 2014). Além disso, destaca-se que, em todos os documentos analisados, prevalecem menções à participação ligadas a temas gerais, sendo que as referências à participação ligadas a questões ou áreas específicas são menos frequentes.

De forma geral, desde 1992 as referências à participação como um princípio geral indicam a vontade de ampliar a participação e construir uma democracia participativa (QUADRO 6). Mesmo assim, as características dessa democracia participativa não são explicitadas, sendo que a maior parte dos trechos concentra-se nos documentos elaborados a partir de 2000 nos quais é salientada apenas a importância da participação ou a necessidade de se ampliar a participação em determinadas áreas, setores ou políticas. Já nos programas para as eleições presidenciais de 2000 e 2006 existem muitas menções ao fato de que a participação deve permitir a interação entre Estado e sociedade e a inserção desta última na administração pública e na elaboração e gestão de políticas públicas (TAB. 7). Porém, essa ideia de interação entre Estado e sociedade desaparece nos documentos do I Congresso Extraordinários do PSUV de 2010. Além disso, nos documentos de 2010, cerca de um terço das menções à ampliação da participação e à construção de uma democracia participativa associa a participação à ideia da construção do socialismo (QUADRO 6). De maneira geral, ao analisar as menções gerais à participação, é possível identificar algumas mudanças ao longo do tempo. Isso parece indicar que as concepções de participação que orientaram o MBR-200/MVR/PSUV evoluíram ou se modificaram durante o período analisado. Em particular, como foi mostrado anteriormente, o tema da participação parece não ter sido muito central e desenvolvido na década de 1990, mas no começo dos anos de 2000 ele começou a ser associado cada vez mais à ideia de que a população deveria participar da gestão e administração do Estado¹⁶⁹. Já a partir de 2006 começou a haver associação entre a ideia de democracia participativa e a da construção do socialismo¹⁷⁰.

¹⁶⁸ No programa do MVR de 1998 (MVR, 1998), quatro dos seis trechos que abordam o tema da participação tratam de questões relativas ao processo constituinte e à necessidade de a população participar ativamente neste último.

¹⁶⁹ Isso resulta ainda mais claro porque o programa de 2000 dedica uma seção inteira à discussão sobre como “*Contribuir al establecimiento de la democracia participativa y protagónica*” (MVR, 2000, p. 127-130).

¹⁷⁰ Com efeito, no programa de 2006 o título dado à parte do texto onde se fala expressamente da ampliação da participação na gestão do Estado é o de “*Democracia Protagónica y Revolucionaria*” (MVR, 2006, p. 14-20).

QUADRO 6 - Concepções de participação do MB-200/MVR/PSUV

	1992	1996	1998	2000	2006	2010
Menções gerais à participação	2 2 ampliar participação/ construir uma democracia participativa 1 criar IPs	1 1 ampliar participa- ção/ construir democracia participativa	3 2 ampliar participa- ção/ construir democracia participativa 1 participação no processo constituente	28 23 ampliar participação/ construir democracia participativa 3 participação na elaboração e gestão de políticas 2 criar IPs	11 5 ampliar participa- ção/ construir democracia participativa 3 participação na elaboração e gestão de políticas 1 participação junto com ideia de socialismo	14 9 ampliar participação/ construir democracia participativa 5 participação junto com ideia de socialismo
Deliberação	/	/	1 1 respeito à diversidade de opiniões	/	/	2 1 debates 1 aprendizagem coleti- va
Inclusividade	6 1 individual 2 sociedade civil 2 minorias/ grupos excluídos 1 eleição de representantes	/	1 1 minorias/ grupos excluídos	22* 11 individual 12 sociedade civil 3 minorias/ grupos excluídos	3 1 individual 1 organizações populares 1 minorias/ grupos excluídos	8 5 povo 1 organizações popula- res 2 minorias/ grupos excluídos
Poderes	5 1 consulta 3 tomada decisões 1 Controle	/	1 1 autogestão	18* 3 consulta 4 tomada de decisões 6 execução 5 controle 5 autogestão	12 2 tomada decisões 1 execução 3 controle 6 Autogestão	3* 2 tomada de decisões 2 execução 2 controle 1 autogestão
Institucionalização	4 1 fora do Estado. 1 complementar 1 paralela. 1 substantiva.	/	1 1 fora do Estado	14 1 fora do Estado 13 complementar	2 2 substitutiva	6 1 complementar 5 substitutiva

* Algumas das citações mostram mais de uma modalidade de inclusividade ou diferentes tipos de poderes outorgados aos participantes.

Fonte: elaboração própria

Ao analisar de maneira mais detalhada as quatro dimensões que caracterizam as IPs (deliberação, inclusividade, poderes/impactos e institucionalização), foi possível destacar que, apesar de uns elementos de continuidade, elas também apresentam algumas mudanças importantes ao longo do período analisado. Mesmo assim, essas dimensões não são muito desenvolvidas ao longo dos documentos analisados. O tema da **deliberação** está praticamente ausente dos documentos do MBR-200/MVR/PSUV, aparecendo apenas três vezes associado a discussões sobre a participação nos documentos do *I Congresso Extraordinário do PSUV* de 2010 (QUADRO 6). Mesmo assim, afirma-se apenas que as discussões e os debates são importantes na gestão e elaboração de programas (PSUV, 2010a, p. 28, b, p. 14) e que a participação deve promover a aprendizagem coletiva a partir da complementaridade de saberes e experiências (PSUV, 2010a, p. 28). Nesse sentido, mesmo que nos documentos mais recentes analisados comecem a aparecer umas referências ao tema da deliberação, ele não parece ser uma questão central na concepção e propostas de participação elaboradas pelos chavistas.

Já quanto à **inclusividade**, mesmo não havendo uma discussão aprofundada sobre o tema, é possível destacar que, com exceção da “Agenda Alternativa Bolivariana de 1996”, todos os documentos analisados indicam, em algum momento do texto, os sujeitos que deverão participar dos novos espaços de participação. A primeira constatação que pode ser feita é que quase todos os documentos (com exceção do programa de 1998) fazem referência à participação de setores da sociedade civil organizada. Entretanto, a ideia da participação através de organizações da sociedade civil é mencionada apenas uma vez no programa de 2006 e nos documentos do Congresso de 2010, respectivamente (QUADRO 6). Além disso, os documentos de 2006 e 2010 não utilizam mais a expressão “sociedade civil”, mas mencionam a ideia de organizações populares. Ao mesmo tempo, em todos esses documentos está presente também a ideia de que os cidadãos possam participar individualmente, de forma direta, nas instâncias de participação (QUADRO 6). Porém, aqui também há uma mudança na linguagem utilizada, pois, nos documentos de 2010, não se fala mais em “cidadãos” ou “população”, mas menciona-se sempre a ideia de “participação do povo”¹⁷¹.

¹⁷¹ García-Guadilla (2003, p. 246-248) relata que já nos primeiros anos do governo havia certa tendência do chavismo a fazer referência à ideia de povo e povo soberano. Entretanto, segundo a autora, essas expressões seriam utilizadas como sinônimo dos setores populares, dos pobres em contraposição com as elites políticas e econômicas, as quais acabariam sendo excluídas como sujeitos da participação. Nesse sentido, segundo a autora, a ideia de “povo soberano” seria uma categoria socioeconômica e não incluiria toda a população venezuelana.

Outro ponto que merece ser destacado é que, com exceção do documento de 1992, a participação individual ou por meio organizações da sociedade civil nunca é associada à ideia de representação ou à possibilidade de eleger representantes da sociedade em IPs de diferentes níveis¹⁷². Enfim, uma última característica relevante respeito ao tema da inclusividade é que, em todos os documentos, é mencionada, de maneira específica, a importância da participação dos mais pobres excluídos (QUADRO 6). Além disso, no programa de 2000, afirma-se que a ampliação da participação deve ser acompanhada da redução da pobreza e das desigualdades (MVR, 2000, p. 18-19), enquanto nos documentos do *I Congresso Extraordinário do PSUV* de 2010 afirma-se que a participação deve se dar em condições de igualdade (PSUV, 2010a, p. 28).

Nesse sentido, o MVR/PSUV tem dado prioridade à ideia de que os cidadãos e a sociedade civil podem participar diretamente da nova institucionalidade criada a partir do processo constituinte, sem refletir sobre a possibilidade de se criar mecanismos de representação que permitam ampliar a escala da participação para além do nível local, pois a única menção a mecanismos que combinem participação e representação está presente em *El Libro Azul*, de 1992, associada a uma proposta de IPs que nunca foi concretizada¹⁷³. Ao mesmo tempo, outra característica que marca a ideia de participação do MBR-200/MVR/PSUV e que se mantém ao longo de todo o período analisado é que é preciso incentivar a participação dos pobres e excluídos. Essa atenção à inclusão dos setores mais pobres e excluídos da sociedade venezuelana pode ser percebida também pelo fato de que, a partir dos documentos de 2000, o tema da participação aparece, em várias ocasiões, associado ao das políticas sociais e da necessidade de medidas redistributivas (TAB. 6 e 7). Ao mesmo tempo, porém, como foi mostrado, o tema da participação nunca aparece associado às propostas relativas a grupos específicos como mulheres, indígenas, juventude, criança e adolescente, pessoas com deficiências (TAB. 7). Nesse sentido, é possível afirmar que há, nas propostas de participação do MBR-200/MVR/PSUV, atenção ao fato de que desigualdades e pobreza podem criar obstáculos à participação, mas, ao mesmo tempo, não parece haver as mesmas preocupações com outras formas de desigualdade e exclusão.

¹⁷² Em *El Libro Azul* de 1992, estava presente a proposta de criar IPs a partir das quais os cidadãos pudessem exercer controle sobre o funcionamento das instituições eleitorais do país. Essas IPs deveriam ter sido criadas a partir de assembleias abertas, nas quais os cidadãos pudessem escolher seus representantes no nível municipal. Estes últimos teriam que escolher seus representantes no nível estadual e os representantes no nível estadual deveriam, por sua vez, escolher os representantes de um Conselho Eleitoral Federal (CHÁVEZ FRÍAS, 1992, p. 35-36).

¹⁷³ Essa proposta refere-se à ideia de criar IPs que incorporassem os cidadãos no controle dos órgãos eleitorais, conforme explicado na nota de rodapé número 171.

Sobre os **poderes** atribuídos aos participantes e os consequentes possíveis impactos da participação, a partir da análise dos documentos efetuada com base no Atlas.ti, apurou-se que os trechos que falam da participação incluem tanto a ideia de que os cidadãos precisam ser consultados sobre as decisões públicas, como a de que os cidadãos participem de forma direta da tomada de decisões (QUADRO 6). Entretanto, as afirmações que incluem a ideia de que os cidadãos precisam ser consultados ou de que devem poder tomar decisões sobre assuntos e políticas públicas são, em sua maioria, muito gerais, não especificando como esses processos deveriam acontecer, nem as áreas nas quais deveria haver processos de consulta ou de participação na tomada de decisões. Apenas o programa de 2000 especifica que procedimentos de consulta deverão acontecer nos processos de planejamento, relativamente às decisões sobre a assinação de recursos para serviços locais e regionais e na elaboração de programas socioeconômicos (MVR, 2000, p. 13, 75, 143). Mesmo assim, o mesmo programa continua abordando a participação na tomada de decisões de forma muito geral sem especificar em quais áreas ou setores isso deverá acontecer, com exceção das políticas de saúde (MVR, 2000, p. 112).

Ao mesmo tempo, desde 1992 é possível destacar nos documentos analisados a ideia de que os mecanismos de participação tenham que abranger também a execução e o controle sobre políticas públicas. Esses temas se tornam mais presentes em todos os documentos analisados a partir de 2000 (QUADRO 6). Percebe-se que, para o chavismo, a participação implica a ideia de que, para além da participação no processo de tomada de decisões, os cidadãos possam tomar parte de todas as fases da gestão de programas e políticas. Além disso, há também, a partir de 1998, referências a processos de autogestão nos quais a participação não seja limitada apenas ao processo de tomada de decisões, mas tenha também que acontecer na execução e controle de determinadas atividades (QUADRO 6). Porém, na maioria dos casos nos quais a ideia de autogestão aparece, ela está associada a ideias de participação nas atividades econômicas, através da tomada de decisões sobre a produção e, mais em geral, ao controle dos meios de produção por parte dos trabalhadores¹⁷⁴.

De uma forma geral, é possível afirmar que, pelo menos desde sua chegada ao poder, o MVR/PSUV tem explicitado a vontade de ampliar os canais de participação em todo o processo de elaboração, execução e controle de políticas públicas. Contudo, as modalidades dessa participação nessas distintas fases não são especificadas. Além disso, a

¹⁷⁴ Apenas uma vez, no programa de 2006 (MVR, 2006, p. 10), a ideia de autogestão está associada à ideia de autogoverno comunitário e não está diretamente relacionada ao desenvolvimento de atividades econômicas.

participação na elaboração e execução de várias atividades não é limitada à participação dos cidadãos no sistema político, mas é considerada como sendo muito importante também na esfera econômica. Isso (junto com o fato de que, como será mostrado em seguida, até 2000, aparece, nos documentos analisados, a ideia de que a participação precisa ser incentivada para além das fronteiras do Estado) pode remeter a uma influência de ideias da teoria participativa dos anos de 1960/70 sobre a importância de se implementar a participação em várias esferas da sociedade (PATEMAN, 1992). Já a partir de 2000 começa a se estabelecer a ideia que a participação deve ser incorporada nas atividades do sistema político. Entretanto, ao lado dessa segunda tendência, se mantém a ideia da importância de se ampliar as fronteiras da participação também na esfera econômica.

Quanto ao tipo de incorporação da participação no sistema político e de **institucionalização** das IPs, uma primeira consideração que pode ser feita tem a ver com o fato de que, nos anos de 1990 e pelo menos até depois da eleição de 1998, parece não haver, nos documentos analisados, clara ideia da maneira como inserir a participação no sistema político e de como institucionalizá-la. Com efeito, nos documentos do MBR-200/MVR de 1992 e 1998 aparece apenas a ideia de que é importante incentivar uma sociedade civil participativa fora das fronteiras do Estado, a qual amplie a participação na sociedade e apoie as medidas e reformas implementadas na esfera política (QUADRO 6)¹⁷⁵. Além disso, no *Libro Azul* de 1992 encontram-se apenas três referências às maneiras como a participação poderia ser incorporada no sistema político, sendo que cada uma aponta para uma modalidade distinta de institucionalização. Nesse sentido, a proposta de criar mecanismos de participação que complementasse o funcionamento dos órgãos eleitorais (CHÁVEZ FRÍAS, 1992, p. 35-36) coexistia com a ideia de criar mecanismos de democracia direta que deveriam se dar de forma paralela à criação de uma assembleia constituinte (CHÁVEZ FRÍAS, 1992, p. 30) e até com a afirmação de ir além da “farsa representativa” para criar novos canais de participação (CHÁVEZ FRÍAS, 1992, p. 41). Assim, mesmo que na década de 1990 não tenha sido possível identificar uma clara concepção do tipo de inserção da participação no sistema político, prevalecendo nessa época apenas uma visão geral de que é necessário incentivar uma sociedade mais participativa, a partir do programa de 2000 emergem alguns padrões mais claros do tipo de institucionalização da participação propostos pelo MVR/PSUV.

¹⁷⁵ Essa ideia aparece também em um trecho do programa de 2000, entretanto, nesse programa, a importância da promoção de uma sociedade participativa e da criação de associações está ligada à ideia de que estas últimas possam servir como base para mais participação da população na economia.

No programa elaborado para as eleições presidenciais de 2000, percebe-se que houve clara orientação do MVR no sentido de propor a ampliação da participação como meio para complementar e melhorar o funcionamento das instituições democráticas (QUADRO 6). Com efeito, os trechos que tratam do tipo de incorporação da participação no sistema político afirmam explicitamente a necessidade de criar mecanismos institucionalizados de participação (MVR, 2000, p. 123, 128–129) e ao fato de que o objetivo da participação é ampliar a democracia representativa e permitir maior interação com os representantes eleitos (MVR, 2000, p. 19, 121, 127-128). Além disso, vários trechos do programa de 2000 enfatizam a importância de se inserir a participação na administração pública de maneira a repensar e melhorar seu funcionamento, assim como a prestação de serviços públicos (MVR, 2000, p. 19, 121, 125, 128).

Já a partir de 2006 e, com mais ênfase, nos documentos do *I Congresso Extraordinário do PSUV*, em 2010, a proposta de complementaridade entre instituições participativas e representativas cede o lugar à ideia de que a soberania tenha que ser exercida de forma direta e de que a participação direta da população tenha que substituir as instituições ligadas à democracia representativa (QUADRO 6). Em particular, no programa de 2006, afirma-se que o povo não precisa delegar sua soberania, como acontece na democracia representativa, e que o modelo de democracia participativa se contrapõe ao de democracia representativa (MVR, 2006, p. 14)¹⁷⁶. Essa ideia de que a participação não é compatível com as instituições representativas é retomada nos documentos do congresso de 2010, nos quais, em mais de uma ocasião, afirma-se que a democracia participativa implica a superação das instituições e da cultura política ligadas ao Estado liberal e burguês, ambos fruto do funcionamento da democracia representativa (PSUV, 2010a, p. 2, 3, 4, 5). Além disso, a única vez que a ideia de complementaridade aparece nos documentos do I Congresso extraordinário de 2010 fala-se, de maneira geral, de interação dialética entre “velhas estruturas organizativas” e novas formas organizativas como conselhos comunais, comunas, conselhos de trabalhadores e de estudantes. Entretanto, as primeiras são chamadas de velhas e obsoletas, enquanto as novas formas de participação são qualificadas de “superiores” (PSUV, 2010b, p. 15–16).

A partir dessa análise é possível identificar que houve significativas mudanças nas maneiras como o MBR-200/MVR/PSUV concebeu a institucionalização da participação e

¹⁷⁶ Afirma-se também que a democracia deve buscar o bem comum e, por isso, se contrapõe à democracia representativa, na qual a ideia de liberdade individual permite legitimar o interesse de grupos minoritários (MVR, 2006, p. 14).

sua forma de interação com as demais instituições políticas. Inicialmente, na década de 1990, prevaleceu a ideia de participação que deveria ser difundida em várias áreas e setores da sociedade, sendo que a ideia de inseri-la no sistema político por meio da criação de IPs era secundária ou até ausente das propostas desse partido. Já a partir de 2000 essa questão tornou-se um elemento importante das propostas de participação elaboradas pelo MVR/PSUV. Entretanto, as propostas elaboradas pelo chavismo mudam por completo entre o programa de 2000 e o de 2006, sendo que num primeiro momento prevalece a ideia de que a institucionalização da participação permitiria complementar e melhorar o funcionamento da democracia representativa e da administração pública, enquanto, a partir das eleições presidenciais de 2006, começou a prevalecer a ideia de que as instâncias de participação se contrapõem às instituições da democracia representativa e devem acabar substituindo-as.

Para além dessas mudanças, foi possível notar que, com exceção do tema da deliberação, quase completamente ausente dos documentos do MBR-200/MVR/PSUV, ao longo do período analisado há alguns elementos centrais que caracterizam a proposta de participação desse partido (QUADRO 7). Em primeiro lugar, foi possível destacar a ênfase dada à participação direta da população ou da sociedade civil no nível local, estando ausente a ideia de conciliar mecanismos de participação e representação para poder ampliar a primeira para além do nível local. Além disso, há também, nas propostas de participação do chavismo, atenção à inclusão dos pobres e dos excluídos. Já no tocante aos poderes conferidos por meio da participação e as maneiras de institucionalizar os mecanismos participativos, é possível afirmar que, na década de 1990, o MBR-200/MVR não tinha uma posição clara sobre essas questões. Entretanto, as propostas relativas à participação que emergem a partir de 2000 indicam a vontade de inserir a participação na tomada de decisões, mas também em outras esferas da atividade administrativa, como a execução e o controle de decisões e políticas públicas. Isso, junto com a ideia, presente principalmente no programa de 2000, de que a participação deve ser institucionalizada e complementar o funcionamento das demais instituições democráticas, permite destacar a existência de uma concepção de democracia participativa que se propunha, por meio da participação, a melhorar e fortalecer o funcionamento das instituições representativas e da administração pública.

Mesmo assim, essa concepção de participação que emerge nos anos que seguem a promulgação da Constituição de 1999 não chega a se consolidar, sendo que algumas das suas características desaparecem ou mudam a partir do programa para as eleições

presidenciais de 2006 (QUADRO 7). Nesse sentido, uma primeira consideração de ordem geral que pode ser feita sobre essas mudanças é de que a ampliação dos canais de participação e a criação de IPs não era um elemento central da proposta do MBR-200/MVR/PSUV nos anos de 1990. Porém, ela emerge e se consolida como eixo importante dos seus programas a partir do processo constituinte e do começo da década de 2000. Contudo, o conteúdo das propostas relativas à participação mudou a partir de 2006, sendo que as novidades que começaram a aparecer nesse ano consolidam-se nos documentos do *I Congresso Extraordinário do PSUV*, em 2010.

QUADRO 7 - Continuidade e mudanças nas propostas de participação do MBR-200/MVR/PSUV

	Continuidade	Mudanças
Menções gerais à participação	Referências gerais à ampliação dos canais de participação, sem especificar de que maneira isso acontecerá.	Aumenta a importância dada à participação na década de 2000
Deliberação	Ausência do tema	/
Inclusividade	Participação direta no nível local; atenção aos pobres e excluídos.	Mudanças na linguagem utilizada para se referir aos cidadãos e à sociedade civil
Poderes	Participação na tomada de decisões, mas também em outras esferas da atividade administrativa.	Não há mudanças significativas
Institucionalização	Não há um único padrão relativo às propostas de institucionalização	Três fases: 1. Não há prioridade de institucionalização (1992-1996-1998) 2. Complementar (2000) 3. Substitutiva (2006-2010)

Fonte: elaboração própria

Em particular, houve algumas mudanças relevantes no vocabulário associado ao tema da participação, pois a partir de 2006 as referências aos cidadãos e à sociedade civil no tema da participação desapareceram dos documentos do MVR/PSUV, sendo substituídas por expressões como “povo”, “povo soberano” e “organizações populares”. A partir desse mesmo ano, a ideia de ampliar a participação começou também a ser associada à de criar uma sociedade e Estado socialistas. Enfim, como foi mencionado, a ideia de que

a participação precisa ser institucionalizada emergiu no programa para as eleições presidenciais de 2000. Entretanto, se, num primeiro momento, prevaleceu a ideia de que as IPs precisam ser pensadas como mecanismos complementares e integrados às instituições da democracia representativa, a partir de 2006 começou a emergir a ideia de que elas deverão substituir essas instituições¹⁷⁷.

3.2.2 O MBR-200/MVR/PSUV e a sociedade civil

Para entender a relação entre o MBR-200/MVR/PSUV e a sociedade civil e, por consequência, a capacidade de esta última influir na criação de IPs, é preciso, antes de tudo, lembrar que, historicamente, na Venezuela, desenvolveu-se uma tradição de um Estado forte, caracterizado pela distribuição dos recursos vindos do petróleo, os quais eram direcionados pelos principais partidos em troca de apoios eleitorais (COMMET, 2009, p. 122-123). Essa característica fez com que, na maioria dos casos, tenha prevalecido, na sociedade venezuelana e principalmente entre os setores populares, uma forte vinculação e dependência do Estado, a qual, por sua vez, incentivou, ao longo dos anos, a criação de laços de tipo clientelista entre os principais partidos que se alternavam no poder e importantes setores da sociedade (COMMET, 2009). Para entender as características e as peculiaridades da relação entre o MBR-200/MVR/PSUV e a sociedade civil venezuelana, é necessário, então, lembrar algumas características históricas dessa última, suas formas de se relacionar com os partidos políticos, assim como algumas das mudanças que marcaram as últimas décadas.

Em primeiro lugar, de acordo com Hellinger (2013)¹⁷⁸, é preciso destacar que a relação dos movimentos sociais e da sociedade civil com o Estado sempre foi peculiar e relativamente forte, devido principalmente à capacidade deste último em redistribuir a renda petroleira. Segundo Maya (2005, p. 361) e Torre (2013, p. 30), isso teria gerado uma

¹⁷⁷ Vale a pena destacar que autores como Margarita Lopez Maya (2014) e Goldfrank (2011) também registram a existência de mudanças nas concepções de participação adotadas pelo chavismo ao longo do tempo. Ambos os autores afirmam que o chavismo teria passado de uma concepção de democracia radical para uma concepção mais próxima da esquerda ortodoxa marxista-leninista. Porém, enquanto Goldfrank não aprofunda a análise das experiências de participação que o levaram a esse tipo de afirmação, Maya trata principalmente de alguns processos de recentralização do Estado e de controle dos mecanismos de participação de cima para baixo por parte do governo.

¹⁷⁸ O livro no qual se encontra o texto de Hellinger (2013) foi acessado em formato de *ebook*. Em consequência, não foi possível identificar os números das páginas nas quais se encontram os trechos citados no presente trabalho.

sociedade civil fraca e fortemente dependente do Estado através de relações de tipo clientelista e paternalista. Além disso, a partir da democratização e do chamado *Pacto de Punto Fijo*, em 1958, os dois principais partidos que se alternaram no poder (*Acción Democrática* – AD e o *Comité de Organización Política Electoral Independiente* – COPEI) conseguiram alcançar, através de suas estruturas verticalizadas e centralizadas, estrito controle sobre principais sindicatos e organizações da sociedade civil, canalizando suas reivindicações num sistema de tipo corporativo, capaz de atender às demandas dos diferentes setores com a redistribuição dos recursos vindos da extração do petróleo (MARINGONI, 2008, p. 63; TORRE, 2013, p. 30)¹⁷⁹.

A partir de 1958, os principais atores políticos e sociais colocaram no centro do processo político a ideia de que a democracia deveria proporcionar o bem-estar econômico e social da população, enquanto a manutenção e expansão destes últimos dependiam, em última instância, da disponibilidade de renda petroleira que pudesse ser distribuída para satisfazer as demandas da população (MAGALLANES, 1995; MAYA, 2005). Com a crise econômica e a diminuição dos preços do petróleo que marcaram as décadas de 1980 e 1990, os tradicionais mecanismos de processamento das demandas e dos conflitos por meio da renda petroleira tornaram-se inutilizáveis (MAGALLANES, 1995; MAYA, 2005), o que, por sua vez, levou à progressiva perda de legitimidade dos principais partidos políticos que tinham dominado a cena política do país desde o *Pacto de Punto Fijo* (ELLNER, 2003). Nesse contexto de crise econômica, social e política, começaram a emergir novos atores, os quais modificaram a cena política do país e abriram o caminho para a eleição de Hugo Chávez Frías à Presidência da República em 1998.

Ao mesmo tempo, a deterioração das condições de vida nas grandes cidades, devido, em boa medida, ao êxodo rural e à resposta inadequada do Estado em termos de oferta de trabalho e acesso à infraestrutura, fez com que comesçassem a aparecer, nas principais cidades do país, novas associações e movimentos de vizinhos (HELLINGER, 2013; LANDER, 2008, p. 72–73). Além disso, os intentos de implementar medidas de ajuste neoliberal por parte de sucessivos governos, a partir do final da década de 1980, fizeram com que esse período fosse marcado por um ciclo de protestos de grande impacto, cuja expressão mais emblemática foi o chamado *Caracazo*, de 27 de fevereiro de 1989. Muitos consideram o *Caracazo* como um ponto de quebra extremamente importante na história do país e o episódio mais dramático de um ciclo de protestos que marcou

¹⁷⁹ Ao mesmo tempo, esses partidos nunca conseguiram criar vínculos consistentes com os setores urbanos informais, cada vez mais numerosos (HELLINGER, 2013; TORRE, 2013, p. 28).

mudanças significativas na organização da sociedade civil e nas lutas sociais desse período (GARCÍA-GUADILLA, 2007; MACHADO, 2009; MAYA, 2005).

Pesquisas como a realizada por Maya (2005)¹⁸⁰ confirmam que houve mudanças importantes nos protestos e nas manifestações que sacudiram a Venezuela entre a década de 1980 e a de 1990. Segundo essa autora, os protestos desse período tornaram-se mais violentos e politizados, sendo que as motivações políticas e o questionamento ao modelo de Estado e ao sistema político, considerados responsáveis pela crise econômica, substituíram, em parte, as reivindicações ligadas a demandas específicas e pontuais. Isso, segundo a autora, permitiu a criação de movimentos e organizações com mais autonomia, mesmo se de maneira fragmentada (MAYA, 2005, p. 106).

Entretanto, não há consenso, na literatura venezuelana, sobre a natureza do ciclo de protestos que teve seu ápice no *Caracazo*, nem sobre as características e relevância dos novos atores sociais que começaram a emergir nesse período nem, mais em geral, sobre o papel desempenhado pela sociedade civil daquele país ao longo dos anos de 1990. Se alguns autores (ELLNER, 2006; MARINGONI, 2008) destacam a fraqueza e a falta de organização na sociedade civil venezuelana da década de 1990, outros autores, como Maya (2002), Machado (2009) e García-Guadilla (2003; 2007), identificam processos de reorganização da sociedade civil ao longo dessa década, os quais permitiram que ela se tornasse mais democrática (García-Guadilla, 2006, p. 40) e mais autônoma (Maya, 2002). Ao mesmo tempo em que houve aumento dos protestos e da organização dos setores populares contra as políticas neoliberais e seus efeitos diretos nas condições de vida (MARINGONI, 2008; MAYA, 2005), começou também, segundo García-Guadilla (2003, p. 235–237), Lander (1995, p. 166-167) e Magallanes (1995, p. 253-256), a surgir um movimento cidadão entre as classes médias urbanas, o qual reivindicava reformas que melhorassem o funcionamento das instituições democráticas e permitissem a abertura de novos canais de diálogo entre Estado e sociedade civil¹⁸¹.

¹⁸⁰ Em um dos capítulos do livro publicado em 2005, Margarita López Maya descreve os resultados de ampla pesquisa conduzida por ela sobre as formas e características dos protestos na Venezuela a partir da queda do regime de Pérez Jiménez.

¹⁸¹ Segundo García-Guadilla (2003, p. 235-236), esses atores reivindicavam a possibilidade de mais participação da sociedade civil a partir de medidas como a descentralização, a eleição direta de governadores e prefeitos e a criação de mecanismos de democracia direta como *referendum*. Esses mesmos atores tiveram também importante papel na emergência das demandas por reformas constitucionais que se tornaram cada vez mais presentes no país entre o final da década de 1980 e a década de 1990. Ao mesmo tempo, porém, Lander (1995) alerta para a visão liberal e conservadora de boa parte desses movimentos de vizinhos, cujo discurso estava voltado principalmente para uma defesa das liberdades individuais e para a crítica ao Estado, considerado corrupto e ineficaz.

De maneira geral, a partir da literatura existente, é possível apontar que o ciclo de protestos que caracterizou as décadas de 1980 e 1990 levou a certa reorganização da sociedade civil e dos movimentos sociais, tradicionalmente fracos no país. As novas organizações que surgiram nesse período foram marcadas por mais autonomia e por uma desconfiança cada vez maior em relação aos sindicatos e aos partidos, os quais não eram mais considerados canais legítimos de mediação (LANDER, 2008, p. 73). Porém, boa parte das organizações e dos movimentos emergiu no nível das comunidades e dos bairros populares e nem sempre conseguiu se articular para além das demandas prevalentemente locais e particularistas (LANDER, 2008; MAGALLANES, 1995). Além disso, num primeiro momento, o MBR-200 desenvolveu-se de forma paralela e sem qualquer tipo de vínculo com esses movimentos, sendo que, por um lado, suas bases eram restritas e se encontravam principalmente dentro do exército (MAYA, 2011, p. 215) e que, por outro lado, os movimentos surgidos nesse período manifestavam forte desconfiança e repúdio a qualquer tipo de organização partidária (TORRE, 2013, p. 31). Assim, essas experiências de organização da sociedade civil caracterizaram-se por sua fragmentação e isolamento, sendo que as formas de articulação e coordenação entre elas e os partidos de esquerda continuaram débeis. Isso fez com que nenhum movimento forte organizado no nível nacional tenha surgido nesse período na Venezuela (MAYA, 2005).

Segundo Hellinger (2013), essas características da sociedade civil e, principalmente, sua aversão a qualquer forma de organização partidária mantiveram-se pelo menos nos primeiros anos do governo Chávez. Isso fez com que, como foi dito, o MBR-200 antes e MVR depois se desenvolvessem e crescessem eleitoralmente, mesmo tendo frágeis bases sociais e poucos vínculos com a sociedade civil venezuelana (TORRE, 2013, p. 31). Apesar dessa distância, o apoio ao chavismo consolidou-se entre importantes setores da sociedade civil e, em particular, entre os setores populares. Isso foi devido, em boa medida, à popularidade e ao carisma de Chávez (ARENAS; CALCAÑO, 2006; ELLNER, 2006)¹⁸². Contudo, muitos movimentos sociais e militantes de base, mesmo apoiando o governo e participando de mobilizações em seu favor, mantiveram-se extremamente críticos ao MVR e aos demais partidos do PP e recusaram-se a submeter-se a qualquer forma de hierarquia vertical vinda desses partidos (COMMET, 2009, p. 115; ELLNER, 2009, p. 40; HELLINGER, 2013). Além disso, tanto os setores sindicais

¹⁸² A respeito, vale a pena lembrar que nem todos os setores da sociedade civil venezuelana apoiaram o chavismo e que grande variedade de grupos e organizações, principalmente aquelas ligadas às classes médias, acabaram se mantendo na oposição ao governo e se distanciando cada vez mais dos grupos e organizações que decidiram apoiar os governos chavistas.

chavistas (ELLNER, 2006, p. 82; HELLINGER, 2013) como os ativistas e movimentos com uma trajetória mais antiga (TORRE, 2013, p. 33), em particular os camponeses, os indígenas e o movimento negro (HELLINGER, 2013; MAYA, 2005), mesmo aproveitando as novas aberturas do sistema político para levar adiante suas demandas, mostraram uma linha autônoma e nem sempre convergente com as propostas do governo.

De acordo com Ellner (2006; 2008), seria possível apontar, pelo menos ao longo dos primeiros anos do governo Chávez, para uma atuação relativamente independente dos movimentos sociais, devida principalmente a uma forte difidência em relação aos partidos políticos, em geral, e aos representantes do MVR eleitos para os cargos nos diferentes níveis de governos, em particular¹⁸³. Ao mesmo tempo, segundo o autor (2008), muitos dos líderes do MVR (e, em seguida, do PSUV) tinham uma visão estadista e vertical da organização e manifestavam difidência frente à atuação dos movimentos sociais e à abertura de espaços para estes, o que não teria facilitado o diálogo e a integração entre a sociedade civil e essa força política. Porém, segundo Torre (2013, p. 31), as frágeis bases institucionais e a pouca institucionalização partidária do MVR permitiram, apesar da difidência recíproca, certa fluidez das relações e do diálogo com os militantes dos distintos setores da sociedade civil.

Ao longo dos primeiros anos da década de 2000, a crescente polarização e conflitos entre o governo e a oposição (GARCÍA-GUADILLA, 2006) fizeram com que os movimentos sociais que apoiavam o governo comesçassem a se organizar e a se mobilizar em apoio a este último. Esse conflito político acabou gerando uma crescente polarização também na sociedade civil, entre setores a favor e contra o governo e canalizando boa parte das energias e esforços desses movimentos (HELLINGER, 2013)¹⁸⁴. Ao mesmo tempo, esse contexto facilitou o surgimento de frentes e alianças sociais mais amplas, o que, por sua vez, permitiu que o chavismo comesçasse a organizar suas bases por meio de organizações extrapartidárias, como os círculos bolivarianos e as chamadas salas de batalha eleitoral (ELLNER, 2009, p. 40; MAYA; PANZARELLO, 2012, p. 220-221).

¹⁸³ É preciso também alertar que o presente trabalho optou por não analisar a especificidade das relações entre o MVR/PSUV e os setores da sociedade civil que, como várias ONGs e parte do movimento estudantil, se declararam abertamente como oposição ao governo. Isso porque a análise das características desses movimentos e de sua autonomia diante do governo implicaria também interrogar sobre as relações desses últimos com os principais partidos da oposição, o que foge dos objetivos do trabalho.

¹⁸⁴ Com efeito, a partir de 2001 a intensa polarização política e os conflitos com a oposição (os quais culminaram com o intento de golpe de abril de 2001 e com o chamado “paro petrolero” entre o fim de 2001 e os primeiros meses de 2002), assim como os vários pleitos eleitorais que se sucederam ao longo dos primeiros anos do governo, fizeram com que o país vivesse em um clima de campanha eleitoral e mobilização perene (HELLINGER, 2013; MAYA; PANZARELLI, 2012).

Vários autores têm relatado a pouca autonomia dessas novas organizações, assim como para os intentos de controle de cima para baixo por parte das lideranças do MVR (ARENAS; CALCAÑO, 2006, p. 81; ELLNER, 2006; MAYA; PANZARELLO, 2012). Isso foi, em boa medida, devido ao fato de que seu principal objetivo acabou se resumindo a mobilizar os setores chavistas da sociedade durante os sucessivos pleitos eleitorais que se subseguiram nesses anos¹⁸⁵. Além disso, segundo Ellner (2006, p. 81-82), essas formas de organização das bases chavistas tiveram vida curta, em parte porque suas lideranças foram “recrutadas” para ocupar cargos institucionais em diferentes níveis de governo, em parte porque os militantes começaram a dar prioridade à participação nos inúmeros programas sociais criados pelos governos a partir de 2002¹⁸⁶.

Esse envolvimento das organizações da sociedade civil em grande variedade de programas sociais (as chamadas *missiones*) representou, em alguma medida, uma evolução quanto às primeiras formas de articulação entre o MVR e a sociedade civil e, em boa medida, coincidiu com o desaparecimento dessas últimas. Com efeito, se por um lado, a mobilização dessas organizações, principalmente as dos setores populares, continuou se dando sem passar pela mediação das estruturas partidárias, por outro lado, a criação desses programas levou ao estreitamento das relações entre tais organizações e o governo chavista.

Isso se deu porque uma das principais características desses programas sociais tinha a ver com o fato de requerer que o envolvimento da população nesses programas se desse a partir de organizações sociais e comunitárias, as quais deveriam participar ativamente dos programas (ELLNER, 2008; HELLINGER, 2013). Segundo vários autores, essa característica de muitos dos programas sociais criados pelo governo Chávez fortaleceu as organizações sociais, incentivando a criação de novas associações, principalmente entre os setores populares (HAWKINS, 2010, p. 60; HELLINGER, 2013; MAYA; PANZARELLO, 2012, p. 220-221), o que segundo Lander (2008, p. 81-82) permitiu importantes transformações na cultura política e nos padrões de associativismo.

Apesar do crescimento quantitativo de novas organizações, sua relação com o governo Chávez tornou-se mais complexa e ambígua, devido ao aumento dos recursos do

¹⁸⁵ Depois da eleição de Chávez, em 1998, em 1999 houve um plebiscito sobre a necessidade de um novo processo constituinte. No mesmo ano foram eleitos os constituintes e, em dezembro, a nova Constituição foi aprovada por um *referendum*. Em 2000 houve novas eleições gerais (presidenciais, para a escolha dos deputados da AN, dos governadores e dos prefeitos). Em 2004 houve novas eleições municipais e estaduais e *referendum* revogatório; em 2005, eleições para escolher os representantes da AN; e em 2006, novas eleições presidenciais.

¹⁸⁶ Os quais, como será mostrado a seguir, requeriam a participação de organizações da sociedade civil para sua implementação.

petróleo destinados a esses gastos sociais, o que, por sua vez, acabou incentivando a reprodução de vínculos de tipo clientelista já presentes na Venezuela desde a década de 1930 (HELLINGER, 2013). Nesse sentido, alguns autores afirmam que essas novas organizações também careceriam de autonomia, sendo controladas pelo governo de cima para baixo (ARENAS; CALCAÑO, 2006, p. 112).

Mesmo não havendo, na literatura, avaliações unívocas sobre essas experiências, algumas análises destacam que, além de uns efeitos gerais no aumento do número de organizações sociais e comunitárias, haveria, no país, experiências muito distintas com respeito ao tipo de relação e de autonomia frente ao governo (HELLINGER, 2013; LANDER, 2008, p. 82). Em alguns casos, principalmente onde a sociedade civil já estava organizada ou onde existiram, na década de 1990, as primeiras experiências de participação, as organizações sociais conseguiram manter certa independência e pautar suas demandas de maneira autônoma. Em outros casos, o relacionamento entre o governo Chávez e a sociedade civil através da participação desta nas *missiones* abriu espaços para relações de tipo clientelista (HELLINGER, 2013). Assim, Ellner (2006) e Hawkins (2003; 2010) evidenciam que, apesar da proeminência da figura do Presidente Hugo Chávez Frías na vida política do país e de seu estilo de gestão centralizado e vertical, de cima para baixo, muitos dos movimentos e organizações sociais presentes no país não seriam completamente subordinadas ao governo e, apesar de suas contradições, tinham algum potencial de autonomia e de organização desde abaixo, principalmente quanto à estrutura partidária do MVR.

Entretanto, é preciso destacar que, a partir de 2007, depois da reeleição de Chávez no final de 2006, começou a tomar forma a ideia de criar um partido que permitisse reunir e articular todas as diferentes forças e setores que compunham o chavismo. Segundo Patruyo (2007, p. 212), a criação de um novo partido, que viria a ser o PSUV, veio da necessidade de criar uma organização disciplinada, a qual permitisse juntar as diferentes forças que apoiavam o chavismo e fortalecer os vínculos com as bases e as organizações populares. Essa iniciativa tornou evidente a necessidade de o chavismo repensar e reorganizar sua base partidária e criar estruturas capazes de superar a fraca institucionalização do MVR, assim como a incapacidade deste último em tecer relações sólidas entre o partido e suas bases.

Ao mesmo tempo, a criação do PSUV levou novamente à tona as tensões entre o chavismo e suas bases e entre as formas de organização autônoma desde abaixo e os intentos de centralização e controle de cima para baixo. Isso porque, se, por um lado, a

criação do PSUV incentivou ampla participação de diferentes setores sociais e permitiu incorporar nas filas do partido elevado número de indivíduos¹⁸⁷, o que permitiria apontar para a consolidação das bases sociais do partido e uma vinculação mais estreita entre as demandas da sociedade e o partido, por outro lado este acabou tendo uma estrutura organizativa verticalizada e dirigida de forma personalista, de cima para baixo (MAYA; PANZARELLO, 2012, p. 221; PATRUYO, 2007, p. 215-216)¹⁸⁸.

Patruyo (2007, p. 216) destaca que, mesmo o PSUV tendo se apresentado como um partido que deveria ser construído a partir de suas bases, a comissão promotora acabou limitando a participação de representantes de importantes organizações chavistas (como a *Red Nacional de Círculos Bolivarianos* e a *Fuerza Bolivariana de Profesionales y Técnicos*) na escolha dos chamados “propulsores”. Estes deveriam promover a filiação de novos militantes ao partido e organizar as primeiras etapas da fundação do mesmo. Além disso, Azcargorta e Hernández (2007, p. 17-18) tem apontado para a importante presença de militares indicados por Chávez na comissão promotora criada para organizar a fundação do novo partido. Assim, a maneira como foi fundado e organizado o PSUV parece indicar a criação de uma estrutura centralizada e vertical. Entretanto, diferentemente do MVR, o PSUV ampliou significativamente o número de militantes filiados (HELLINGER, 2013), conseguindo, nesse sentido, consolidar certa base social¹⁸⁹.

Ressalta-se que houve, entre os setores chavistas da sociedade civil, reações muito distintas ao anúncio de criação do PSUV. A esse respeito, Patruyo (2007, p. 217, 220-221) argumenta que, enquanto alguns setores da sociedade civil clamaram pela construção de vínculos mais horizontais com o partido, outros, como no caso do movimento sindical, declararam a vontade de manter sua autonomia e de não se integrar ao PSUV, mesmo mantendo seu apoio ao governo. Já setores mais radicais mantiveram uma posição

¹⁸⁷ Hellinger (2013) afirma que, segundo as fontes do próprio partido, em 2009 o PSUV teria alcançado a marca de 6,7 milhões de filiados. Entretanto, o próprio autor questiona esse dado, alegando que esse número representaria quase um quarto da população venezuelana e estaria muito próximo do maior sucesso eleitoral nunca obtido pelo chavismo (o que aconteceu nas eleições presidenciais de 2006, quando Chávez foi eleito com 7,3 milhões de votos). Mesmo assim, o autor destaca que o número provável de pessoas realmente filiadas ao PSUV continuaria sendo importante e, muito provavelmente, se aproximaria de 2,5 milhões (o que corresponde ao número de pessoas que participaram do processo de eleições primárias para a escolha dos candidatos chavistas em 2010).

¹⁸⁸ Nesse sentido, vale a pena destacar que, no Estatuto do PSUV (2010c), aprovado em 2010, mesmo sendo mencionadas as funções do presidente do partido, não é feita qualquer menção à modalidade de sua escolha.

¹⁸⁹ A coexistência de uma estratégia de cima para baixo e a ampliação da base social do partido parecem ser refletidas nas próprias dinâmicas internas deste último. Com efeito, de acordo com Ellner (2011 p. 436-437), se por um lado, o PSUV criou a prática de realizar eleições primárias para escolher seus candidatos a prefeitos, governadores e deputados, o que tem permitido ampla participação de suas bases, por outro lado, em muitos casos, houve denúncia de manipulações que têm sido efetuadas pelos prefeitos e governadores já nos cargos, os quais têm se aproveitado da máquina do Estado para promover suas candidaturas.

antipartidária, afirmando que as organizações populares deveriam exercer o poder de forma direta sem passar por formas de intermediação e representação. Nesse sentido, mesmo que PSUV tenha constituído um intento de organizar as bases da militância chavista e suas organizações e de dar mais institucionalização à relação com elas (mesmo que isso tenha acabado se dando a partir de umas estruturas que parecem agir prevalentemente de cima para baixo), continuou havendo setores da sociedade civil que, mesmo apoiando o governo, permaneceram críticos à nova estrutura partidária do PSUV e fizeram questão de manter a própria autonomia.

De maneira geral, parece possível apontar que relação da sociedade civil com a esquerda chavista é complexa e cheia de ambivalências. Entretanto, a partir da revisão da literatura existente, parece possível traçar alguns padrões gerais, assim como destacar algumas tendências que têm marcado a evolução dessa relação. Em primeiro lugar, como mostra o QUADRO 8, mesmo tendo passado por um processo de aumento das mobilizações e de maior organização na década de 1990, a sociedade civil venezuelana foi historicamente caracterizada por sua fraqueza, fragmentação e dependência do Estado, capaz de instaurar vínculos de tipo clientelistas por meio da redistribuição da renda petroleira. Assim, apesar do forte sentimento antipartidário e da busca por mais autonomia que caracterizaram os movimentos que emergiram na década de 1990 e nos primeiros anos do governo Chávez, muitas dessas organizações, principalmente entre os setores populares, continuam fortemente vinculadas à existência de programas sociais que distribuem os recursos vindos do petróleo.

Ao mesmo tempo, como foi destacado, o MBR-200 e o MVR foram caracterizados pela falta de uma sólida base social e pela forte difidência da sociedade civil, especialmente, do MVR. Entretanto, ao longo dos anos, o chavismo desenvolveu diferentes tentativas para fortalecer seus vínculos com a sociedade civil e, em alguns casos, para tentar controlá-la de cima para baixo, o que tem gerado tensões com alguns setores dessa última (QUADRO 8). Com efeito, em um primeiro momento foram criadas organizações chavistas extrapartidárias que apoiavam o governo (as chamadas *unidades de batalla electoral* e os círculos bolivarianos). Nesse período, apesar do objetivo de controlar essas novas organizações e do fato de que alguns autores (ARENAS; CALCAÑO, 2006; MAYA; PANZARELLO, 2012) têm apontado para sua pouca autonomia, a sociedade civil continuou mantendo certa autonomia e fraca vinculação com o partido do governo.

A partir de 2003, o governo começou a implementar grande variedade de programas sociais, os quais tinham, entre suas principais características, o envolvimento

direto de organizações da sociedade civil (as chamadas *missiones sociales*). Se isso incentivou a organização da população e a criação de novas associações, principalmente entre os setores populares, também fez reemergir antigas práticas de tipo clientelista. Além disso, a partir de 2007, o processo de criação do PSUV parece ter reforçado a tendência a institucionalizar as relações com as organizações chavistas, assim como a querer controlá-las de cima para baixo, o que, por sua vez, tem gerado resistência e difidência entre uma parte dos movimentos que apoiavam o chavismo.

QUADRO 8 - Características da relação entre esquerda e sociedade civil na Venezuela

Características da sociedade civil	Presença	Características organizativas
	<p>Sociedade civil historicamente fraca.</p> <p>Aumento de mobilizações e da presença da sociedade civil na década de 1990.</p> <p>Crescimento do número de organizações sociais na década de 2000 (como forma de ter acesso aos programas sociais do governo).</p>	<p>Forte dependência do Estado e dos canais de redistribuição da renda petroléira.</p> <p>Mais autonomia a partir dos anos de 1990.</p> <p>Fragmentação dos movimentos e das reivindicações e falta de movimentos fortes no nível nacional.</p>
Partidos de esquerda e sociedade civil	Intensidade dos vínculos	Tipo de vinculação
	<p>Vínculos fracos, fluidos e pouco institucionalizados.</p> <p>Em um primeiro momento, intentos de fortalecer os laços entre governo e sociedade civil sem passar pela estrutura partidária.</p> <p>Em um segundo momento, intento de fortalecer os vínculos entre partido e sociedade civil pela criação do PSUV.</p>	<p>Nos primeiros anos de governo há certa autonomia da sociedade civil.</p> <p>Diferentes intentos de organizar a sociedade civil de cima para baixo (organizações extrapartidárias, programas sociais; criação do PSUV).</p> <p>Existência de tensões entre organização de cima para baixo e reivindicações de autonomia de parte da sociedade civil.</p>

Fonte: elaboração própria

Em consequência disso, mesmo que Levitsky e Roberts (2011) tenham classificado o chavismo como um movimento político pouco institucionalizado e com estrutura de poder concentrada que age de cima para baixo, é possível que a criação do PSUV tenha constituído um claro intento de dar mais institucionalização e organização à estrutura partidária. Nesse sentido, como os próprios autores argumentam, é possível que, ao longo do tempo, os partidos de esquerda modifiquem suas estruturas organizativas e, dependendo do período analisado, possam ser classificados de maneira diferente. Assim, mesmo mantendo uma estrutura de poder centralizada de cima para baixo, o chavismo teria, ao

longo do tempo, se deslocado em direção a um formato mais institucionalizado de máquina partidária.

Além disso, vários autores (COMMET, 2009; ELLNER, 2008; HELLINGER, 2013; PATRUYO, 2007; TORRE, 2013) têm destacado que o chavismo não poderia ser caracterizado apenas como um fenômeno plebiscitário cuja organização se dá de maneira unívoca de cima para baixo. Com efeito, mesmo que o PSUV acabe incorporando uma concepção vertical e populista da política, sua forma de atuar de cima para baixo estaria em permanente tensão com as modalidades de atuação e as aspirações de parte dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil (COMMET, 2009, p. 125; HELLINGER, 2013). Nesse sentido Torre (2013, p. 33) mostra como as modalidades de incorporação dos setores populares na vida política e nos programas sociais criados ao longo dos anos, mesmo abrindo espaços para relações de tipo clientelista, acabaram também fortalecendo muitas organizações populares e suas capacidades de negociar com o governo.

De maneira geral, assistiu-se a uma revitalização da sociedade civil venezuelana a partir da década de 1990 e ao longo do período considerado no presente trabalho. Contudo, sua histórica fraqueza e fragmentação são características que favoreceram a emergência de demandas particularistas, limitando sua capacidade de pautar questões de grande alcance e fazer com que tais reivindicações sejam tomadas em consideração pelo governo. Isso, por sua vez, pode ter limitado o papel dessas organizações e sua influência na criação de IPs. Além disso, mesmo que alguns movimentos e organizações tenham reivindicado mais autonomia frente aos partidos e ao governo, sua forte difidência em relação ao MVR/PSUV também pode ter sido um fator que limitou o diálogo e a capacidade desses atores sociais incidir sobre as práticas do governo.

Assim, a fluidez e pouca institucionalização das relações entre sociedade civil e MVR, durante os primeiros anos de governo, pode ter favorecido a criação de vínculos mais informais, a partir dos quais os distintos movimentos pudessem pautar e discutir suas reivindicações. Em contraposição, os sucessivos esforços de estreitar esses laços por meio de uma maior institucionalização e de formas de controle de cima para baixo podem ter reduzido a capacidade de a sociedade civil influir nas decisões tomadas pelo governo. Além disso, essas mudanças no sentido de uma maior institucionalização e verticalização das relações no interior do PSUV geraram também tensões com alguns setores da sociedade civil, o que pode ter ulteriormente dificultado sua capacidade de dialogar e fazer com que suas demandas fossem escutadas pelas forças de governo.

3.2.3 O MBR-200/MVR/PSUV, governo e oposição

O último elemento que pode ter influenciado a criação de uma legislação sobre IPs na Venezuela diz respeito à composição do Legislativo desse país e à sua capacidade de aprovar, modificar ou rejeitar propostas vindas do governo ou de deputados de seu partido. Nesse sentido, um primeiro elemento citado pela literatura tem a ver com o fato de que a partir das eleições de 1993, o número de partidos que passaram a ter assento no parlamento aumentou consideravelmente e, ao mesmo tempo, os principais partidos que tinham dominado a cena política desde o *Pacto de Punto Fijo* em 1958 começaram a perder espaços (SÁEZ, 2003, p. 554). Em consequência disso, muitos autores destacam que o sistema de partidos venezuelano, antes considerado bipartidário, teria se tornado multipartidário (AZCARGORTA; HERNÁNDEZ, 2007; COPPEDGE, 2007; MAINGON, 2014), mais volátil e menos institucionalizado (SÁEZ, 2003, p. 554; SÁNCHEZ, 2009). Para Sánchez (2009, p. 90), apesar do aumento do número de partidos, o MVR (e depois o PSUV) teria conseguido cada vez mais poder no parlamento, tornando-se o partido predominante¹⁹⁰.

Assim, se por um lado, o aumento do número de partidos pode ter representado um obstáculo para o governo Chávez aprovar as leis de seu interesse no parlamento, por outro lado, o aumento da importância da bancada do MVR/PSUV pode ter contrabalanceado essa dificuldade. Em consequência disso, torna-se necessário analisar como esses dois elementos afetaram as características e a atuação da coalizão de governo e da oposição e, por consequência, a capacidade do parlamento em aprovar, modificar ou bloquear as propostas de participação vindas do governo.

No tocante às **forças que apoiaram os governos** Chávez, é preciso, antes de tudo, registrar que, durante todo o período analisado, o governo foi sempre apoiado por uma **coalizão** de partidos (TAB. 9). Entretanto, entre 1999 e 2000 o MVR não tinha a maioria na Câmara de Deputados, nem sozinho, nem junto com os representantes dos demais partidos que compunham a coalizão do PP (TAB. 8 e 9)¹⁹¹. Essa situação pode ter levado a que, durante esse período, o governo enfrentasse dificuldades para fazer aprovar medidas

¹⁹⁰ .Ao falar de partido predominante, o autor refere-se à classificação elaborada por Sartori, segundo a qual um partido se torna predominante quando governa sozinho, por conseguir a maioria em várias eleições seguintes, em um contexto em que a competição eleitoral é legal e legítima (SÁNCHEZ, 2009, p. 90).

¹⁹¹ O presente trabalho analisou apenas a composição da Câmara de Deputados eleita em 1998 e não considerou a composição do Senado. Isso porque, a partir da promulgação da Constituição de 1999, a Venezuela passou a ter um sistema unicameral, o que levou à extinção do senado. Portanto, os dados da composição do Senado resultantes das eleições de 1998 não poderiam ser comparados com os dados das eleições seguintes.

de seu interesse no parlamento, o que, por sua vez, pode explicar que nenhuma lei sobre IPs tenha sido promulgada nesse período. Diante da falta de apoio no Congresso, o governo Chávez concentrou seus esforços na convocação de uma assembleia constituinte e na aprovação da nova Constituição (aprovada por *referendum* popular no dia 12 de dezembro de 1999). De acordo com Hillman e D'Agostino (2000), isso pode ter levado a uma relativa marginalização do papel do Congresso durante esse período. Além disso, nos primeiros meses de 2000, logo depois da aprovação do novo Texto Constitucional, o governo decidiu convocar novas eleições gerais para todos os cargos eletivos, tanto no nível federal, como nos níveis estadual e municipal. A partir dessas eleições e em todas as sucessivas eleições para a *Asamblea Nacional* (AN), que aconteceram durante o período analisado, o governo continuou a ser apoiado por uma coalizão de partidos, no entanto, o MVR (e depois o PSUV) conseguiu sozinho eleger mais da metade dos deputados (TAB. 8 e 9), o que facilitou a aprovação das propostas vindas do governo e do partido do Presidente e, por consequência, de leis que regulamentaram as IPs de acordo com suas concepções de participação¹⁹².

TABELA 8 - Deputados da coalizão de governo e da oposição nas eleições de 1998, 2000, 2005, 2010 na Venezuela

Partidos	1998*	2000	2005	2010
Governo	72	102	167	98
Oposição	127	57	0**	67
Outros***	8	6	/	/
Total deputados	207	165	167	165

* Em 1998, antes da reforma constitucional, a Venezuela tinha um Legislativo bicameral composto de uma Câmara de Deputados e um Senado. Entretanto, a Constituição de 1998 sancionou um sistema unicameral. Em consequência, os resultados das eleições de 1998 não foram considerados na presente pesquisa, por não poderem ser comparados com os resultados das eleições seguintes.

** PPT e *Por la Democracia Social* (PODEMOS) saíram da coalizão de governo, passando a atuar como oposição ao governo. Nesse sentido, ao longo do mandato da AN a oposição passou a ter 26 deputados (ver TAB. 10).

*** Não foi possível identificar alguns deputados e os partidos aos quais pertenciam como sendo da base de governo ou da oposição.

Fonte: elaboração própria a partir de Maingon (2014) e <http://www.cne.gob.ve>

¹⁹² Entre 2001 e 2005 o MVR precisou do apoio dos demais partidos da oposição para conseguir maioria de 3/5 dos deputados (99 deputados) e poder aprovar as chamadas *leyes habilitantes* de 2000, as quais permitiram que o governo legislasse durante um ano sobre uma série de temáticas contempladas pela lei, sem ter que passar pelo Legislativo. Já entre 2006 e 2010, o MVR tinha o número de deputados necessários tanto para aprovar novas *leyes habilitantes*, como para aprovar as chamadas *leyes orgánicas*, as quais requerem maioria qualificada de 2/3 da AN e servem para organizar os poderes públicos, para desenvolver direitos constitucionais ou como marco normativo de outras leis. Porém, nas das eleições do final de 2010, a coalizão de governo não conseguiu o número de deputados necessários para aprovar novas *leyes habilitantes* ou *orgánicas* (ver TAB. 9 e 10).

Apesar de o MVR/PSUV ter tido, ao longo de quase todo o período analisado, os números suficientes para aprovar as medidas de seu interesse sem precisar negociar nem com os outros membros da coalizão, nem com a oposição, analisar as **características dos partidos que fizeram parte da coalizão de governo**, assim como sua maior ou menor proximidade com o MVR/PSUV, torna-se importante para entender em que medida eles podem ter influenciado as leis que regulamentaram a criação de IPs na Venezuela. Para tanto, um primeiro ponto que deve ser analisado tem a ver com o fato de que, segundo alguns autores, o PP, que apoiou a candidatura de Chávez em 1998 e, em seguida, seu governo, caracterizou-se por uma grande heterogeneidade e diferenças internas (DINIZ; LÓPEZ, 2007; LANDER, 2005; MARINGONI, 2008; PATRUYO, 2007). Contudo a maioria desses partidos se autodefine como de esquerda, sendo que isso, a princípio, permite pensar que existem pelo menos algumas proximidades programáticas entre eles.

TABELA 9 - Deputados da coalizão de governo por partido nas eleições de 1998, 2000, 2005, 2010 na Venezuela

Partidos	1998*	2000	2005	2010
MVR/PSUV	46	92	111	95
PCV	1	0	8	1
MAS	17	6**	oposição	oposição
PPT	7	1	11**	oposição
MEP	1	0	11	0
PODEMOS	/	/	15**	oposição
UPV	/	/	8	0
GE	0	0	0	oposição
Dep. Indígenas	/	3	3	2
Total deputados do governo	72	102	167	98

* Em 1998, antes da reforma constitucional, a Venezuela tinha um Legislativo bicameral composto de uma Câmara de Deputados e um Senado. Entretanto, a Constituição de 1998 sancionou um sistema unicameral. Em consequência, os resultados das eleições de 1998 não foram considerados na presente pesquisa, por não poderem ser comparados com os resultados das eleições seguintes.

** A partir de 2001 parte dos deputados do MAS saíram da coalizão de governo. Os deputados do MAS que continuaram apoiando o governo acabaram saindo do partido para fundar um novo partido: PODEMOS. Os deputados do PPT e do PODEMOS acabaram saindo do governo em 2007, em seguida a divergências quanto à criação do PSUV.

Fonte: elaboração própria a partir de Maingon (2014) e <http://www.cne.gob.ve>

Ramos (2002), a partir dos resultados de uma pesquisa realizada com os deputados da AN eleitos em 2000, mostra a existência de considerável proximidade ideológica entre o MAS, segunda maior bancada entre os partidos da coalizão de governo (TAB. 9), e o MVR. As entrevistas realizadas ao longo da pesquisa não contemplaram perguntas específicas que permitissem captar as posições dos deputados a respeito da criação de mecanismos de participação. Todavia, os resultados apresentados pelo autor permitem

afirmar que, apesar da heterogeneidade presente nos partidos que compunham o PP, existia entre eles alguma afinidade, pelo menos quanto ao seu posicionamento no espectro esquerda-direita, às suas atitudes em relação ao sistema democrático e ao tipo de intervenção que o Estado deveria ter na economia (RAMOS, 2002).

Mesmo se as diferenças no interior da coalizão de governo podem ter representado um obstáculo para a aprovação de uma legislação que regulamente as IPs, com exceção das eleições de 2005 (nas quais a oposição decidiu se retirar da competição poucos dias antes do pleito, fazendo com que todos os assentos fossem divididos entre partidos da base do governo), poucos partidos aliados ao MVR/PSUV têm conseguido eleger deputados no parlamento. Além disso, as bancadas desses partidos sempre foram muito pequenas, principalmente quando comparadas com a bancada do MVR/PSUV (TAB. 9). Nesse sentido, mesmo que os deputados desses partidos possam ter tido alguma influência nos debates e na elaboração do desenho das IPs que foram regulamentadas pela AN, é pouco provável que eles tenham sido capazes de alterar questões consideradas relevantes pelo MVR/PSUV.

Enfim, é preciso lembrar que, depois das eleições presidenciais de 2006, Chávez fez um chamado para a criação de um partido, o PSUV, o qual aglutinasse todas as forças da esquerda venezuelana. Entretanto, muitos dos partidos da coalizão não aceitaram se dissolver para serem incorporados ao novo partido (PATRUYO, 2007, p. 211). Essas divergências com as propostas de Chávez levaram partidos como o *Patria Para Todos* (PPT) e *Por la Democracia Social* (PODEMOS) a romper com o governo. Porém, várias lideranças e militantes do PPT, PODEMOS e dos demais partidos que decidiram não se incorporar ao PSUV acabaram se juntando às filas desse último, o que acabou debilitando a posição de tais partidos (AZCARGORTA; HERNÁNDEZ, 2007, p. 20) e, por consequência, sua capacidade de influir sobre ou modificar as propostas vindas do governo.

Assim, mesmo sendo provável que as diferenças internas à coalizão de governo não tenham sido um elemento central para determinar ou alterar o desenho das IPs criadas ao longo do período estudado, é necessário interrogar-se também sobre o papel e a capacidade dos **partidos de oposição** para modificar seu conteúdo ou impedir sua criação. Um primeiro elemento que é preciso destacar tem a ver com o fato que, ao longo do período considerado, o único momento em que a coalizão chavista não teve maioria na Câmara de Deputados foi entre 1999 e 2000 (TAB. 8). Nesse período, a oposição estava dividida e fragmentada, sendo que, segundo Sáez (2003, p. 536), o Congresso não pôde contar com

uma maioria estável. Ao mesmo tempo, como foi mostrado, o governo concentrou seus esforços na convocação de uma assembleia constituinte¹⁹³ e no processo de aprovação da nova Constituição. Mesmo se, durante esse período, os partidos da oposição tiveram a possibilidade de modificar ou se opor às propostas do governo, é provável que sua fragmentação e a prioridade dada pelo governo aos trabalhos da assembleia constituinte tenham limitado a capacidade desses partidos de atuarem de forma coordenada, assim como, de forma geral, a relevância dos temas tratados pela Câmara de Deputados.

Já nas novas eleições para a AN, que aconteceram no dia 30 de julho de 2000, a coalizão de governo conseguiu ampla maioria de assentos, sendo que os partidos de oposição conseguiram, juntos, apenas 57 deputados (TAB. 8). A partir dessa data e durante todo o período analisado pelo presente trabalho, os partidos de oposição sempre mantiveram um número de deputados muito menor, com respeito à bancada do governo (TAB. 8). Após as eleições de 2000 e de 2005, a coalizão de governo não apenas conseguiu a maioria na AN, mas alcançou também o número de assentos necessários para ter maioria qualificada de 3/5 (99 deputados em 2000 e 100 em 2005), necessária para aprovar as chamadas *leyes habilitantes*¹⁹⁴. Porém, em 2010, a oposição conseguiu um número de cadeiras suficiente para fazer com que o governo não tivesse mais o apoio de uma maioria qualificada de 3/5 dos deputados.

Outra questão que deve ser levantada em relação ao papel dos partidos de oposição na AN é o resultado das eleições de 2005. Com efeito, poucos dias antes das eleições desse ano, a oposição se retirou do pleito, alegando que alguns problemas no novo sistema eletrônico de votação poderiam permitir a identificação dos votantes (PENFOLD, 2010, p. 24). Entretanto, como o próprio Penfold (2010) esclarece, a oposição decidiu se retirar das eleições mesmo que o *Consejo Nacional Electoral* (CNE) tivesse aceitado a possibilidade de retirar os dispositivos automatizados de algumas circunscrições e que o governo e a oposição tivessem chegado a um acordo com a mediação da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da União Europeia. Além disso, os relatórios dos observadores internacionais presentes no país durante as eleições daquele ano evidenciaram que, apesar da forte polarização durante a campanha eleitoral, as garantias para a realização de eleições livres tinham sido respeitadas (UNIÓN EUROPEA, 2006).

¹⁹³ A coalizão de governo obteve ampla maioria na assembleia constituinte, obtendo 122 dos 131 assentos (SÁEZ, 2003, p. 544).

¹⁹⁴ Essas leis conferem poderes extraordinários ao Executivo. A respeito, ver nota de rodapé nº 191.

Em consequência disso, entre 2005 e 2010, a AN ficou composta apenas por partidos que apoiavam o governo (mesmo assim, ao longo desse período, o PPT e o PODEMOS acabaram saindo da coalizão de governo e conformando uma bancada de oposição). Essa situação facilitou a atuação do governo, o qual, nesse período, não teve que enfrentar quase nenhum obstáculo para que as pautas e as leis de seu interesse fossem aprovadas pelo Legislativo. Em consequência, as leis dos Conselhos Comunais (CC) aprovadas em 2006 (assim como sua reforma de 2009) e a Lei das Comunas (2010) foram elaboradas e discutidas apenas entre deputados de centro-esquerda, sendo que durante esse período, até os partidos que acabaram saindo da coalizão de governo (PPT e PODEMOS) tinham algumas afinidades ideológicas com esse último.

Ao mesmo tempo, como se pode perceber a partir dos dados da TAB. 10, o bloco da oposição ao governo sempre foi constituído por número relativamente alto de partidos (oito partidos entre 1998 e 2000, sete entre 2001 e 2005 e 15 entre 2011 e 2015)¹⁹⁵, sendo que esse número aumentou consideravelmente nas eleições de 2010, mesmo que, na ocasião, todos os partidos da oposição (com exceção do PPT) tivessem resolvido fazer parte de uma única coalizão, a *Mesa de la Unidad Democrática* (MUD). Apesar dessa fragmentação, em 1998 ainda havia, entre as filas da oposição, claro predomínio dos dois partidos que tinham dominado a cena política durante o período do chamado *Pacto de Punto Fijo* (AD e COPEI), os quais, juntos, conseguiram 90 dos 207 assentos na Câmara dos Deputados (TAB. 10). Já a partir das eleições de 2000, o número de deputados eleitos por esses partidos diminuiu consideravelmente e mesmo se, nesse ano, AD ainda conseguiu eleger a maior bancada da oposição, seu peso eleitoral despencou ao longo do período analisado. Além disso, nas eleições de 2010, nenhum dos partidos que compunham a MUD conseguiu aglutinar parte importante das preferências dos eleitores da oposição, sendo que o partido com a maior bancada nas filas da oposição (*Un Nuevo Tiempo*) conseguiu eleger apenas 16 deputados e apenas quatro partidos conseguiram eleger 10 ou mais deputados (TAB. 10).

Além da fragmentação interna à MUD, o próprio governo também contribuiu para enfraquecer o papel da MUD e, também, da AN como espaço de debate e deliberação. Com efeito, nos últimos meses de 2010, depois das eleições parlamentares de 26 de setembro, mas antes que os deputados eleitos assumissem seus mandatos, a AN, ainda completamente controlada pela coalizão de governo, não apenas aprovou uma nova *ley*

¹⁹⁵ Para chegar a esses dados não foram considerados os deputados classificados como “outros”, nem o deputado indígena que decidiu entrar no bloque parlamentar da *Mesa de la Unidad Democrática* (MUD).

habilitante, a qual deu ao Presidente o poder de legislar durante um ano e meio sobre 10 áreas temáticas, mas também modificou o regimento interno da AN, limitando os espaços de debate no interior desta última (LANDER, 2011; MAYA, 2011, p. 227-228). Diante da perda da maioria qualificada na AN, a coalizão de governo reagiu, reforçando o papel do Executivo, enfraquecendo o papel do Legislativo e, por consequência, as possibilidades de atuação da oposição no seu interior.

TABELA 10 - Deputados da oposição por partido nas eleições de 1998, 2000, 2005, 2010 na Venezuela

	1998*	2000	2005	2010
AD	62	33	0	14
COPEI	28	6	0	10
LCR	6	3	0	3
PRVZL	20	6	0	3
Irene	2	/	/	/
Apertura	3	0	0	0
Convergencia	4	1	0	1
OFM	2	0	0	14
Un Nuevo Tiempo	/	3	0	16
Primero Justicia	/	5	0	6
ABP	/	0	0	1
DALE	/	/	/	1
GE	governo	governo	governo	1
CC	/	/	0	1
MVP	/	/	/	1
MAS	governo	governo	0	0
PPT	/	/	governo	2
Podemos	/	/	governo	3
Dep. Indígenas	/	0	0	1
Outros	/	/	/	3
Total deputados da oposição	127	57	0	67

* Em 1998, antes da reforma constitucional a Venezuela tinha um Legislativo bicameral composto de uma Câmara de Deputados e um Senado. Entretanto, a Constituição de 1998 sancionou um sistema unicameral. Em consequência, os resultados das eleições de 1998 não foram considerados na presente pesquisa, por não poderem ser comparados com os resultados das eleições seguintes.

Fonte: elaboração própria a partir de Maingon (2014) e <http://www.cne.gob.ve>

Em consequência disso, é possível apontar que, mesmo se, em 1998, a oposição conseguiu a maioria na Câmara de Deputados, ela apresentou importantes divisões internas (SÁEZ, 2003, p. 536), o que pode ter limitado sua capacidade de barrar ou modificar as propostas apresentadas pelos deputados da coalizão de governo. Já a partir das eleições de 2000, ela não mais conseguiu o número de deputados necessários para barrar as propostas da coalizão de governo. Além disso, mesmo se, em 2010, ela conseguiu eleger um número de deputados suficiente para impedir que o governo pudesse aprovar novas *Leyes habilitantes*, sua grande diversidade e fragmentação diminuíram sua capacidade de agir de

forma coordenada no Legislativo, ao mesmo tempo em que a atuação da coalizão de governo também contribuiu para limitar os espaços de diálogo e de possível atuação da oposição no interior da própria AN. Enfim, é preciso lembrar que as leis que regulamentam as principais IPs do país (os conselhos comunais e as Comunas) foram aprovadas no período em que a oposição esteve praticamente ausente da AN, devido ao intento de deslegitimar o resultado eleitoral de 2005, retirando-se da competição na véspera das eleições. Essa atitude da oposição faz com que seja particularmente importante analisar a polarização política entre a oposição e o governo e a eventual opção da oposição de se opor às medidas do governo, não aceitando as regras do jogo e levando a disputa para as ruas.

No tocante a essa questão, um primeiro elemento que pode ser levantado é o alto nível de conflito e **polarização** que tem caracterizado a política venezuelana desde a eleição de Hugo Chávez Frías em 1998. Essa situação tem facilitado a mobilização de amplos setores da sociedade tanto a favor como contra o governo (TORRE, 2013, p. 40-41). Em particular, entre 2001 e 2003, a oposição passou a privilegiar uma estratégia de incentivo a mobilizações, gerando fortes tensões políticas e sociais, com a finalidade de desestabilizar o governo (KORNBLITH, 2009, p. 113–114). Essas mobilizações culminaram com a tentativa de golpe de Estado em abril de 2002 e a greve empresarial de quase dois meses entre o final de 2002 e o começo de 2003, deixando claro que certos setores da oposição se recusavam a aceitar as regras do jogo, preferindo levar a disputa para as ruas e impor fortes pressões sobre o governo desde fora do sistema político. Esse tipo de atitude voltou claramente à tona nas eleições de 2005, nas quais a retirada dos candidatos da oposição poucos dias antes do pleito teve como principal objetivo deslegitimar os resultados eleitorais e a atuação do governo e do Legislativo eleito naquela ocasião.

A polarização e as mobilizações que caracterizaram os primeiros anos do governo Chávez podem ter tido um papel em limitar a atuação da coalizão que apoiava o Presidente na AN, fazendo que as energias dessa coalizão fossem canalizadas na disputa e nos enfrentamentos nas ruas¹⁹⁶. Contudo, o resultado da estratégia adotada pela oposição em 2005 foi, em boa medida, contraproducente, pois deixou amplo espaço para o governo aprovar leis de seu interesse. Além disso, mesmo se, em 2007, a oposição conseguiu obter

¹⁹⁶ Mesmo assim, é preciso lembrar que em 2002 foram aprovadas as primeiras leis que regulamentaram o funcionamento de algumas IPs. Em particular, foi aprovada a *Ley de los Consejos Locales de planificación pública* e o *Decreto mediante el cual se inicia el proceso de regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos populares*, a partir da qual se regulamenta a atuação dos *Comités de Tierras Urbanas* (CTUs).

vitória nas urnas, ao não ser aprovado o *referendum* que deveria sancionar a reforma constitucional proposta pelo governo, Kornblith (2009, p. 114) destaca que esse não reconhecimento das regras do jogo, para além de enfraquecer a presença institucional da oposição, minou sua capacidade de mobilização e sua credibilidade político-eleitoral, assim como sua capacidade de definir linhas de ação unitárias. Assim, a estratégia de mobilização e enfrentamento nas ruas pode ter conseguido, em alguma medida, limitar a atuação do governo e a aprovação de suas propostas na AN durante os primeiros anos de governo. Contudo, a partir de 2005 ela acabou marginalizando a oposição e anulando qualquer possibilidade de influir sobre os processos legislativos até as eleições de 2010.

De maneira geral, como mostra o QUADRO 9, com exceção do período 1999-2000, no qual não foram aprovadas leis que criassem IPs, o governo pôde contar com ampla e sólida base no parlamento durante todo o período analisado pelo presente trabalho, sendo que a maioria dos partidos aliados tinha certa proximidade ideológica e bancadas pequenas. Além disso, no mesmo período, a oposição ao governo pôde ser caracterizada por suas divisões internas e número reduzido de parlamentares que conseguiu eleger.

QUADRO 9 - Características da coalizão de governo e da oposição na Venezuela

Características da coalizão de governo	Existência de coalizão	Características da coalizão
	Existe uma coalizão. A partir de 2000 o MVR/PSUV tem maioria na AN sozinho.	Partidos da coalizão têm bancadas pequenas. Os partidos da coalizão têm razoável proximidade ideológica com o MVR/PSUV.
Características da oposição	Oposição parlamentar	Polarização
	Só teve maioria no parlamento entre 1999 e 2000. Fragmentação considerável e aumenta ao longo dos anos.	Forte polarização. Mobilizações de rua para desestabilizar o governo. Tentativa de deslegitimar os resultados eleitorais (2005).

Fonte: elaboração própria

A estratégia de polarizar o conflito político levando a disputa para as ruas e tentando deslegitimar e desestabilizar o governo pode ter conseguido limitar a atuação do governo e de sua maioria parlamentar nos primeiros anos. No entanto, a retirada da competição eleitoral de 2005 acabou marginalizando os partidos de oposição e deixando à base de governo possibilidade de aprovar leis praticamente sem nenhuma resistência. Isso

aumentou fortemente a capacidade do governo em fazer aprovar leis de seu interesse e permitiu que algumas das leis de participação (a reforma da Lei dos Conselhos Comunitários de 2009 e a Lei das Comunas de 2010) fossem aprovadas como leis orgânicas, o que dificulta sua futura modificação. Tudo isso, junto com as mudanças do regimento interno da AN e a *ley habilitante* aprovadas no final de 2010, as quais reforçaram o papel do Executivo diante do Legislativo, permite afirmar que o governo Chávez, ao longo do período analisado, teve a possibilidade de aprovar leis que regulamentaram os mecanismos de participação sem terem que enfrentar forte oposição nem grandes divergências internas à coalizão de governo.

3.3 Brasil e Venezuela: similitudes e diferenças entre os partidos de esquerda e suas concepções de participação

Em primeiro lugar, é preciso destacar que, apesar de se tratar de duas experiências de governo da chamada *pink tide*, as maneiras como os debates e as experiências de participação surgiram em cada um dos Estados e foram apropriados pelos partidos de esquerda são bastante distintas. Em consequência disso, torna-se necessário comparar as principais características dos dois países assim como os elementos de convergência e divergência.

Em primeiro lugar, o contexto histórico no qual surgiram as primeiras ideias de participação e no qual a esquerda chegou ao poder é bastante distinto, apesar da proximidade cronológica. Tanto o PT como o MBR-200/MVR surgiram em contextos de profundas mudanças no cenário político dos respectivos países. O primeiro foi criado no contexto da redemocratização, dando voz às demandas e reivindicações de uma série de atores sociais tradicionalmente excluídos da vida política, enquanto o segundo surgiu em um momento de profunda crise política e do sistema partidário, o que acabou tornando-o mais a expressão do descontento presente no país do que o portador de um projeto político bem definido. Assim, mesmo se o próprio PT acabou também por canalizar parte da insatisfação com o sistema político brasileiro, seu projeto foi aglutinando demandas de vários setores sociais e, principalmente, no campo da participação, foi se consolidando ao longo do tempo a partir das experiências e inovações introduzidas nas suas administrações locais. Nesse sentido, apesar de uma crescente moderação do partido ao longo dos anos, suas propostas e práticas participativas vinham de uma longa trajetória. Já na Venezuela,

mesmo que experiências e demandas por participação já existissem desde a década de 1990, o surgimento do MBR-200/MVR e seus rápidos sucessos eleitorais se deram, em boa medida, de forma desconectada dessas experiências.

Vale a pena lembrar também que ambos os países passaram por processos constituintes que permitiram canalizar várias demandas da sociedade por mais participação e que abriram espaços para a criação e institucionalização de mecanismos participativos. Porém, no Brasil, isso se deu antes da chegada da esquerda ao poder, sendo que essa última conseguiu eleger apenas pequeno número de constituintes. Assim, mesmo se Constituição de 1988 representou um importante marco para a ampliação dos canais de participação no Brasil, a consolidação e expansão de IPs nesse país se deram principalmente a partir de 2002, com a chegada do PT ao poder. Já na Venezuela a necessidade de profundas reformas constitucionais tinha sido um ponto central da agenda do MBR-200/MVR e a convocação da assembleia constituinte foi promovida por esse partido logo depois da sua chegada ao poder. Além disso, a coalizão de esquerda encabeçada por Chávez conseguiu ampla maioria, o que lhe permitiu definir os rumos do desenho da nova Carta Constitucional sem ter que descer a compromissos com a oposição¹⁹⁷.

Assim, apesar de algumas similitudes no contexto em que o PT e MBR-200/MVR/PSUV surgiram e se consolidaram, há importantes diferenças tanto no acúmulo relativo às experiências de governo local e às práticas participativas, como também ao contexto em que os dois chegaram ao poder nos respectivos países. Por um lado, no Brasil, o PT experimentou e consolidou práticas de gestão participativa durante mais de uma década antes de chegar ao poder. Por outro lado, na Venezuela, o MVR, mesmo não tendo grande acúmulo de experiências participativas, teve a oportunidade de redesenhar de maneira mais ampla as instituições políticas do país, sem ter que se confrontar com uma forte oposição, o que lhe permitiu abrir espaços para as demandas de mais participação vindas da sociedade civil. Mesmo assim, as diferenças no contexto que permitiu a criação de IPs nos dois países, sozinhas, dizem muito pouco sobre o projeto participativo levado adiante nos dois países. Torna-se necessário, então, avaliar também, de forma mais sistemática, as concepções de participação levada adiante nos dois casos e entender a existência de similaridades e diferenças nas respectivas propostas para a ampliação da participação e a criação de IPs.

¹⁹⁷ Ressalta-se que o *Polo Patriótico* (PP) era uma coalizão ampla e heterogênea e que, apesar da maioria dos seus membros serem situados na esquerda do espectro político, existiam entre eles certas divergências.

3.3.1 Concepções e propostas da participação no Brasil e na Venezuela

Ao comparar as concepções de participação elaboradas pelo PT e pelo MBR-200/MVR/PSUV, ressalta-se que, enquanto os documentos do PT sempre deram centralidade ao tema da participação (apesar de certa diminuição no programa apresentado nas eleições de 2010), na Venezuela a ideia de ampliar os canais de participação só entrou com força nos programas e documentos do MBR-200/MVR/PSUV a partir da década de 2000. Isso reforça a ideia de que as demandas propostas para ampliação dos canais de participação são um tema antigo no PT, o que permitiu que suas propostas fossem postas em prática no nível local e se consolidassem ao longo dos anos, antes mesmo de o partido chegar à Presidência da República. De maneira diferente, as experiências de participação que surgiram na Venezuela na década de 1990 se deram de forma paralela e desconectada do surgimento do MBR-200/MVR. Com efeito, este só deu mais centralidade à participação na sua agenda depois que ela emergiu como tema trazido pela sociedade civil durante o processo constituinte. O fato de que a participação não fazia parte das propostas e reivindicações iniciais do MBR-200/MVR ajuda também a explicar as mudanças nas concepções de participação que ocorreram ao longo do período analisado, assim como as afirmações de Lander (2007) sobre a dificuldade de se identificar claro padrão nas propostas de participação do governo e de García-Guadilla (2003) sobre a existência de diferentes concepções de participação presentes no primeiro governo Chávez.

Mesmo que García-Guadilla (2003) destaque a coexistência de diferentes orientações sobre a participação, a partir da análise dos documentos, parece possível apontar que, como explica também Maya (2014), enquanto em um primeiro momento prevaleceu uma concepção mais moderada de participação que se propunha complementar o funcionamento das instituições existentes, a partir de 2006 as visões mais radicais se tornaram predominantes. Isso é visível tanto na crescente associação entre a ideia de participação e a da criação de uma sociedade socialista, como na crescente desqualificação das instituições representativas diante necessidade de se criarem novos formatos participativos.

De maneira diferente, mesmo se, no Brasil, o PT manteve uma concepção mais coerente de participação ao longo do tempo, foi possível perceber que alguns dos elementos mais radicais (como a associação entre participação e socialismo, a ideia de substituir as instituições representativas por outras mais participativas e até a ideia de partilha de poder) presentes, sobretudo, nos documentos dos congressos do partido durante

a década de 1990 nunca foram incorporados nos programas de governo ou acabaram sumindo a partir de 2006. Nesse sentido, parece possível apontar que, com intensidades diferentes, houve, nos dois países, movimentos opostos. Com efeito, no Brasil, os documentos do PT indicam tendência a uma crescente moderação, principalmente nos programas de governo, enquanto na Venezuela houve uma forte radicalização, a qual levou a importantes mudanças nas concepções de participação propostas pelo MBR-200/MVR.

Já no tocante às áreas nas quais se propõe a ampliação dos canais de participação, no caso do PT o tema da participação sempre foi associado a grande variedade de temáticas, mesmo que essa variedade tenha diminuído ao longo dos anos. Já na Venezuela a participação está associada a um menor número de temas, mas o número de áreas vinculadas à participação aumentou ao longo do tempo. Entretanto, apesar dessa diferença, em ambos os casos a participação é considerada um valor a ser seguido, assim como um princípio que deve nortear a gestão do Estado (TAB. 1, 2, 6 e 7). Além disso, mesmo se não há coincidência entre os temas mais relacionados à participação nos dois países, existem importantes semelhanças quanto às temáticas menos associadas à participação, pois em ambos os casos a área de infraestrutura assim como as relacionadas ao petróleo e às políticas energéticas quase nunca mencionam a possibilidade de que haja uma gestão participativa (QUADRO 10). Isso mostra que, em ambos os países, os partidos de esquerda analisados tiveram certa dificuldade em pensar ampliação dos canais de diálogo e partilha de poder com a sociedade relativamente a áreas de grande importância, tanto pela quantidade de recursos que mobilizam, como pelos seus impactos no conjunto da população.

De maneira diferente, a ausência de referências à participação relativamente às políticas para alguns grupos específicos como jovens, idosos e crianças e adolescentes, no Brasil, ou indígenas, mulheres, crianças e adolescentes, na Venezuela, mesmo que possa indicar menos centralidade dada a essas questões, principalmente no caso da Venezuela, não parece estar relacionada à falta de vontade política de ampliar a participação nesses setores. Com efeito, se no Brasil foram criados ou reformulados vários conselhos sobre essas temáticas, na Venezuela as chamadas *missiones sociales* incorporaram elementos participativos em distintos programas voltados para esses grupos.

Assim, mesmo existindo, tanto no PT como no MBR-200/MVR/PSUV, certa reticência frente à possibilidade de se ampliar a participação em setores de grande importância econômica como as infraestruturas e a política energética e petroleira, constataram-se importantes diferenças tanto na presença do tema participação, como nas

áreas às quais ela está associada e na maior ou menor moderação com a qual o tema é tratado. Em consequência disso, é também importante comparar a maior ou menor proximidade das concepções de participação dos dois partidos quanto às quatro dimensões que caracterizam as IPs (deliberação, inclusividade, poderes/impactos e institucionalização).

QUADRO 10 - Concepções e propostas de participação no Brasil e Venezuela

	Brasil	Venezuela
Áreas mais relacionadas à participação	<ul style="list-style-type: none"> - Valor/princípio geral - Gestão do Estado - Reforma do sistema político - Gênero - Políticas sociais (educação, previdência/questões trabalhistas) - políticas urbanas/habitação 	<ul style="list-style-type: none"> - Valor/princípio geral - Programas sociais - Educação - Economia - Comunicação - Políticas urbanas/habitação
Áreas menos relacionadas à participação	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestrutura - Petróleo e política energética - Alguns grupos específicos (jovens, idosos, criança e adolescente) 	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestrutura - Petróleo e política energética - Direitos humanos - Grupos específicos (indígenas, mulheres, criança e adolescente).
Presença do tema da participação	<ul style="list-style-type: none"> - Sempre presente, mas houve diminuição no programa de 2010 - Alguns temas param de ser associados à participação depois de 2006/2007 	<ul style="list-style-type: none"> - Muito fraca na década de 1990 - Aumento da importância do tema a partir de 2000
Deliberação	<ul style="list-style-type: none"> - Referências gerais à existência de debates e discussões - Espaços integrados nas demais dinâmicas políticas 	<ul style="list-style-type: none"> - Praticamente ausente até 2010
Inclusividade	<ul style="list-style-type: none"> - Participação da sociedade civil - Atenção às minorias, mas diminui depois de 2002 - Importância dos mecanismos de representação 	<ul style="list-style-type: none"> - Participação individual e da sociedade civil - Atenção aos setores excluídos do ponto de vista socioeconômico - Participação direta sem previsão de representação
Poderes	<ul style="list-style-type: none"> - Poucas referências a poderes de decisão - Participação como debate, consulta e controle - Participação na execução de alguns programas 	<ul style="list-style-type: none"> - Inserção no processo de tomada de decisões e também na execução e controle de políticas - Ideia de redistribuir poderes na esfera econômica
Institucionalização	<ul style="list-style-type: none"> - Complementaridade entre IPs e demais instituições - Outras modalidades aparecem, mas não se tornaram predominantes 	<ul style="list-style-type: none"> Três fases 1. Não há prioridade de institucionalização (década de 1990) 2. Complementar (2000) 3. Substitutiva (desde 2006)

Fonte: elaboração própria

Em primeiro lugar, em ambos os casos analisados a ideia de deliberação está quase completamente ausente (principalmente no caso da Venezuela) ou associada, de maneira muito vaga e geral, à existência de debates e discussões (no caso do Brasil). Relativamente

ao MBR-200/MVR/PSUV, pelo menos até 2010 o partido não incorporou qualquer preocupação ou discussão relativa às dinâmicas deliberativas nas suas concepções e propostas de participação. Já no Brasil aparece claramente que os espaços de deliberação não são pensados como lugares isolados e desconectados das mais amplas dinâmicas políticas e sociais, mas, muito pelo contrário, propõem levar para dentro do Estado essas dinâmicas (QUADRO 10).

Com respeito à inclusividade, mesmo existindo algumas similaridades, principalmente no que diz respeito à abertura de canais para a participação de organizações da sociedade civil, há algumas diferenças importantes entre o PT e o MBR-200/MVR/PSUV (QUADRO 10). Primeiramente, esse último enfatiza mais a participação individual e direta dos cidadãos sem passar pelo filtro do pertencimento a alguma organização social. Ao mesmo tempo, na Venezuela está quase completamente ausente a ideia de representação e, por consequência, também a reflexão sobre como alavancar as dinâmicas participativas para além do nível local. Já nos documentos do PT, mesmo não havendo muitas referências explícitas ao tema da representação, esse está colocado de maneira implícita nas referências a formatos de IPs específicos, como conselhos e conferências, os quais funcionam a partir de mecanismos de representação da sociedade civil. Enfim, em ambos os casos foi possível detectar certa atenção à inclusão de minoria ou de grupos tradicionalmente excluídos da política¹⁹⁸. Entretanto, se no Brasil a atenção é voltada para grupos específicos como mulheres, indígenas, negros etc., na Venezuela há mais atenção para os setores da população excluídos do ponto de vista socioeconômico. Nesse sentido, parece possível apontar que na Venezuela, a proposta do MBR-200/MVR/PSUV deu mais atenção à mobilização da população, principalmente dos setores mais excluídos do ponto de vista socioeconômico, mas sem que isso tenha levado a problematizar como levar as vozes desses setores para níveis de governo além do local. Já no Brasil houve mais atenção à inclusão de grupos minoritários a partir da participação de seus representantes em instâncias de participação em vários níveis de governo.

Relativamente aos poderes e, em consequência, à possibilidade de as IPs produzirem impactos no sistema político, salienta-se que, de forma geral, em ambos os casos as referências feitas aos poderes a serem atribuídos às IPs são muito vagas e gerais,

¹⁹⁸ No Brasil, as referências à abertura de instâncias de participação para temas que concernem a minorias ou grupos específicos, como, por exemplo, a população negra ou indígena, diminuíram depois de 2002. Mesmo assim, foram criados ou reformulados conselhos em várias dessas áreas. Nesse sentido, não parece possível afirmar que a diminuição da associação entre o tema da participação e as políticas para esses grupos signifique menos compromisso dos governos do PT para com a participação nessas áreas.

sendo que, com pouquíssimas exceções, mesmo quando se fala de poder na tomada de decisões, nunca é especificado quais serão os efeitos concretos dessas decisões ou a possibilidade de existirem sanções caso as decisões dessas instâncias não sejam consideradas por outras instituições. Nesse sentido, percebe-se certa reticência, tanto no PT como no MBR-200/MVR/PSUV, em assumir de maneira clara e sem ambiguidade a opção de uma real partilha de poder através da criação de instâncias de participação. Para além disso, como mostra o QUADRO 10, no Brasil, mesmo existindo algumas referências à ideia de participação da sociedade civil na execução de determinados programas ou projetos, prevalece a ideia de que a ampliação da participação permite abrir espaços de debate e consulta ou de controle de outras instituições. Já na Venezuela existem referências tanto à ideia de consulta, de poder de tomar decisões, assim como a participação na execução e no controle de políticas e programas, o que parece indicar a vontade de ampliar a participação em várias frentes além do processo de elaboração de políticas e das próprias fronteiras do Estado, incluindo a esfera econômica.

A importância de se fortalecer a participação para além das fronteiras do Estado parece ter sido uma preocupação do MBR-200/MVR desde sua fundação. Com efeito, durante toda a década de 1990, mesmo que não existisse nos documentos desse partido uma clara concepção sobre a necessidade de institucionalizar a participação nem sobre a maneira como isso deveria se dar, aparece a ideia de que seria importante fortalecer as dinâmicas participativas na própria sociedade civil. Entretanto, ao longo da década seguinte, as propostas do MVR/PSUV sobre a maneira de institucionalizar a participação modificaram-se bastante, passando da ideia de que a participação permitiria complementar e melhorar as instituições existentes à ideia de que a ampliação das instâncias de participação permitiria substituir e superar as instituições representativas (QUADRO 10). De maneira diferente, o PT manteve uma concepção muito mais estável e definida relativamente às formas de institucionalização das IPs e ao seu papel no sistema político mais amplo. Nesse sentido, mesmo que algumas referências à possibilidade de que as IPs atuassem de maneira paralela ou que substituíssem outras instituições ou, ainda, que a participação tivesse que ser incentivada fora das fronteiras do Estado, sempre prevaleceu a ideia de que a participação deveria se tornar uma ferramenta para complementar e melhorar o funcionamento das instituições representativas (QUADRO 10).

De maneira mais geral, como aparece no QUADRO 10 e foi descrito anteriormente, mesmo com as diferenças no contexto no qual as demandas pela ampliação dos espaços de participação emergiram, existem importantes diferenças também nas concepções e

propostas de participação levadas adiante pelo PT no Brasil e pelo MBR-200/MVR/PSUV na Venezuela, em todas as dimensões analisadas. Em particular, ressalta-se que o PT consolidou uma concepção de participação coerente, baseada na ideia de que as IPs precisam complementar e melhorar o funcionamento das demais instituições da democracia em todos os níveis de governo. Essa concepção, respaldada nas experiências que o partido levou adiante em seus governos locais, acabou privilegiando o recurso a formatos de IPs específicos como os conselhos e as conferências. Estes permitem combinar a abertura de canais de diálogo com a sociedade civil com mecanismos de representação, com o objetivo de que as demandas dessa sociedade sejam ouvidas além do nível local.

Porém, é preciso também lembrar que o discurso do PT sobre a participação tornou-se mais moderado ao longo do tempo, sendo que a possibilidade de ampliar a participação em determinadas áreas de importância estratégica para o governo, como a de infraestrutura ou das políticas energéticas, nunca ganhou espaço nos documentos do partido e está quase completamente ausente de seus programas de governo. Além disso, nos documentos analisados, as referências à ideia de uma real partilha de poder com a sociedade civil são escassas, prevalecendo a ideia de diálogo e consulta com essa última.

Já na Venezuela a ausência de vínculos com experiências anteriores de participação fez com que o MBR-200/MVR/PSUV incorporasse o tema da participação mais consistentemente nos seus documentos a partir de 2000, sem, porém, ter tido acúmulo prévio de experiências e reflexões sobre o tema. Isso fez com que as concepções e propostas relativas à ampliação dos canais de participação não seguissem um único padrão e tenham passado por algumas importantes mudanças ao longo do período analisado. Em particular, na década de 1990 era dado pouco espaço à participação e não havia um projeto bem definido e coerente sobre o tema. Já no começo da década de 2000, emergiu uma concepção de participação mais próxima daquela elaborada pelo PT. Assim, mesmo se não havia problematização da ideia de representação e de como as IPs tinham que ser estruturadas além do nível local, as ideias de que a participação deveria se tornar uma ferramenta na gestão pública e de que as IPs deveriam complementar o funcionamento das instituições representativas tornaram-se predominantes. Porém, a partir de 2006 começou a emergir uma visão mais radical que associa a participação a um ideal socialista e propõe profunda revisão das instituições do país, ao afirmar que os novos espaços de participação deveriam chegar a substituir as tradicionais instâncias de representação.

Apesar dessas importantes diferenças, existem porém alguns elementos que aproximam as duas propostas e que permitem introduzi-las numa mais ampla tradição

comum. Em primeiro lugar, em ambos os países a esquerda parece prestar pouca atenção e não problematizar os desafios inerentes às formas de deliberação que existem dentro dos espaços de participação. Entretanto, mesmo não existindo uma reflexão aprofundada relativa às dinâmicas internas dos espaços de deliberação, a atenção para com a inclusão de grupos tradicionalmente excluídos da esfera política parece apontar para uma vontade de reverter distintas formas de desigualdades. Além disso, em nenhum dos dois casos a deliberação e a criação desses espaços são vistas como algo que deve acontecer de forma protegida e isolada das demais instituições. Muito pelo contrário, principalmente no Brasil, a participação é considerada uma ferramenta de gestão do Estado, capaz de integrar diferentes setores da sociedade civil.

Em segundo lugar, nos dois casos parece evidente que a abertura de canais de participação e a criação de IPs constituem ferramentas para incorporar à vida política novos atores tradicionalmente excluídos da política formal e para permitir vocalizar as demandas desses últimos. Mesmo que nem sempre as consequências e os impactos que as IPs terão sobre as demais instituições sejam definidas de maneira explícita, em ambos os casos é apontado claramente o fato de que esses espaços deverão contribuir na elaboração e até na execução e controle de políticas públicas. Enfim, a criação de IPs não parece ser um recurso a ser utilizado de maneira pontual ou temporária para resolver um tema ou questão específica em nenhum dos dois casos. Pelo contrário, a grande quantidade de referências sobre o tema, assim como as referências a formatos específicos de participação e/ou a sua inserção na gestão de diferentes áreas temáticas, permite afirmar que, tanto no Brasil como na Venezuela a criação de IPs é considerada uma maneira de criar formas mais permanentes e estáveis de interação entre a sociedade e o Estado.

Existem também algumas outras similaridades, principalmente no que diz respeito ao que não é explicitado e problematizado ou ao que é omitido nos documentos analisados. Em particular, tanto o PT como o MBR-200/MVR/PSUV evitam associar a participação com áreas importantes como a infraestrutura e a política energética e petroleira. Nesse sentido, tanto partidos considerados mais moderados pela literatura sobre governos de esquerda, como é o caso do PT, como partidos considerados mais radicais, como no caso da Venezuela, parecem ter importantes reticências a ampliar os canais de participação e abrir mão do poder de decisão em áreas de importância estratégica para a gestão do Estado¹⁹⁹. Além disso, lembra-se que, mesmo que na Venezuela a tendência a associar a

¹⁹⁹ A respeito, vale a pena destacar que, mesmo que o PT seja considerado mais moderado pela literatura, principalmente quando comparado com a experiência venezuelana, o programa apresentado para as eleições

participação ao processo de tomada de decisões e não apenas à consulta seja mais forte e não desapareça ao longo dos anos, em ambos os países as expressões que indicam uma real cessão de poder para os espaços de participação são muito vagas e gerais. Isso deixa espaço para certa ambiguidade e pode significar uma dificuldade desses partidos em assumir pública e formalmente seu compromisso para com uns formatos de participação nos quais as decisões tomadas sejam vinculantes e possam ter consequências concretas no funcionamento das demais instituições políticas. Assim, mesmo que essas semelhanças, assim como as importantes diferenças que existem nas concepções de participação analisadas, possam sugerir caminhos para explicar a existência de eventuais similitudes e diferenças entre as IPs criadas nos dois países (e que serão analisadas no próximo capítulo), é preciso também se perguntar se a atuação da sociedade civil e dos demais partidos aliados ou a oposição podem ter contribuído para fortalecer ou alterar essas concepções e tendências, influenciando no desenho final das IPs.

3.3.2 Esquerda e sociedade civil no Brasil e na Venezuela

Apesar das diferenças existentes nas concepções e propostas de participação elaboradas pelo PT e pelo MBR-200/MVR/PSUV, foi possível enquadrar ambas as experiências na mesma tradição mais ampla de criação de IPs. Essa tradição coloca no centro do debate a importância das reivindicações da sociedade civil e a possibilidade de que elas influenciem a criação de novos formatos institucionais. Portanto, requer-se avaliar de forma comparativa as relações da sociedade civil com os partidos de esquerda. Isso vai permitir analisar melhor a capacidade desta última em levar suas pautas para o nível institucional e, eventualmente, pressionar para definir ou modificar os formatos institucionais das IPs nos dois países estudados.

Um primeiro elemento que pode ser destacado quanto à presença da sociedade civil em ambos os países diz respeito ao fato de que a tradição associativa tem sido historicamente fraca e marcada por vínculos de tipo clientelista e corporativista com o Estado. Entretanto, tanto no Brasil como na Venezuela houve fortalecimento e crescimento numérico desses atores, ao mesmo tempo em que suas características e formas de se

de 2002 permitiu detectar a existência de alguma abertura para a participação nessas áreas, mesmo que elas não tenham sido concretizada e tenham desaparecido dos debates e das propostas do partido nos anos seguintes.

relacionar com a esfera política também mudaram (QUADRO 11). No Brasil isso aconteceu no contexto de redemocratização, o qual abriu espaço para a expressão e as reivindicações de importantes setores tradicionalmente excluídos da vida política. Já na Venezuela o surgimento de novos atores se deu no contexto de uma profunda crise econômica e social e de uma insatisfação crescente para com o sistema político existente.

QUADRO 11 - Relações Estado/sociedade civil no Brasil e na Venezuela

	Brasil	Venezuela
Características da sociedade civil		
Presença	Historicamente fraca, mas tem se fortalecido a partir da redemocratização.	Historicamente fraca, mas tem crescido desde a década de 1990.
Características organizativas	Autonomia, mas também colaboração com o Estado. Crescente articulação e institucionalização.	Padrões variados de autonomia frente ao Estado. Fragmentação e heterogeneidade.
Partidos de esquerda e sociedade civil		
Intensidade dos vínculos	Fortes apesar de não muito institucionalizados. Enfraquecimento relativo, mas ainda há participação da sociedade civil no partido e possibilidade de ela influenciar a agenda do governo.	Ausentes no começo e se mantêm fracos e poucos institucionalizados. Sucessivas tentativas do chavismo de intensificar e estreitar os vínculos com a sociedade civil.
Tipo de vinculação	O PT canaliza as demandas da sociedade civil na esfera política. O PT tem importante papel de mediação entre o Estado e a sociedade civil. Há certas tensões na sociedade civil diante da atuação dos governos do PT, principalmente no nível nacional.	No começo há autonomia e difidência, mas certa fluidez nas relações. Com o PSUV há tendência a criar formas de controle de cima para baixo. Existência de tensões entre as demandas por autonomia e as formas de controle de cima para baixo.

Fonte: elaboração própria

Apesar das diferenças no contexto que levou ao fortalecimento da sociedade civil nos dois países, em ambos os casos essa revitalização não comportou apenas aumento numérico das organizações da sociedade civil, mas fez com que estas adquirissem mais autonomia e capacidade de levar adiante suas reivindicações. Mesmo assim, no Brasil, a redemocratização permitiu que diferentes setores da sociedade civil intensificassem suas interlocuções com o Estado, tornando-se mais institucionalizados, e adquirissem certa capacidade de pautar suas demandas diante do Estado. Assim, onde governos progressistas chegaram ao poder no nível local foi possível, em alguns casos, fazer com que práticas da sociedade civil influenciassem a própria atuação dessas instituições (QUADRO 11).

De outra maneira, na Venezuela a sociedade civil manteve expressiva fragmentação e heterogeneidade, assim como forte desconfiança no sistema político e, em particular, nos partidos. Isso fez com que ela mantivesse maior isolamento e certa dificuldade de articulação de suas demandas, mesmo depois da chegada de Chávez ao poder. Ao mesmo tempo, porém, depois de sua chegada ao poder, a polarização política crescente, assim como os incentivos dados à criação e ao fortalecimento de organizações das bases chavistas (tanto por meio das mobilizações de suporte ao governo, como de organizações chavistas extrapartidárias quais os *círculos bolivarianos* ou, ainda, da necessidade de criar vínculos organizativos para poder participar de muitos programas sociais), levou a uma nova expansão das organizações sociais. Isso, por um lado, pode ter fortalecido o tecido organizativo do país, mas, por outro lado, contribuiu também para levar novamente à tona a forte dependência de muitas organizações dos recursos do Estado e a importância de vínculos de tipo clientelistas na distribuição desses recursos. Além disso, o contexto de forte conflito político contribuiu também para a crescente polarização e partidarização da sociedade civil, fazendo com que boa parte dos setores chavistas se engajasse nas inúmeras campanhas a favor do governo, reduzindo, em muitos casos, sua capacidade de crítica e de atuação independente.

As novas formas organizativas que surgiram no contexto brasileiro de redemocratização fizeram com que, neste país, a sociedade civil adquirisse mais capacidade de dialogar com o sistema político e pautar suas demandas. Já na Venezuela, apesar de certa autonomia, a fragmentação da sociedade civil e sua desconfiança no sistema político, num contexto mais geral de profunda crise política, podem ter levado a sérias dificuldades para estabelecer canais de intermediação com este último. Além disso, os esforços do chavismo para restabelecer esses vínculos acabaram por gerar a desconfiança de alguns setores e a oposição de outros, enquanto levaram novamente à tona a facilidade de se criar relações de tipo clientelista a partir da redistribuição da renda petroleira.

Essa última constatação indica a necessidade de se comparar mais sistematicamente não apenas as características da sociedade civil dos dois países, mas também as relações que elas teceram ao longo do tempo com os partidos de esquerda, tanto antes, como depois da chegada desse governo ao poder. Nesse sentido, um primeiro ponto que pode ser destacado diz respeito ao fato de que, no Brasil, a abertura democrática fez com que a fundação do PT estivesse estritamente ligada à articulação de diferentes setores da sociedade civil e à sua vontade de unir as forças contra a exclusão da política formal. Em

consequência disso, o PT tornou-se um importante canal de vocalização e articulação das demandas desses setores da sociedade civil (QUADRO 11). De maneira muito diferente, na Venezuela o MBR-200 foi criado de forma completamente desconectada da sociedade civil e, mesmo que ele também fosse expressão de uma profunda insatisfação com o sistema político existente, nunca chegou a ter ampla base social. Ademais, a criação do próprio MVR respondeu a uma lógica eminentemente eleitoral e os vínculos entre ele e a sociedade civil se mantiveram fracos.

Assim, por um lado, o PT se estruturou a partir de uma forte base social na sociedade civil e só em um segundo momento o foco na dinâmica eleitoral tornou-se prioritário. Por outro lado, o MBR-200 e o MVR careciam desse tipo de vínculo, pois foi criado com foco exclusivamente na dinâmica eleitoral, sendo que a preocupação com o fortalecimento de uma base social e de vínculos com a sociedade civil surgiu só em um segundo momento, a partir do incentivo à criação de organizações sociais entre as bases eleitorais do chavismo (QUADRO 11). Essas diferenças levaram também a diferentes maneiras de a sociedade civil se relacionar com os partidos de esquerda, depois que eles chegaram ao poder, tanto no nível local, como no nível nacional.

No caso do Brasil, a chegada do PT ao governo em municípios e estados fez com que o partido exercesse papel de mediação entre o Estado e a sociedade civil, continuando a articular as demandas desta e fazendo com que as instituições se tornassem mais abertas a tais reivindicações. Isso se deu, em muitos casos, graças à criação de IPs, as quais permitiram levar para o nível institucional práticas e pautas próprias da sociedade civil. Entretanto, a crescente importância dada pelo PT à dinâmica eleitoral fez com que o foco da sua atenção se dirigisse cada vez mais para o Estado. Isso, por sua vez, levou a um relativo enfraquecimento dos vínculos com as bases dos movimentos e organizações tradicionalmente próximas do partido. Além disso, mesmo que a chegada do PT à Presidência da República, em 2002, tenha representado a possibilidade de que o governo federal também se tornasse mais aberto às demandas da sociedade civil e de que maior número de IPs fosse criado nesse nível de governo, os limites da ampliação das IPs, assim como algumas posturas dos governos do PT, principalmente na área econômica, abriram também o espaço para o surgimento de certas tensões entre ele e alguns setores da sociedade civil.

Já na Venezuela a fraqueza dos vínculos entre a sociedade civil e o MVR e a difidência daquela frente aos partidos políticos podem ter dificultado a possibilidade de que o MVR se transformasse em um canal de vocalização e articulação das demandas dos

atores que emergiram entre as décadas de 1980 e 1990. Entretanto, apesar da difidência desses atores na nova agrupação partidária, num primeiro momento a escassa institucionalização do MVR permitiu certa fluidez nas suas relações com a sociedade civil. Com efeito, certa influência da sociedade civil sobre o MVR seria visível tanto na abertura da assembleia constituinte à participação da primeira, como no fato de que, a partir de 2000, o MVR incorporou a questão da ampliação dos canais de participação como um ponto central do seu programa. Mesmo assim, ao longo do tempo, os esforços para fortalecer e dar mais institucionalidade a esses vínculos, em um contexto de crescente polarização política e social, se deram principalmente a partir do chavismo e de forma centralizada de cima para baixo, tanto por intermédio de organizações com pouca autonomia, como da criação do PSUV. Essa atuação, junto com os incentivos dados à criação de novas organizações via políticas sociais, criou fortes incentivos para uma maior organização da sociedade, principalmente entre os setores populares. Contudo, ela acabou também reforçando a tendência histórica de pouca autonomia da sociedade civil e tornou-se fonte de tensões com determinados grupos que continuavam reivindicando mais autonomia (QUADRO 11).

A relação entre a sociedade civil e os partidos de esquerda considerados no presente trabalho seguiu trajetórias muito distintas nos dois países, tanto antes, como depois da chegada da esquerda ao poder. No caso brasileiro, apesar de o PT ter passado por certa profissionalização, seus vínculos com a sociedade civil mantiveram-se relativamente fortes e permitiram mais abertura do Estado para as demandas da sociedade e para a ampliação dos canais de participação. Diferentemente, na Venezuela a fraqueza dos vínculos entre MVR e sociedade civil, em um primeiro momento, e a estruturação centralizada e de cima para baixo do PSUV, em um segundo momento, podem ter feito com que, apesar da existência de certa abertura para o tema da participação por parte do governo, a sociedade civil tenha tido mais dificuldades para que suas demandas fossem ouvidas²⁰⁰. Mesmo com essas diferenças, percebe-se, em ambos os casos, que a chegada da esquerda ao poder no nível federal trouxe à tona certas tensões e contradições na relação entre esquerda e sociedade civil. No caso do PT isso se deu principalmente devido a uma atuação mais

²⁰⁰ Em particular, como foi mencionado anteriormente, a escassa institucionalização desse partido, ao longo dos primeiros anos de governo, pode ter permitido relações mais fluidas e a penetração na agenda do governo de pautas e demandas da sociedade civil, principalmente no que diz respeito à ampliação dos canais de participação, apesar da existência de certa desconfiança. Entretanto, ao longo dos anos os intentos do chavismo de institucionalizar essas relações de forma mais centralizada e de cima para baixo, junto com a crescente polarização e partidarização da sociedade civil, podem ter contribuído para alterar esse cenário inicial.

moderada e limitada em relação às expectativas da sociedade civil. Já na Venezuela, mesmo que a polarização política existente no país tenha contribuído para fortalecer os laços entre diferentes organizações ao redor da bandeira da defesa do governo chavista, sempre existiu certa difidência em relação ao MVR. O fato de o PSUV ter surgido como intento unilateral e centralizado de organizar as bases do chavismo também acabou gerando insatisfação entre os setores tradicionalmente mais organizados da sociedade civil.

De forma mais geral, os fortes vínculos do PT com a sociedade civil desde sua fundação podem ter ajudado a fazer com que as práticas e as demandas da sociedade tivessem alguma influência no processo de criação e ampliação de IPs. Em contrapartida, na Venezuela, a falta de vinculação histórica entre a sociedade civil e o MBR-200/MVR pode ter, em certa medida, dificultado ou limitado a capacidade desta última influir sobre a agenda participativa do governo. Além disso, é necessário avaliar se e como a atuação de outros atores no sistema político pode ter influenciado essa dinâmica depois da chegada da esquerda ao poder. Para a tanto, é preciso sistematizar as diferenças nas coalizões de governo e na atuação da oposição que existem nos dois países e se perguntar como essas características podem ter reforçado ou dificultado a interlocução da esquerda com a sociedade civil, gerando, eventualmente, tensões entre elas.

3.3.3 Esquerda, governo e oposição no Brasil e na Venezuela

Por um lado, as diferenças nas relações entre a esquerda e a sociedade civil nos dois países podem ter feito com que esta tivesse mais capacidade de influenciar a agenda participativa do governo no Brasil. Por outro lado as características da composição do governo e as relações com os partidos de oposição nos dois países podem também ter incidido sobre essa agenda. A esse respeito, um primeiro ponto importante é que, mesmo que em ambos os países os governos tenham se apoiado numa coalizão parlamentar, as características dessas coalizões são muito diferentes no Brasil e na Venezuela.

Como mostra o QUADRO 12, no Brasil as coalizões que apoiaram os governos Lula e Dilma sempre foram caracterizadas pela grande fragmentação e diversidade ideológica, enquanto na Venezuela as coalizões que apoiaram os governos Chávez foram caracterizadas, por menor fragmentação, pela predominância do MVR/PSUV no seu interior e também por menor distância ideológica e programática entre os partidos.

QUADRO 12 - Tipo de governo e relação com a oposição no Brasil e na Venezuela

	Brasil	Venezuela
Coalizão de governo		
Existência	Sim	Sim
Características partidos da coalizão	Grande fragmentação e diversidade ideológica.	Bancadas pequenas Certa proximidade ideológica
Oposição		
Parlamentar	Fragmentada, mas com um núcleo forte e coeso	Fraca e fragmentada
Polarização	Canalizada institucionalmente, mas tende a aumentar ao longo do tempo	Tendência a levar as disputas para as ruas

Fonte: elaboração própria

Acrescenta-se que, no Brasil, os governos do PT precisaram compor coalizões para terem maioria no Congresso, enquanto na Venezuela, com exceção do período entre 1999 e 2000, o MVR/PSUV sempre conseguiu a maioria dos assentos da *Asamblea Nacional* sozinho, sem necessariamente precisar dos votos dos demais membros da coalizão para aprovar leis. Assim, mesmo se no começo o primeiro governo Lula tentou manter o controle sobre a agenda do governo, evitando ceder muitos espaços aos demais partidos da coalizão, ao longo do tempo acabou abrindo mais espaços e cargos para esses partidos, diminuindo a influência do PT no governo. Isso junto com as frequentes alterações na base do governo ao longo do período analisado podem apontar para a dificuldade de colocar todos os aliados de acordo e para a consequente necessidade de negociar o conteúdo da agenda e das propostas a serem apresentadas ao Congresso. Já na Venezuela, o governo sempre pôde contar com uma sólida maioria do seu partido no Legislativo e quando, em 2010, a oposição começou a ganhar mais espaço, o governo respondeu concentrando algumas prerrogativas legislativas em suas mãos, através da aprovação das chamadas *leyes habilitantes*.

Além disso, como foi mencionado, no Brasil, mesmo que o PT não tenha deixado de tecer alianças com os demais partidos de esquerda, para ampliar suas chances de vitórias eleitorais e para conseguir maioria no Congresso ele começou a se aliar também com partidos de centro e direita. Isso fez com que os governos do PT acabassem moderando suas posições, se deslocando para o centro e não conseguindo encaminhar parte da agenda histórica do partido para o Congresso. De maneira bastante diferente, na Venezuela mesmo se o MVR caracterizou-se por certa heterogeneidade interna, sempre existiu algum nível de proximidade ideológica entre os partidos que apoiaram os governos Chávez, o que, junto com as pequenas bancadas destes últimos, pode ter permitido menos resistência às propostas do governo no legislativo.

Além das diferenças nas coalizões de governo dos dois países, é preciso também salientar que, em ambos os casos, a oposição aos governos de esquerda pôde ser caracterizada por sua fragmentação e, com exceção de uns curtos períodos no começo dos primeiros mandatos de Lula e Chávez, por nunca ter conseguido maioria no Legislativo. Contudo, no Brasil foi possível identificar a existência de um bloco bastante coeso de centro-direita. Já na Venezuela a fragmentação da oposição aumentou ao longo do tempo, sendo que os principais partidos que tinham dominado a cena política do país durante o chamado período do *Pacto de Punto Fijo* diminuíram consideravelmente suas bancadas (QUADRO 12). Além disso, enquanto no Brasil a polarização existente na sociedade foi canalizada pelas vias eleitorais, na Venezuela a oposição incentivou a mobilização dos setores contrários ao governo, levando a disputa para rua e apoiando várias iniciativas de desestabilização e deslegitimação do governo eleito (QUADRO 12).

Assim, no Brasil divergências importantes se expressaram dentro do próprio Congresso, pelo menos até 2013, sendo que o nível de conflito e disputas aumentou no governo Dilma, fazendo com que até a base da coalizão se tornasse menos alinhada com o governo. Isso pode ter feito com que os governos do PT, mesmo tendo avançado na criação e reformulação dos Conselhos, tenham acabado dando mais ênfase à expansão da agenda participativa por meio das conferências nacionais, cujo desenho e convocação não dependem da aprovação do Legislativo. Já na Venezuela, mesmo que em um contexto muito diferente, a forte polarização política e os conflitos que caracterizaram os primeiros anos do governo Chávez podem ter levado a que, num primeiro momento (entre 2002 e 2003), ele tenha se focado mais na criação de programas sociais que incentivassem a participação de forma pouco institucionalizada. Entretanto, a grande maioria que esse governo sempre teve na *Asamblea Nacional* ao longo de todo o período analisado permitiu-lhe também aprovar leis que criassem IPs com desenhos específicos, sem ter que negociar com amplo e variado espectro de forças políticas. Além disso, o fato de a oposição se retirar da disputa de 2005, tentando deslegitimar as eleições legislativas e o governo, acabou abrindo espaços para o governo atuar praticamente sem oposição durante cinco anos.

Com base nos dois casos analisados, pode-se concluir que, mesmo que uma oposição forte e organizada possa, a princípio, constituir um empecilho para a criação de IPs e para a efetivação de uma agenda participativa, a aposta na disputa extrainstitucional e no acirramento do conflito nas ruas, escolhida pela oposição venezuelana durante boa parte do período analisado, acabou se tornando contraproducente, principalmente quando

acompanhada pelo abandono da atuação institucional. Ao mesmo tempo, quando a oposição tem certa proximidade ideológica com setores da base de governo, como no caso do Brasil, ela pode conseguir negociar o apoio contra a agenda do próprio governo com esses setores e impedir a aprovação de medidas importantes, como o Decreto 8.243, que iria instituir a política nacional de participação social.

Em consequência disso, torna-se fundamental analisar o conteúdo das principais leis que foram aprovadas nos dois países durante o período analisado para regulamentar o desenho das IPs que existem nos dois países. Esta análise e comparação irão permitir não apenas entender se e como os governos dos dois países conseguiram colocar em prática suas propostas participativas, mas também se e como as características da sociedade civil, das coalizões de governo e da oposição analisadas neste capítulo tiveram alguma influência sobre esses desenhos.

4 LEGISLAÇÃO SOBRE PARTICIPAÇÃO NO BRASIL E NA VENEZUELA

O quarto capítulo irá analisar as leis nacionais que, em cada um dos países analisados, sancionaram a criação de IPs e avaliará as similitudes e diferenças entre as IPs venezuelanas e brasileiras. No caso brasileiro, serão analisados os Conselhos de Políticas Públicas cujas leis tenham sido criadas ou modificadas por iniciativa do Executivo entre 2002 e 2014. No caso da Venezuela serão analisadas as leis que criam os Conselhos de Planejamento nos níveis municipais, estaduais e federal e as leis dos Conselhos Comunais e das Comunas.

O capítulo irá mostrar os resultados da análise das leis efetuada com o suporte do *software* Atlas.ti a partir da operacionalização das dimensões discutidas no primeiro capítulo (conforme explicado no apêndice metodológico) em cada um dos países estudados. O objetivo desta análise é entender como os diferentes desenhos analisados enfrentam as questões da deliberação, da inclusividade, dos poderes/impactos e da institucionalização, de forma a evidenciar quais são os elementos fundamentais que caracterizam as IPs em cada país e avaliar se e como essas últimas se encaixam na mais ampla tradição latino-americana. Além disso, o capítulo irá comparar as principais características dos desenhos das IPs analisadas nos dois países, de maneira a destacar semelhanças, diferenças e eventuais especificidades dos dois casos analisados.

4.1 Brasil: o sistema nacional de conselhos

No caso brasileiro, foram analisados os conselhos criados ou modificados por decreto ou lei de iniciativa do Executivo durante os dois governos Lula e o primeiro governo Dilma. Para identificar quais conselhos deveriam ser analisados, foi tomada como referência a lista de conselhos disponibilizada pela secretaria geral da Presidência da República (QUADRO 13)²⁰¹. Ao longo da pesquisa e da análise da legislação foi possível perceber que a lista elaborada pela secretaria geral da Presidência não inclui todos os conselhos criados ou em funcionamento durante os governos do PT. Contudo, considerou-

²⁰¹ A lista está disponível no *site*: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/conselhos-nacionais/conselhos-e-comissoes-2014.pdf>. Acesso em: 03/03/2015.

se que ela poderia ser considerada representativa da variedade de áreas de atuação e de desenhos institucionais adotados.

Ao avaliar o desenho dos conselhos, é preciso lembrar que mesmo se alguns conselhos já existiam no Brasil antes da Constituição de 1988, o impulso para a criação desses mecanismos derivou de demandas dos movimentos sociais da década de 1980 e dos debates sobre participação que se deram no período da assembleia constituinte (GOHN, 2004, p. 316; SZWAKO, 2012, p. 13-14). Além disso, como já foi citado ao longo do presente trabalho, foi com a chegada do PT ao poder, em 2002, que ocorreu uma expansão do recurso a essas IPs também no nível nacional (AVRITZER, 2012; DAGNINO; TEIXEIRA, 2014; FARIA, 2010; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011).

QUADRO 13 - Lista dos conselhos analisados no caso brasileiro (conselhos criados e modificados no período analisado)

Conselho	Ano criação/ Modifica	Sigla
Criados entre 2003 e 2014		
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	2003	CDES
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	2003 (2008)	CNPIR
Conselho Nacional de Economia Solidária	2003(2006)	CNES
Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção	2003 (2004/7/9/12)	CTPCC
Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca	2004	CONAPE
Conselho Nacional de Política Cultural	2005 (2009-12-15)	CNPC
Conselho Nacional de Juventude	2005 (2012-15)	CNJ/CONJUVE
Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas	2006 (2010)	CONAD
Conselho Curador Empresa Brasil de Comunicação	2008	
Modificados entre 2003 e 2014		
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	1985-2008-2014	CNDM
Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil	1988-2005-2010-2012	CONPDEC
Conselho Nacional de Saúde	1937 -90 -2006	CNS
Conselho Nacional de Previdência Social/Conselhos de Previdência Social	1991-2003	CNPS/CPS
Conselho Nacional do Turismo	1996-2008	CNT
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	1999-2003	CONDRAF
Conselho das Cidades	2001-2004	CONCIDADES
Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT	2001-2010	CNCD/LGBT
Conselho Nacional dos Direitos Humanos	1964-2014	CDDPH/CNDH

Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponíveis em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/conselhos-nacionais/conselhos-e-comissoes-2014.pdf>

Os conselhos gestores de políticas não são a única modalidade de participação adotada e incentivada pelos governos petistas (PIRES; VAZ, 2012). No entanto, por serem mecanismos permanentes e regulamentados por uma legislação nacional e que, em muitos casos, têm sido criados ou reformulados pelos governos do PT, sua análise foi particularmente interessante tanto para entender se o PT conseguiu pôr em prática sua concepção e projeto de participação, como para tornar possível uma comparação com as IPs criadas na Venezuela, as quais, na maioria dos casos, foram também regulamentadas por leis. Para tanto, os textos das leis e dos decretos que criam ou reformulam a estrutura dos conselhos listados no QUADRO 13 serão analisados a partir das dimensões de análise elaboradas no primeiro capítulo.

4.1.1 Deliberação nos Conselhos de Políticas

Ao analisar as características dos desenhos dos conselhos que podem influenciar a deliberação, um primeiro elemento que pode ser destacado tem a ver com o fato de que nem todas as leis e decretos abordam todas as dimensões levantadas para a análise. Isso pode indicar escassa atenção, por parte dos governos petistas, relativamente às dinâmicas deliberativas que se dão nesses espaços. Contudo, o fato de que todas as leis e decretos estabelecem a exigência de criação de um regimento interno de cada conselho pode também significar que, em muitos casos, os legisladores preferiram não detalhar esses elementos, deixando aos próprios participantes de cada um desses espaços a tarefa de debater e discutir as regras de debate e de tomada de decisões.

Mesmo assim, com exceção do Conselho Nacional de Previdência Social e do Conselho Nacional de Turismo, todas as outras leis e decretos contêm alguns elementos importantes que podem influenciar a deliberação. Em primeiro lugar, como é apresentado no QUADRO 14, com exceção desses dois conselhos citados, todos os outros estabelecem a criação de **mecanismos de acesso à informação** para os seus participantes. Entre esses mecanismos, os mais comuns são a possibilidade de criar câmaras técnicas, comissões ou grupos temáticos, prevista por 14 dos 18 conselhos analisados, e a possibilidade de convidar especialistas e técnicos que esclareçam e possam debater determinado assunto ou de pedir informações a outros órgãos, também previstos nas leis e decretos de 14 conselhos. Além disso, em seis conselhos também é prevista a possibilidade de promover encontros e seminários regionais para debater determinados temas.

Enfim, é preciso registrar que o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) prevê também a possibilidade de que seus membros tenham um assessor técnico que os auxilie. Entretanto, a legislação não especifica o papel desses assessores nem se eventuais custos decorrentes da presença desses assessores serão assumidos pelo conselho ou por cada representante, o que pode dificultar o acesso a esse tipo de suporte por parte de membros da sociedade civil. De maneira geral, apesar da especificidade do CDES, verifica-se que a maioria dos conselhos analisados prevê formas de acesso à informação muito parecidas e que em vários deles é prevista mais de uma forma de acesso à informação.

QUADRO 14 - Acesso à informação nos conselhos

Acesso à informação	Conselhos
Existência de câmaras técnicas, comissões ou grupos temáticos	CNCD/LGBT; CNDH; CNDM; CNS; CONCIDADES; CONDRAF; CDES; CNES; CNPC; CNPIR; CONAD; CONAPE; CNJ; CTPCC
Possibilidade de convidar especialistas, técnicos e/ou de pedir acesso à informação e estudos a outros órgãos	CNDH; CNDM; CNS; CONCIDADES; CONDRAF; CONPDEC; CDES; CNES; CNPIR; CONAD; CONAPE; CNJ; Conselho Curador da EBC; CTPCC
Promover encontros e seminários regionais	CNDM; CONCIDADES; CONDRAF; CNPIR; CONAPE; CNJ
Os representantes podem ter um assessor técnico	CDES

Fonte: elaboração própria

Quanto ao **poder de agenda e de fala** no interior dos conselhos, apurou-se que, no caso de seis conselhos, a legislação não estabelece regras específicas, em todos os outros o presidente do conselho detém o poder de convocar e presidir as reuniões. Ao mesmo tempo, em apenas três conselhos é prevista a possibilidade de que outros membros possam convocar reuniões²⁰² e apenas em cinco é estabelecido quem detém o poder de agenda ou pode apresentar pautas a serem discutidas no plenário (QUADRO 15). Além disso, apenas no caso do CDES é especificado que o direito à palavra será concedido previamente à inscrição e seguindo determinadas regras, enquanto em nenhum outro conselho há especificações a respeito de como deverão acontecer os debates. Nesse sentido, mesmo que existam algumas semelhanças nos desenhos dos conselhos relativamente aos poderes atribuídos ao presidente dessas IPs, em poucos casos o poder de convocatória é deixado a

²⁰² No caso do Conselho Nacional de Direitos Humanos, um terço dos membros pode convocar reuniões do Conselho, no caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social a maioria dos seus membros pode convocar reuniões, enquanto no caso do Conselho Nacional da Juventude as reuniões podem ser convocadas por 30 dos seus membros, entre os quais estejam representantes do Poder Executivo.

outros membros dos conselhos e, de forma mais geral, em poucos casos é especificado quem poderá deter o poder de agenda no interior dessas instâncias.

QUADRO 15 - Poder de agenda e de fala nos conselhos

Poder de agenda e de fala	Conselhos
<i>Convocar as reuniões:</i>	
O presidente do Conselho convoca e preside as reuniões	CNCD/LGBT; CNDH; CNDM; CONCIDADES; CONDRAF; CDES; CNES; CNPC; CONAD; CONAPE; CNJ; CTPCC
Outros membros podem convocar reuniões	CNDH; CDES; CNJ
<i>Quem detém poder de agenda:</i>	
A secretária ou o um comitê do Conselho	CONDRAF; CNES; CNPC
Ministros podem apresentar pautas a serem discutidas	CDES
O plenário decide a agenda	CNJ
Direito de palavra é regulamentado	CDES

Fonte: elaboração própria

De forma semelhante ao que acontece no caso do poder de agenda e de fala, as **regras de tomada de decisões** também não são especificadas em muitas das leis e decretos que criam e regulamentam a atuação dos conselhos. Em apenas 10 dos 18 casos analisados existem algumas indicações sobre o tipo de maioria necessária para que sejam tomadas decisões. Entre eles, quatro preveem que as decisões sejam tomadas por maioria simples, dois (Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT e o Conselho Nacional de Política Cultural) preveem que as decisões possam ser tomadas por maioria simples ou qualificada, dependendo do que estabeleça o regimento interno. Já o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) e o Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) estabelecem que as decisões deverão ser tomadas por maioria absoluta (entretanto, relativamente a este último, fala-se apenas das decisões relativas à possibilidade de voto de desconfiança da diretoria executiva da EBC). Por sua vez, o CDES e o Conselho Nacional da Juventude (CNJ) estabelecem que as decisões deverão ser tomadas por consenso. Entretanto, no CDES, em caso de decisões não consensuais, elas deverão ser acompanhadas pelas posições divergentes dos conselheiros, enquanto no CNJ é prevista a possibilidade de tomar decisões por maioria simples, caso não seja possível chegar a consenso (QUADRO 16).

Além disso, ressalta-se que, com exceção desses dois conselhos, nos quais as decisões são tomadas por consenso, em todos os outros casos é prevista a possibilidade de o presidente ter voto de desempate nas decisões e que, em dois casos (no Conselho

Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e no Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca), o presidente pode tomar decisões *ad referendum* em caso de urgência. De maneira geral é possível perceber que não há um único padrão de regras de tomada de decisões no interior dos conselhos analisados e que os casos em que as decisões por maioria qualificada ou consenso são preferidas são poucos. Nesse sentido, se por um lado parece não haver, no desenho dos conselhos analisados, regras específicas e amplamente difundidas que favoreçam deliberações capazes de ir além dos interesses particulares dos representantes, por outro lado, o presidente de muitos conselhos mantém um poder importante na hora da tomada das decisões.

QUADRO 16 - Regras de tomadas de decisões nos conselhos

Regras de tomada de decisões	Conselhos
<i>Decisões:</i>	
Maioria simples	CNCD/LGBT; CONCIDADES; CONDRAF; CNPC; CONAD; CONAPE; CNJ
Maioria qualificada	CNCD/LGBT; CNDH; CNPC; Conselho Curador da EBC
Consenso	CDES; CNJ
<i>Poderes ao presidente do Conselho:</i>	
Voto de desempate	CNCD/LGBT; CNDH; CONCIDADES; CONDRAF; CNPC; CONAD; CONAPE
Pode tomar decisões <i>ad referendum</i> em caso de urgência	CONDRAF; CONAPE

Fonte: elaboração própria

Enfim, a respeito do **isolamento dos conselhos e de seus participantes**, encontrou-se um padrão compartilhado por todos os conselhos (QUADRO 17). Com efeito, em todos os casos analisados, os participantes são membros da sociedade civil envolvidos com o tema tratado pelo respectivo conselho e não cidadãos comuns. Além disso, os representantes da sociedade não estão isolados da dinâmica política mais ampla, pois além de serem representantes de grupos específicos eles interagem com representantes das próprias instituições durante todo o período de sua participação nos conselhos. Ao mesmo tempo, os conselhos não são espaços isolados dessa dinâmica política, pois, além de contarem com representantes das instituições, em todas as leis e decretos analisados é especificado que essas IPs são vinculadas a determinados órgãos ou instituições e, em muitos casos é estabelecido também que deverão apoiar e articular sua atuação com a de outros órgãos públicos. Nesse sentido, é possível afirmar que os conselhos criados e/ou modificados durante o período analisado seguem o mesmo padrão de inserção na dinâmica política e

institucional mais ampla e não são instâncias voltadas para isolar e proteger a interação de seus participantes de influências externas.

QUADRO 17 - Isolamento dos conselhos

Isolamento	Conselhos
Falta de isolamento dos participantes	CNCD/LGBT; CNDH; CNDM; CNPS (CPS); CNS; CNT; CONCIDADES; CONDRAF; CONPDEC; CDES; CNES; CNPC; CNPIR; CONAD; CONAPE; CNJ; Conselho Curador da EBC; CTPCC
Falta de isolamento das IPs	CNCD/LGBT; CNDH; CNDM; CNPS (CPS); CNS; CNT; CONCIDADES; CONDRAF; CONPDEC; CDES; CNES; CNPC; CNPIR; CONAD; CONAPE; CNJ; Conselho Curador da EBC; CTPCC

Fonte: elaboração própria

De forma geral, os conselhos analisados apresentam padrões muito parecidos no que diz respeito ao acesso à informação e à sua falta de isolamento para com o sistema político mais amplo. Contudo as informações sobre a possibilidade de fala e de proposta de pautas, assim como sobre as regras de tomada de decisões, são mais escassas e não parecem seguir um único padrão. Nesse sentido, informações mais detalhadas sobre estes dois últimos aspectos poderão ser encontradas nos regimentos internos de cada um dos conselhos analisados, sendo que, em muitos casos, os legisladores deixaram indefinidos vários dos elementos que podem influenciar a deliberação dessas IPs

4.1.2 Inclusividade nos Conselhos de Políticas

Um primeiro elemento que pode ser destacado ao analisar se e em que medida a legislação que define o desenho dos conselhos permite amplo **acesso da sociedade** é que, em todos os casos analisados, os conselhos preveem a participação de representantes de distintos tipos de organizações da sociedade civil ativos na área de atuação de cada conselho. Além disso, a participação de setores excluídos ou minorias é prevista apenas no caso dos conselhos que lidam, de maneira específica, com temas relacionados a esses grupos de forma direta, como no caso do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT) e do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), ou, de forma indireta, como no caso do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), no qual é prevista a participação de um representante de associações de catadores de lixo e um das organizações quilombolas, e do Conselho

Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), o qual prevê a participação de representantes de comunidades quilombola, indígenas, mulheres trabalhadoras rurais e associações da agricultura familiar/reforma agrária (QUADRO 18). Nesse sentido, é possível afirmar que acesso aos conselhos cujo desenho é regulamentado por uma legislação nacional é incentivado para organizações e movimentos que já existem e, em geral, não é aberto para amplos setores da população.

QUADRO 18 - Acesso aos conselhos e a posições no seu interior

Acessibilidade	Conselhos
<i>Quem participa:</i>	
Sociedade civil	CNCD/LGBT; CNDH; CNDM; CNPS (CPS); CNS; CNT; CONCIDADES; CONDRAF; CONPDEC; CDES; CNES; CNPC; CNPIR; CONAD; CONAPE; CNJ; Conselho Curador da EBC; CTPCC
Menção a minorias ou grupos excluídos	CNCD/LGBT; CNDM; CNES; CNPIR
<i>Composição do Conselho:</i>	
Maioria de representantes da sociedade civil	CNDM; CNPS (CPS); CNS; CONCIDADES; CONDRAF; CDES; CNES; CNPC; CONAPE; CNJ; Conselho Curador da EBC
Paritários	CNCD/LGBT ; CNDH ; CNPIR; CTPCC
Maioria de representantes do poder público	CONPDEC ; CONAD
<i>Presidência do Conselho:</i>	
Ministro/Secretário da área	CNDM; CNT; CONCIDADES; CONDRAF; CONPDEC; CDES; CNES; CNPC; CNPIR; CONAD; CONAPE; CTPCC
Alternância entre representantes do poder público e da sociedade civil	CNCD/LGBT; CNJ
Eleição do presidente	CNS; Conselho Curador da EBC

Fonte: elaboração própria

Além do acesso aos conselhos privilegiar a participação de grupos e organizações específicos que já atuam em determinadas áreas, é possível também apontar que em alguns casos, como no Conselho Nacional Antidrogas (CONAD) e no Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), a sociedade civil tem menos assentos com respeito aos representantes do poder público (QUADRO 18)²⁰³. Além disso, mesmo se a **composição** da maioria dos conselhos prevê que a maioria dos assentos seja reservada para representantes da sociedade civil ou que representantes da sociedade civil e do poder público tenham o mesmo número de representantes, várias das leis e decretos analisados colocam entre os representantes da sociedade civil organizações muito variadas, como representantes de movimentos sociais, de sindicatos e associações profissionais, de setores empresariais, de entidades de pesquisas ou personalidades notoriamente conhecidas por

²⁰³ Vale a pena lembrar que apenas no caso do Conselho Nacional de Turismo a legislação não especifica o número e o tipo de representantes da sociedade civil.

sua atuação em determinada área. Isso permite que os conselhos sejam espaços onde pode se expressar ampla variedade de opiniões e pontos de vista, no entanto, é pouco provável que, na hora de tomar decisões, esses diferentes setores tenham posições parecidas, o que, por sua vez, pode dificultar a tomada de decisões amplamente compartilhadas.

Assim, mesmo se, ao analisar o peso da sociedade civil e dos diferentes setores que a representam em cada conselho, não foi possível encontrar um único padrão, é possível destacar que, na grande maioria dos casos, os representantes do poder público não têm a maioria nessas IPs, o que pode tornar mais fácil que as vozes e as demandas da sociedade civil e de seus diferentes setores sejam ouvidas nesses espaços. Contudo, com exceção do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e do Conselho Curador da EBC, os quais elegem seu presidente, do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT) e do Conselho Nacional da Juventude (CNJ), cuja presidência deve ser alternada entre representantes do poder público e da sociedade civil, e do Conselho Nacional Direitos Humanos (CNDH) e dos Conselhos da Previdência Social (CPS), cuja legislação não especifica quem será o presidente, a grande maioria dos conselhos é presidida pelo Ministro, secretário ou por um funcionário do alto escalão da área de atuação do conselho (e, no caso do CDES, pelo Presidente da República). Isso, junto com o fato de que, em muitos casos, é o Presidente quem convoca e preside as reuniões e cujo voto pode ter poder desempate, pode fazer com que, mesmo quando a sociedade civil tem a maioria dos assentos no conselho, representantes do poder público ainda mantenham poderes importantes nessas IPs.

Enfim, em pouquíssimos casos a legislação analisada estabelece a **existência, composição e poderes de eventuais órgãos internos** aos conselhos²⁰⁴. Isso indica que, de forma parecida ao que foi encontrado no caso das características que podem influenciar a deliberação, a criação e regulamentação dessas instâncias são deixadas para o regimento interno de cada conselho, o que, por sua vez, significa que a ocupação de cargos e a detenção de determinados poderes no interior de cada conselho poderão ser objeto de debate e, eventualmente, de disputa entre os próprios participantes desses espaços.

²⁰⁴ As únicas leis/decretos que preveem a existência de alguns órgãos internos e estabelecem suas funções são a do Conselho Nacional Política Cultural (CNPC), a qual prevê a existência de um comitê formado por representantes das instituições, o qual articula a agenda e coordena a pauta, a do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), que prevê um comitê permanente composto de três membros de cada segmento (poder público, empreendimentos de economia solidária e sociedade civil), o qual deve organizar a pauta e os encaminhamentos, e a do Conselho Nacional Direitos Humanos (CNDH), a qual prevê a existência de uma secretária executiva, mas sem especificar qual será sua composição.

Ao mesmo tempo, como todos os conselhos analisados, com exceção dos Conselhos de Previdência Social, atuam no nível nacional, é particularmente importante analisar as características dos mecanismos de representação que permitem à sociedade civil participar de instâncias que vão muito além do nível de atuação local. Nesse sentido, um primeiro ponto que pode ser levantado diz respeito a que, mesmo se em cinco dos casos analisados não seja especificado o **tipo de organizações que poderão participar** dessas IPs, as leis e decretos que regulamentam os outros 13 conselhos especificam mais ou menos detalhadamente os tipos de organizações que terão acesso à participação e, em alguns casos, já estabelecem a lista de organizações que têm direito a assentos no conselho.

Ao analisar de maneira mais detalhada o tipo de organizações que são chamadas a participar dos conselhos, detectou-se que eles estão abertos a ampla variedade de organizações. Porém, de forma geral, os setores que mais têm acesso aos conselhos são os movimentos sociais, ONGs e outras organizações sociais, seguidos por sindicatos e associações profissionais, enquanto a participação de representantes dos setores empresariais é prevista em apenas seis conselhos (QUADRO 19). Nesse sentido, parece possível afirmar que, mesmo se o acesso aos conselhos que atuam no nível nacional não é aberto a setores muito amplos da população, principalmente a setores escassamente organizados ou que não têm certo histórico de atuação em determinada área, essas IPs permitem ampliar a participação de setores que tradicionalmente têm tido pouco acesso à arena política formal.

Já com respeito às **modalidades de escolha dos representantes** da sociedade civil, não foi possível encontrar um único padrão que caracterizasse todos os conselhos. Porém, em seis deles, ou seja, em 1/3 dos casos analisados, os representantes da sociedade civil são escolhidos pelo poder público²⁰⁵ e em quatro eles são escolhidos pelas próprias organizações (QUADRO 19). Essas modalidades de escolha dos representantes, junto com o fato de que, quando são as próprias organizações a escolher seus representantes, o leque de organizações que podem participar é, no geral, definido de maneira bastante estrita não deixando muita margem para o acesso de organizações não previstas na legislação²⁰⁶, pode, em alguma medida, restringir o acesso aos conselhos, pois deixa ampla

²⁰⁵ No caso do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR), os membros escolhidos pelo poder público são apenas três, enquanto os demais membros são escolhidos por processo seletivo.

²⁰⁶ No caso do CNES, as entidades com direito a assentos nos conselhos são abrangidas na legislação. Já a legislação que regulamenta o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) determina que parte dos assentos será destinada a entidades e organizações específicas, enquanto outra parte é destinada a determinados tipos de organizações, sem que estas últimas sejam definidas de antemão. Por sua vez, nos Conselhos de Previdência Social, é especificado

discricionariedade para as autoridades públicas e restringe a participação às organizações ou tipos de organizações mencionadas na legislação. Isso pode limitar a participação de outros possíveis atores sociais que atuam na área, mas não são reconhecidos pelo governo como possíveis interlocutores.

QUADRO 19 - Representação nos conselhos no Brasil

Formas de representação	Conselhos
<i>Setores que tem acesso à representação:</i>	
Movimentos sociais, ONGs e outras organizações da sociedade civil	CNCD/LGBT; CNDH; CNS; CONCIDADES; CONDRAF; CNES; CNPC; CONAPE; CNJ; Conselho Curador da EBC ; CTPCC
Sindicatos e associações profissionais	CNCD/LGBT; CNDH; CNPS (CPS); CNS; CONCIDADES; CONDRAF; CNPC; CONAD; CONAPE; Conselho Curador da EBC ; CTPCC
Setores empresariais	CNPS (CPS); CNS; CONCIDADES; CNPC; CONAPE; CTPCC
Outros	CNCD/LGBT; CONCIDADES; CONDRAF; CNES; CNPC; CONAD; CNJ; Conselho Curador da EBC ; CTPCC
Não especificado	CNDM; CNT; CONPDEC; CDES; CNPIR;
<i>Modalidade de escolha dos representantes da sociedade civil:</i>	
Processo seletivo	CNCD/LGBT; CNDM; CNPIR;
Eleição	CNDH; CNS; CONCIDADES; CONAPE;
Indicados pelas próprias organizações	CNPS (CPS); CONDRAF; CNES; CNPC;
Escolhidos pelo poder público	CNT; CONPDEC; CNPIR; CONAD*; CNJ**; Conselho Curador da EBC;
Não especificado	CDES; CTPCC

*No caso do Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), a legislação estabelece que cinco especialistas e profissionais que trabalham com a questão das drogas serão indicados pelo presidente do Conselho, mas não especifica como serão escolhidos os outros oito membros da sociedade civil.

**No caso do CNJ, a escolha deverá ser efetuada a partir de um amplo processo de diálogo social.

Fonte: elaboração própria

Mesmo assim, constatou-se que em três casos analisados a legislação prevê a escolha dos representantes com base em amplo processo seletivo e que em quatro casos é prevista a realização de eleições para escolher as organizações e/ou seus representantes que terão assento no respectivo conselho (QUADRO 19). Além disso, tanto no caso dos conselhos que optam por um processo seletivo de escolha dos representantes, como no caso daqueles que escolhem seus representantes da sociedade civil por meio de eleições, o tipo de organizações que podem participar não é detalhado (CNDM, CNPIR) ou é definido apenas por tipologias de organizações bastante gerais (CNCD/LGBT, CNDH, CONCIDADES, CNS e CONAPE), sem que, na maior parte dos casos, seja especificado

apenas que as vagas da sociedade civil serão distribuídas entre determinados tipos de entidades (representativas dos empregados, empregadores e pensionistas) e que estas últimas deverão escolher seus representantes.

de antemão quais organizações terão direito a assentos nos conselhos. Nesse sentido, mesmo que as modalidades de acesso à representação sejam, em vários casos, bastante restritas a determinadas organizações ou que a escolha delas seja deixada na mão do poder públicos, alguns conselhos, em particular os que atuam na área de proteção e promoção de direitos (CNDM, CNPIR, CNCD/LGBT, CNDH), se destacam por permitir o acesso à representação de um leque mais amplo e menos definido de setores da sociedade civil e por estabelecer formas de escolha dos representantes mais democráticas e menos discricionais.

De uma forma geral, é possível apontar que os conselhos analisados, cujo desenho é regulamentado por leis e/ou decretos, não são instâncias abertas à participação de amplos setores da população, devido ao fato de serem espaços que atuam no nível nacional através da escolha de representantes entre tipo de organizações definidas. Mesmo assim, essas IPs abrem canais de participação para setores da sociedade civil, principalmente movimentos sociais e ONGs e outras organizações sociais, que tradicionalmente não têm muito acesso à esfera política formal. Além disso, o fato de que, na maior parte dos conselhos analisados, a maioria, ou pelo menos metade, dos membros pertença à sociedade civil e de que a definição de eventuais posições de poder dentro dos conselhos seja deixada a debates e discussões entre os próprios participantes (mesmo se, em muitos casos, a presidência é deixada a representantes do poder público) permitem apontar que, apesar de alguns limites, os conselhos são espaços que se propõem a incluir na arena política uma variedade de atores sociais. Enfim, mesmo se o tipo de organizações chamadas a participar é, em muitos casos, restrito a tipos de organizações bem definidos e cujos representantes são escolhidos pelo poder público, certos tipos de conselhos, principalmente aqueles voltados para a promoção de direitos, apresentam mecanismos de representação mais democráticos de escolha dos representantes e abrem o acesso à representação a um leque mais amplo de setores e organizações da sociedade civil.

4.1.3 Poderes e impactos dos Conselhos de Políticas

Ao analisar os **poderes** atribuídos aos conselhos, ressalta-se que, mesmo não sendo possível avaliar os impactos dessas IPs a partir apenas da análise do desenho, algumas características dele são fundamentais para entender como as decisões tomadas por essas instâncias serão tomadas em consideração pelas demais instituições políticas ou se poderão facilmente ser ignoradas. A respeito, é possível destacar que, onde a legislação estabelece

que os conselhos serão apenas consultivos, as chances deles influenciarem e/ou terem impactos sobre o sistema político serão menores do que as dos conselhos cujas decisões são definidas como vinculantes.

Na maioria dos casos analisados, os conselhos são definidos como instituições de caráter apenas consultivo. Em quatro casos a legislação define os conselhos como consultivos e deliberativos (CNCD/LGBT, CNDM, CONCIDADES, Conselho Curador da EBC) e apenas o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e o Conselho Nacional Antidrogas (CONAD) são definidos como deliberativos (QUADRO 20)²⁰⁷. Quanto às atribuições dos conselhos definidos como consultivos, a legislação os define com expressões como “propor”, “opinar”, “recomendar”, “assessorar”, “manifestar-se”, “subsidiar a formulação”, “sugerir”, “contribuir à formulação”, entre outras. Isso deixa bastante claro que as propostas e decisões tomadas por essas IPs poderão ou não ser levadas em consideração por outras instituições políticas, sendo que os impactos concretos das suas ações dependerão, em boa medida, da vontade política e da atuação de atores que agem no interior delas.

Além disso, entre os conselhos com caráter consultivo, apenas a legislação relativa ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e ao Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR) estabelece que as decisões desses conselhos deverão ser publicadas em meios oficiais, no Diário Oficial da União (DOU), enquanto, nos casos dos demais conselhos de caráter consultivo não é especificado se e como suas decisões deverão ser divulgadas. Entretanto, o decreto que cria o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPCC), mesmo não estabelecendo seu caráter deliberativo, indica que o conselho deverá aprovar as diretrizes do Plano Nacional de Cultura, com prévio encaminhamento ao Ministério da Cultura, e que esse Ministério deverá observar as diretrizes sugeridas pelo conselho. Conclui-se que, diferentemente dos outros conselhos de caráter consultivo, no caso do CNPCC a legislação acaba vinculando de maneira mais estrita a atuação do Ministério da Cultura às propostas e sugestões elaboradas pelo conselho.

²⁰⁷ Mesmo se a maioria dos Conselhos é apenas de consultiva, existem decisões do Judiciário que definem que as decisões dos conselhos devem ser respeitadas. Porém, é importante destacar que, nesses casos, o caráter deliberativo não é garantido pelo desenho institucional desses conselhos, objeto do presente estudo, mas deriva da atuação de atores externos e que não participaram da elaboração das leis analisadas.

QUADRO 20 - Poderes e impactos dos conselhos

Poderes e impactos dos Conselhos	Conselhos
<i><u>Tipo de decisões e poderes:</u></i>	
Consultivos	CNCD/LGBT; CNDH; CNDM; CNPS (CPS); CNT; CONCIDADES; CONDRAF; CONPDEC; CDES; CNES; CNPC; CNPIR; CONAPE; CNJ; Conselho Curador da EBC; CTPCC
Deliberativos	CNCD/LGBT; CNDM; CNS; CONCIDADES; CONAD; Conselho Curador da EBC
Sanções em caso de descumprimento das decisões dos conselhos	Conselho Curador da EBC;
<i><u>Fase de atuação:</u></i>	
Elaboração	CNCD/LGBT; CNDH; CNDM; CNPS (CPS); CNS; CNT; CONCIDADES; CONDRAF; CONPDEC; CDES; CNES; CNPC; CNPIR; CONAD; CONAPE; CNJ; Conselho Curador da EBC; CTPCC
Execução	CONPDEC; CONAPE
Controle	CNCD/LGBT; CNDH; CNDM; CNS; CONCIDADES; CONDRAF; CONPDEC; CNES; CNPC; CNPIR; CONAD; CONAPE; Conselho Curador da EBC
<i><u>Nível de atuação:</u></i>	
Nacional	CNCD/LGBT; CNDH; CNDM; CNS; CNT; CONCIDADES; CONDRAF; CONPDEC; CDES; CNES; CNPC; CNPIR; CONAD; CONAPE; CNJ; Conselho Curador da EBC; CTPCC
Municipal	CNPS (CPS)

Fonte: elaboração própria

Por sua vez, os conselhos definidos como consultivos e deliberativos têm algumas atribuições parecidas com as dos conselhos de caráter consultivo, no sentido de propor ações, estudos, debates, apresentar sugestões, manifestar-se sobre determinados temas ou emitir orientações e recomendações. Contudo, eles têm também o poder de decidir sobre alguns assuntos. Em particular, o Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES) deverá formular a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano²⁰⁸, enquanto o Conselho Curador da EBC deverá deliberar sobre as diretrizes da política de comunicação e sobre o planejamento, a linha editorial e a programação propostas pela diretoria executiva da EBC, podendo também se manifestar sobre sua aplicação prática. Porém, nos casos do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos LGBT (CNCD/LGBT) e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), a legislação não especifica quais serão as decisões com caráter vinculante e quais as áreas de atuação em que esses conselhos serão apenas consultivos²⁰⁹. Já no Conselho Nacional de Saúde (CNS) e no

²⁰⁸ Além disso, a legislação estabelece também que o Ministério das Cidades deverá regular as matérias relativas ao Estatuto da Cidade em consonância com as resoluções do Conselho.

²⁰⁹ No caso do decreto que modifica o funcionamento do CNCD/LGBT, é estabelecido apenas que este último deverá participar na elaboração de critérios e parâmetros de ação governamental relativos à temática

Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), a legislação estabelece de maneira clara que suas decisões deverão ser cumpridas nas respectivas áreas de atuação. Entretanto, enquanto o decreto que cria o CONAD estabelece quais serão suas funções de maneira muito geral, sem especificar que tipo de decisões e resoluções poderão ser tomadas por esse órgão, o decreto que modifica o desenho do CNS determina suas funções muito mais detalhadamente²¹⁰.

Além disso, é preciso apontar que, até mesmo nos conselhos definidos como deliberativos, a legislação praticamente não prevê sanções ou outras formas de intervenção caso as decisões tomadas nesses espaços não sejam respeitadas. A única exceção é a do Conselho Curador da EBC, o qual pode dar voto de desconfiança a membros da diretoria executiva da EBC por maioria absoluta dos membros do conselho, sendo que, se algum dos membros receber dois votos de desconfiança num período de 12 meses ele será destituído²¹¹. Nesse sentido, até mesmo os conselhos definidos como deliberativos têm, no seu desenho, poucos meios efetivos para garantir que suas decisões sejam realmente tomadas em consideração e executadas para além da vontade política e do compromisso de determinados atores institucionais.

Entretanto, mesmo não tendo mecanismos para sancionar eventuais descumprimentos de suas decisões, em 13 dos 18 conselhos analisados a legislação estabelece que estes deverão ter também funções de acompanhamento das políticas e dos planos das respectivas áreas de atuação (QUADRO 20), o que pode permitir que essas IPs verifiquem se e como suas decisões estão sendo implementadas e, eventualmente, exerçam pressões para que tais decisões sejam respeitadas. De forma mais geral, como aparece claramente no QUADRO 20, mesmo que boa parte dos conselhos analisados tenha **competências** relativas ao controle, seguimento e avaliação de planos, políticas e programas das respectivas áreas de atuação, eles são IPs criadas fundamentalmente para auxiliar na elaboração de planos e políticas e ampliar o acesso e a participação da sociedade civil aos espaços onde são tomadas as decisões relativas a ampla variedade de temáticas, pois em todos os casos analisados essas competências estavam presentes.

LGBT. Já no caso do CNDM, a legislação estabelece apenas que este último deverá formular e propor diretrizes para a ação governamental e que publicará suas decisões no DOU.

²¹⁰ O decreto estabelece, por exemplo, que o Conselho deverá formular estratégias relativas ao Plano Nacional de Saúde, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros, elaborar o cronograma de transferência de recursos para estados e municípios ou aprovar critérios e valores para a remuneração de serviços e parâmetros para a cobertura da assistência.

²¹¹ A legislação relativa ao CNDH também prevê que este último possa aplicar sanções, mas elas se resumem a advertências, formas de censura pública e recomendações.

Em apenas dois casos (CONPDEC e CONAPE) a legislação prevê que os conselhos deverão participar também da execução de políticas e programas (QUADRO 20). Todavia, em nenhum dos dois casos é especificado quais serão as competências desses conselhos quanto à implementação de determinadas políticas. Com efeito, no caso do Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (CONAPE), a legislação prevê apenas que ele deverá participar na formulação e implementação de políticas públicas de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, enquanto no caso do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC) é estabelecido apenas que este último deverá participar da formulação, implementação e execução do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e expedir procedimentos para implementação, execução desse mesmo plano.

Em consequência disso, tomando-se em consideração as competências e as fases de atuação dos conselhos cujo desenho é regulamentado pela legislação analisada, todos eles seguem um padrão muito parecido, sendo pensados basicamente como instituições voltadas a discutir e contribuir na elaboração de políticas públicas em determinadas áreas. Essas competências são, em muitos casos, complementadas com a possibilidade de acompanhar e avaliar o cumprimento e a execução dos programas e políticas que essas IPs ajudaram a elaborar ou que têm a ver com a sua área de atuação. Já competências relativas à execução de políticas e programas são quase completamente ausentes e, nos poucos casos em que aparecem, elas permanecem muito gerais e não detalham as possíveis formas de atuação dos conselhos.

Enfim, ressalta-se que, mesmo se no Brasil existem conselhos e também outros tipos de IPs que atuam em **níveis geográficos** variados, desde o nível municipal, até o nível nacional, a legislação promulgada no nível nacional regulamenta o desenho e o funcionamento dos conselhos que atuam nesse nível, sendo que algumas das leis analisadas estabelecem, no máximo, a necessidade de que os conselhos nacionais incentivem a criação de conselhos da mesma área também no nível estadual e municipal. A única exceção encontrada ao longo da pesquisa foi o Decreto número 4.874 de 11 de novembro de 2003, que regulamenta o funcionamento dos Conselhos de Previdência Social (CPS), os quais deverão funcionar junto às gerências executivas ou às superintendências regionais do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), ou seja, em todos os municípios em que esses órgãos estiverem presentes (BRASIL, 2003c) (QUADRO 20). Com efeito, o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS) foi criado por uma lei de 1999, anterior aos governos do PT, enquanto o decreto de 2003 não modifica o funcionamento desse

conselho, mas dedica-se a regulamentar as características do Conselho de Previdência Social que deverão existir nos órgãos da previdência que atuam no nível municipal.

A partir dos dados apresentados, pode-se afirmar que, mesmo não existindo um único padrão relativamente ao tipo de decisões que podem ser tomadas por essas IPs, a maioria dos conselhos criados ou modificados durante os dois governos Lula e o primeiro governo Dilma são de caráter consultivo e que, nos conselhos de caráter deliberativo, a legislação estabelece de maneira muito geral quais decisões serão vinculantes e quais não. Além disso, quanto às fases das políticas públicas e aos níveis de governo nas quais os conselhos analisados atuam, registrou-se, que, apesar de algumas pequenas diferenças, existem certos padrões compartilhados por todos eles. Verificou-se que todos os conselhos são IPs que atuam na elaboração de políticas, planos e programas e que, mesmo sem poder interferir diretamente na implementação e execução, podem, em muitos casos, exercer certas modalidades de controle. Já com respeito ao nível geográfico de atuação, em várias leis e decretos é prevista a existência ou o incentivo à criação de conselhos que atuem no nível estadual e municipal, mas, com exceção dos Conselhos de Previdência Social (CPS), a legislação analisada não regulamenta sua existência e seu funcionamento, nem estabelece alguma característica do seu desenho institucional.

4.1.4 Institucionalização dos Conselhos de Políticas

Na análise das características da institucionalização de conselhos cujo desenho é regulamentado através de uma legislação nacional, o primeiro elemento que deve ser destacado diz respeito ao fato de que o próprio recorte da pesquisa fez com que fossem escolhidas IPs com certo nível de institucionalização. Entretanto, apesar da criação desses conselhos ser sancionada por lei, tornando-os assim **obrigatórios**, em nenhum dos casos analisados a legislação prevê medidas ou sanções que possam ser tomadas caso os conselhos não funcionem ou fiquem desativados.

Além disso, todas as leis analisadas seguem mais ou menos um mesmo padrão de **detalhamento**, especificando as funções e, em menor ou maior medida, também a composição e as modalidades de escolha dos representantes. Mesmo assim, a maior parte das leis e decretos analisados não especifica as regras que deverão guiar os debates e as deliberações nesses espaços nem eventuais divisões de competências e poderes internas aos conselhos, indicando apenas a necessidade de que cada conselho elabore seu próprio

regimento interno. Apesar da legislação não aprofundar o desenho dessas IPs, principalmente em relação a vários elementos que podem afetar as dinâmicas deliberativas internas a essas instâncias, tais elementos poderão ser objeto de discussão e negociação entre os próprios participantes, os quais terão que elaborar e poderão alterar o regimento interno de cada um dos conselhos.

Ao abordar as **áreas** de atuação, é preciso alertar que os conselhos analisados ao longo da pesquisa não permitem mostrar um panorama completo de todas as áreas nas quais essas IPs estão presentes no nível federal, pois, em alguns casos, como, por exemplo, assistência social, educação ou meio ambiente, conselhos já existiam antes da chegada do PT ao poder²¹². Mesmo assim, analisar onde os governos petistas resolveram intervir para criar novos conselhos ou, eventualmente, fortalecer os que já existiam vai ajudar a entender onde esses governos conseguiram inovar e/ou ampliar os canais institucionalizados de participação. Nesse sentido, um primeiro ponto que pode ser destacado tem a ver com o compromisso dos governos petistas em ampliar os canais de participação na área de proteção e promoção de direitos (QUADRO 21)²¹³, pois, ao longo dos três governos analisados foram criados dois novos conselhos (o CNPIR e o CNJ) e foi modificado o desenho de outros três (o CNCD/LGBT, o CNDH e o CNDM). Além das temáticas relacionadas à garantia de direitos, os governos do PT também deram destaque à ampliação da participação nas políticas sociais, pois, nessa área, foram modificadas a legislação e o desenho do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e foram criados o Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), o Conselho nacional de Economia Solidária CNES²¹⁴, o

²¹² Isso pode ter feito com que, em algumas dessas áreas onde já existiam conselhos, o PT não tenha considerado prioritário mudar seu desenho, limitando-se a levar para frente ou a incentivar suas atividades.

²¹³ Para classificar os conselhos analisados, foi tomada como referência a classificação utilizada no relatório de pesquisa do IPEA sobre conselhos nacionais e perfil e atuação dos Conselheiros (CRUXÊN *et al.*, 2013). Essa classificação divide os conselhos entre os que estão na área de garantia de direitos, os que estão na área de políticas sociais, os da área de desenvolvimento econômico e os da área de infraestrutura e recursos naturais. Entretanto, entre os conselhos que o relatório classifica na área de infraestrutura e recursos naturais, o presente trabalho analisou só o CONCIDADES, pois o Conselho Nacional de Meio Ambiente e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos foram criados antes de 2002. Além disso, o presente trabalho analisou o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC) e o Conselho Curador da EBC. Pela diversidade dos temas abordados nesses conselhos optou-se por não utilizar a categoria “infraestrutura e meio ambiente” e incluir a categoria “outros”, inserindo nesta última o CONCIDADES, o CONPDEC, o CTPCC e o Conselho Curador da EBC.

²¹⁴ Mesmo se o CNES pode, a princípio, ser caracterizado como um conselho que atua na área econômica, o fato de ele ser um órgão que depende do Ministério do Trabalho, assim como o fato de ter, entre suas funções, a de colaborar com as políticas públicas de combate ao desemprego e à pobreza, faz com que este último possa ser inserido no conjunto mais amplo de conselhos que atuam na área social. Além disso, é preciso também registrar que o CNES não debate questões macroeconômicas ou relativas aos rumos do desenvolvimento do país, mas políticas e programas específicos para o setor da economia solidária.

Conselho Nacional de Política Cultural (CNPIC) e os Conselhos de Previdência Social (CPS).

QUADRO 21 - Área de institucionalização dos conselhos no Brasil

Área	Conselhos
Garantia de direitos	CNCD/LGBT; CNDH; CNDM; CNPIR; CNJ
Políticas sociais	CPS; CNS; CNAD; CNES; CNPC
Desenvolvimento econômico	CDES; CONDRAF; CNT; CONAPE
Outros	CONCIDADES; CONPDEC; CTPCC; Conselho Curador EBC

Fonte: elaboração própria a partir da classificação presente no trabalho IPEA (só CONCIDADE classificado como infraestrutura e recursos naturais, junto com o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e CNRH, não analisados na presente pesquisa, *versus* CONDPDEC, CTPCC e Conselho Curador da EBC não foram analisados pela pesquisa do IPEA). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhos_nacionais.pdf. Acesso em dezembro de 2016.

As áreas nas quais os governos petistas mais avançaram na criação ou na modificação de conselhos foram as da promoção de direitos e das políticas sociais. Porém, a área de desenvolvimento econômico também merece destaque (QUADRO 21). Com efeito, a criação do Conselho Nacional de Agricultura e Pesca (CONAPE) e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), junto com a modificação do desenho do Conselho Nacional de Turismo e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), revelam a existência de um compromisso para com a ampliação dos canais de participação nas áreas de desenvolvimento econômico e social.

Entretanto, vale a pena enfatizar que o CNT, CONAPE e CONDRAF tratam de temas específicos e que, em particular, o CONDRAF tem competências em áreas com amplas interfaces com as políticas sociais, pois entre seus objetivos estão propor políticas para superar pobreza e gerar emprego e renda no meio rural, reduzir as desigualdades de raça, gênero, gerações e regionais, assim como contribuir para a erradicação da fome e melhorar a segurança alimentar e o acesso à educação em áreas rurais. Nesse sentido, entre os conselhos da área econômica, apenas o CDES está envolvido em debates e discussões mais amplas sobre as escolhas do governo em matéria de economia. Assim, mesmo que a criação desse conselho, no começo do primeiro governo Lula, possa ser considerada um marco importante, ao permitir que um número importante de representantes da sociedade civil participasse ativamente das discussões sobre os rumos do desenvolvimento econômico e social do país, algumas autoras (FARIA, 2009; HOCHSTETLER, 2008) relatam que, mesmo tendo aberto novos espaços de participação na esfera econômica, os governos petistas continuaram mantendo políticas e prioridades macroeconômicas que, em

muitos casos, diferiam das posições e das demandas da sociedade civil envolvida nesses espaços.

Enfim, entre as demais áreas nas quais, ao longo do período analisado, foram criados ou modificados conselhos, merece particular destaque a reformulação do desenho do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES) em 2004. Esse conselho tem importantes competências sobre temas ligados à infraestrutura, como habitação, saneamento, mobilidade e transporte urbano. Além disso, apesar de não terem sido criados, durante o período analisado, conselhos voltados, de maneira específica, para a discussão do tema das grandes infraestruturas, conselhos como o CONCIDADES abriram espaços para que, em alguns contextos, a sociedade civil pudesse ter voz sobre esse tema.

Além das áreas nas quais os conselhos estão presentes, essas IPs têm características muito parecidas quanto ao **tipo de sua inserção no sistema político e às relações que entretêm com as demais instituições**. A respeito, é possível apontar que os conselhos são IPs inseridas em estruturas institucionais que já existem, pois estão, pelo geral, associados a um Ministério ou secretaria (com exceção do CDES, associado diretamente à Presidência da República), participam deles representantes de vários Ministérios e outras instituições políticas e sua principal função é auxiliar esses órgãos na elaboração de políticas e programas. Além disso, a legislação analisada refere-se às funções dos conselhos com expressões como “articular-se com” outros órgãos, “apresentar propostas”, “acompanhar”, “apoiar” outro órgãos, “promover parcerias”, “incentivar a cooperação”, “assessorar” ou “colaborar com”. Nesse sentido, parece possível apontar que os conselhos são IPs cuja proposta fundamental é complementar e subsidiar a atuação de outras instituições políticas, de forma a que possam incluir em sua atuação novas demandas e propostas vindas da sociedade civil.

De forma mais geral, os conselhos analisados têm as mesmas características e modalidades de institucionalização e inserção no sistema político mais amplo. Isso porque, mesmo não existindo sanções no caso em que essas IPs sejam desativadas ou não funcionem, todas elas são, a princípio, obrigatórias. Além disso, as leis e decretos que regulamentam seu desenho são bastante parecidos no que diz respeito ao grau de detalhamento das regras de funcionamento dos conselhos e todos deixam que elementos importantes relativos às dinâmicas deliberativas e às posições ocupadas no interior de cada conselho sejam estabelecidos pelos respectivos regimentos internos. Isso implica que as decisões sobre esses elementos não sejam impostas de cima para baixo, nem deixadas à

atuação discricionária de alguns atores, mas se tornem questões a serem debatidas e decididas pelos próprios participantes.

Os conselhos têm também as mesmas características e modalidades de inserção no sistema político mais amplo, sendo que, em todos os casos analisados, eles são pensados como instâncias que devem interagir com outras instituições políticas, aportando novas ideias e propostas. Nesse sentido destaca-se que prevalece no desenho dos conselhos a ideia de que eles devem atuar de forma complementar às demais instituições políticas que já existem e que a inclusão de novos atores e demandas em espaços de interação com atores do setor público pode melhorar a atuação destes últimos e a capacidade das instituições democráticas de responderem às demandas da população.

Ao longo do período analisado, apurou-se também que os conselhos não se disseminaram da mesma maneira em todas as áreas de atuação do governo. Pelo menos em parte, isso pode ser devido ao fato de que, relativamente a algumas temáticas, já existiam conselhos criados antes da chegada do PT ao governo. Contudo, os governos analisados investiram mais na criação ou na modificação do desenho de conselhos nas áreas ligadas à proteção e promoção de direito, às políticas sociais e, mesmo que em menor medida, ao desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, de maneira parecida ao que vem apontando a literatura sobre instituições participativas no Brasil (AVRITZER, 2017, no prelo, p. 131-132, 155; 2013b, p. 12-13; PIRES, 2013, p. 38-39), o governo limitou a ampliação de canais de participação em outras áreas como, por exemplo, a de infraestrutura, sendo que o único conselho que atua nesse tema e cujo desenho foi alterado ao longo do período analisado foi o CONCIDADES.

4.2 Venezuela: dos conselhos de planejamento às comunas

No caso venezuelano foram analisados os principais mecanismos de participação cujo funcionamento tem sido regulado por legislação nacional específica (QUADRO 22)²¹⁵. Para tanto, foram analisadas as *Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública* de 2002 e sua reforma de 2006, a *Ley de los Consejos Estadales de Planificación y*

²¹⁵ Como descrito no terceiro capítulo, a maioria das chamadas *misiones* nunca foi regulamentada por lei. Além disso, o presente trabalho deixou de considerar dois formatos de IPs que atuam no nível local e foram regulados por leis nacionais (os chamados *Comités de Tierras Urbanas* e as *Mesas Técnicas de Agua*), pois atuam em âmbito muito específico e precisariam de uma discussão aprofundada sobre a atuação dos movimentos urbanos de Caracas que vai além dos objetivos deste trabalho.

Coordinación de Políticas Públicas de 2002 e a *Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno* de 2010, as quais regulamentam as principais IPs previstas na Constituição de 1999 (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA; 1999, arts. 166, 182, 185), assim como as leis que regulamentam os Conselhos Comunais (CC) e as comunas (*Ley de los Cosejos Comunales* de 2006, a *Ley Orgánica de los Consejos Comunales* de 2009 e a *Ley Orgánica de las Comunas* de 2010)²¹⁶. Antes de apresentar a análise desses mecanismos a partir das dimensões elaboradas no primeiro capítulo, faz-se necessário apresentar brevemente esses mecanismos e suas características principais, o que irá facilitar a compreensão da análise que irá seguir.

QUADRO 22 - Lista de mecanismos analisados na Venezuela

Mecanismo	Ano de criação/modifica	Sigla
<i>Consejos Locales de Planificación Pública</i>	2002 (2006)	CLPP
<i>Consejo Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas</i>	2002	/
<i>Consejos Comunales</i>	2006 (2009)	CC
<i>Comunas</i>	2010	/
<i>Consejo Federal de Gobierno</i>	2010	/

Fonte: elaboração própria

Os Conselhos de Planejamento (locais, estaduais e o Conselho Federal de Governo) são mecanismos participativos previstos pela *Constituição da Republica Bolivariana de Venezuela* e foram pensados como instâncias de planejamento e formulação de políticas nas quais participantes da sociedade civil e gestores dos distintos níveis de governo pudessem discutir o planejamento das políticas públicas. Entretanto, a literatura sobre essas IPs é escassa e, se por um lado, Maingon (2005) afirma que, em 2004, os conselhos locais tinham sido instalados em 87% dos municípios do país, vários autores evidenciam que, na prática, a criação desses mecanismos enfrentou vários problemas. Tanto García-Guadilla (2008) como Goldfrank (2011) afirmam que os conselhos locais deram resultados escassos e foram abandonados ao longo dos anos, deixando espaço para a busca de novos mecanismos participativos. García-Guadilla (2008) destaca que muitos prefeitos e vereadores sentiram seus poderes ameaçados e, em consequência, colocaram entraves para o funcionamento desses mecanismos ou interferiram na seleção dos representantes eleitos pela sociedade civil, chegando até a nomeá-los diretamente. Mesmo que a literatura sobre

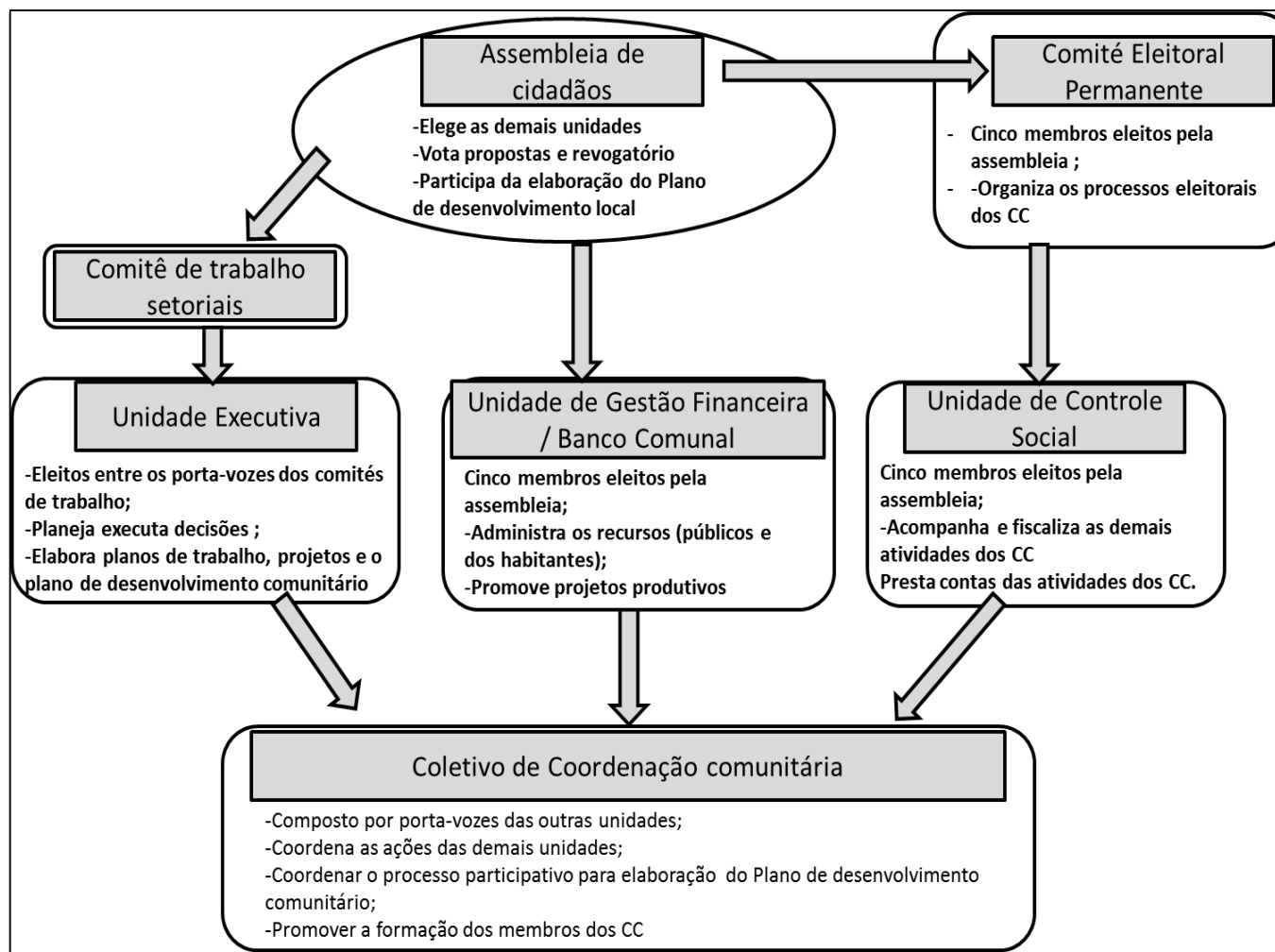
²¹⁶ No caso das leis dos *Consejos Locales de Planificación Pública* e das leis dos CCs, optou-se por uma apresentação sintética do funcionamento de cada uma das duas IPs, sendo que as mudanças serão destacadas ao longo do texto, onde for relevante.

esses conselhos seja escassa e crítica quanto ao seu efetivo funcionamento, é importante analisar suas características, pois eles representam o primeiro intento do governo Chávez de colocar em prática os princípios presentes na Constituição de 1999 e ampliar os canais de participação presentes no país.

Já os CCs foram pensados como instâncias de participação da população no nível comunitário e são compostos por uma assembleia dos cidadãos que residem na região de atuação do CC e por várias instâncias eleitas por essa assembleia, conforme ilustra a FIG. 2. Enfim, as comunas foram criadas para serem formas de autogoverno local que reunissem mais de um CC. As comunas têm uma estrutura parecida com a dos CCs, mas, em lugar da assembleia de cidadãos, existe um Parlamento Comunal eleito pelos membros dos CCs e alguns órgãos a mais, como o Conselho de Planejamento Comunal ou o Conselho de Economia Comunal, cujos membros são eleitos pelos diferentes CCs que compõem a comuna, conforme apresentado na FIG. 3.

Essa variedade de desenhos participativos presentes no país aponta para a necessidade de se analisar como eles se inserem na mais ampla tradição de instituições participativas presente na região. Além disso, é importante avaliar se as características dessas leis podem ser remetidas a uma mesma tradição participativa ou se, como aconteceu no caso dos programas e documentos do MBR-200/MVR/PSUV, houve evoluções e mudanças ao longo do tempo. Para tanto, serão utilizadas as dimensões de análise elaboradas no primeiro capítulo, o que permitirá fazer um balanço das características das IPs por cada dimensão e, em seguida, permitirá avaliar sua maior ou menor proximidade com as concepções de participação analisadas no terceiro capítulo, assim como comparar tais características com os desenhos analisados no caso brasileiro.

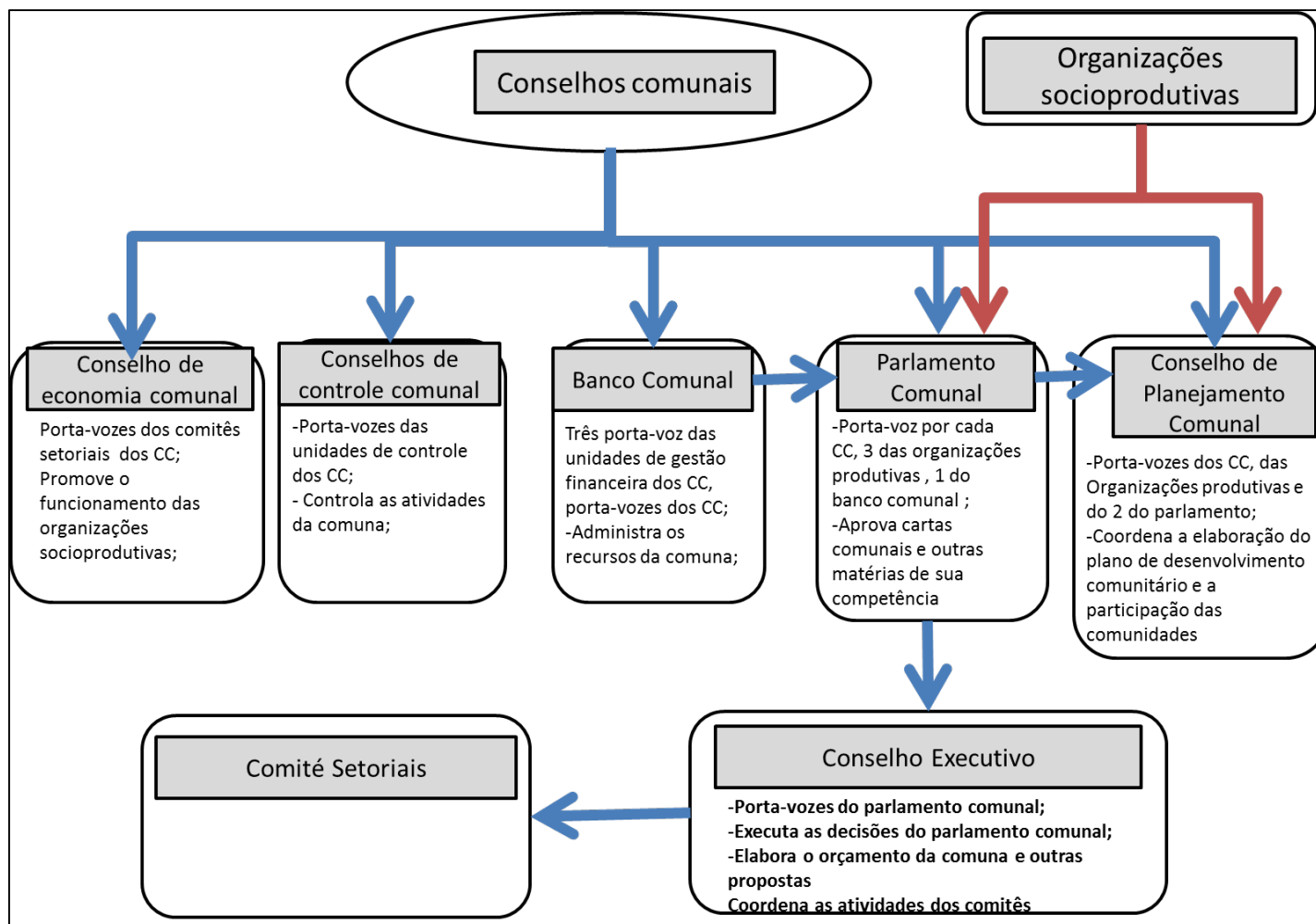
FIGURA 2 - Estrutura dos Conselhos Comunais segundo a lei de 2009



Fonte: Maingon (2007, p. 132). Figura modificada pela autora para incluir as alterações da lei de 2009.

*As únicas diferenças quanto à lei de 2006 são que, nesta última, não existia o coletivo de coordenação comunitária nem a comissão eleitoral permanente.

FIGURA 3 - Estrutura das Comunas segundo a lei de 2010



Fonte: elaboração própria

4.2.1 Deliberação nas IPs venezuelanas

Relativamente às dinâmicas deliberativas internas às IPs, um primeiro aspecto que pode ser levantado relaciona-se ao fato de que, em todas as leis analisadas, existem poucas referências sobre a natureza e regras dos debates e que as poucas menções existentes reenviam ao regulamento interno de cada IP. Entretanto, nos desenhos analisados, foi possível notar a existência de vários elementos que podem influenciar as dinâmicas deliberativas de cada instituição. No tocante ao **acesso à informação**, todas as leis, com exceção da do *Consejo Federal de Gobierno*, preveem a criação de comitês ou comissões temáticas de trabalho que facilitem a análise de questões específicas. Os conselhos locais, estaduais e federal preveem também a criação de órgãos técnicos que se dediquem a dar suporte a essas instâncias²¹⁷. Porém o funcionamento desses órgãos é detalhado apenas no caso dos conselhos locais (nesse caso, a lei cria as chamadas *salas técnicas*, as quais são compostas de funcionários com perfil técnico escolhidos via concurso público) e, no nível federal, é previsto apoio técnico apenas para a secretaria do conselho, na qual não há representantes da sociedade civil. Já nas leis dos CCs e das comunas são previstos mecanismos para que as informações circulem internamente e para que os moradores sejam informados das atividades dos CCs (não sendo porém especificado como isso deve acontecer). As leis dos CCs preveem também que o órgão competente (a *Comisión Presidencial del Poder Popular* em 2006 e o Ministério com competência em matéria de participação em 2009) possa fornecer apoio técnico e capacitação para os membros dos CCs. Já na lei das comunas, a possibilidade de apoio técnico é prevista apenas para os setores produtivos que têm atividades econômicas na comuna²¹⁸ (QUADRO 23).

A partir dessas características das leis, constata-se que, mesmo se todos os desenhos preveem algum tipo de mecanismo de acesso à informação ou capacitação de seus representantes, principalmente com as leis de 2009 (comunas) e 2010 (*Consejo Federal de Gobierno*), diminui a atenção à necessidade de dar apoio técnico e capacitar os participantes, principalmente os cidadãos comuns e os membros da sociedade civil. O *Consejo Federal de Gobierno* não prevê a possibilidade de criar comissões ou comitês de trabalho e restringe o suporte por parte de órgãos técnicos apenas à secretaria do conselho,

²¹⁷ Entretanto, no nível estadual não é prevista a criação de órgãos de suporte técnico próprios do Conselho, mas apenas a possibilidade de este último requerer o apoio e o suporte de outros órgãos dos estados.

²¹⁸ As leis dos CCs e das Comunas preveem também que essas possam promover capacitação e formação dos seus membros (no caso das Comunas apenas relativamente às atividades econômicas e produtivas que se desenvolvem no seu interior), mas não especificam como isso poderá acontecer.

na qual não participa representante algum da sociedade civil. Já na lei das comunas, as únicas formas de suporte técnico e de capacitação previstas estão dirigidas para os setores produtivos presentes nessa instância. Mesmo que essas características das leis das comunas e do Conselho Federal não permitam, sozinhas, identificar uma mudança na concepção de participação, elas parecem indicar diminuição da sensibilidade nesse tema.

QUADRO 23 - Elementos que facilitam a deliberação nas IPs venezuelanas

	<i>Consejos Locales de Planificación Pública</i>	<i>Consejo Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas</i>	<i>Consejo Federal de Gobierno</i>	<i>Consejos Comunales</i>	Comunas
Acesso à informação	<ul style="list-style-type: none"> - Comitê ou comissões temáticas - Órgãos técnicos de suporte <p>2006</p> <ul style="list-style-type: none"> - Possibilidade de capacitação dos membros do Conselho 	<ul style="list-style-type: none"> - Comitê ou comissões temáticas - Órgãos técnicos de suporte 	<ul style="list-style-type: none"> - Órgãos técnicos de suporte apenas para a secretária do conselho 	<ul style="list-style-type: none"> - Comitês temáticos - Mecanismos internos de acesso à informação - Apoio técnico e formação <p>2009</p> <ul style="list-style-type: none"> - Processos autônomos de formação dos membros dos CCs 	<ul style="list-style-type: none"> - Comitês temáticos - Mecanismos internos de acesso à informação - Apoio técnico para setores produtivos - Processos autônomos de formação na área produtiva;
Pauta/fala	<ul style="list-style-type: none"> - Conselho convocado pelo presidente (o prefeito) ou por 30% membros <p>2006</p> <ul style="list-style-type: none"> - Presidente propõe ordem do dia 	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente (Governador) convoca e preside o conselho. - Presidente ou 1/3 dos membros podem convocar sessões extraordinárias 	<ul style="list-style-type: none"> - O Presidente (Vice-Presidente da República) convoca e coordena as reuniões e coordena as deliberações - A secretaria elabora a ordem do dia do plenário 	<ul style="list-style-type: none"> - Órgãos eleitos devem elaborar os diferentes planos e projetos - O plano de desenvolvimento elaborado a partir de um diagnóstico participativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Órgãos com participação restrita preparam agenda do Parlamento Comunal e propõem planos e projetos - População apresenta <i>cartas comunales</i> ao parlamento
Regras de tomadas das decisões	<ul style="list-style-type: none"> - Decisões tomadas por maioria absoluta <p>2006</p> <ul style="list-style-type: none"> - Decisões por maioria qualificada de 2/3 de seus membros 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Mayoría simple (com quórum de 50% mais um dos seus membros)</i> - <i>Presidente (governador) tem voto de desempate.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Decisões são tomadas por maioria simples (requeridos quórum de 50% mais um e presença do presidente do Conselho) 	<ul style="list-style-type: none"> - Decisões tomadas em assembleia de cidadãos <p>2009</p> <ul style="list-style-type: none"> - Deverão estar presentes na assembleia pelo menos 30% dos habitantes em primeira chamada e 20% na segunda. 	<ul style="list-style-type: none"> - Decisões do Parlamento Comunal: - 2/3 membros para aprovar cartas comunais - Outras decisões por maioria simples

Fonte: elaboração própria

Diferentemente do tema do acesso à informação, não foram encontradas, ao longo das leis, referências à presença e ao papel de **mediadores ou facilitadores dos debates**. Essa ausência não permite, por si só, afirmar a inexistência dessas figuras, pois todas as leis preveem a elaboração de regulamentos ou normas internas. Mesmo assim, essa ausência pode indicar que a atenção para as dinâmicas deliberativas que se desenvolvem dentro das IPs e para a necessidade de que todos os participantes tenham voz e sejam ouvidos não constituiu uma preocupação central dos legisladores que regulamentaram o desenho das IPs analisadas.

Ao avaliar a **possibilidade de fala ou de propor pautas**, mesmo que as leis não entrem em detalhes, nos conselhos que compõem o sistema de planejamento, em todos os seus níveis, certo poder é reservado ao presidente do conselho (que é o Prefeito, o Governador ou o Vice-Presidente da República), pois em todos os três casos é este último quem convoca e dirige o conselho. Entretanto, essa autoridade parece mais dispersa nos conselhos locais, onde 30% dos membros podem também convocar uma reunião do conselho, e mais concentrada no Conselho Federal, onde é especificado que o presidente coordenará também as deliberações e que sua presença será necessária para que sejam votadas as decisões²¹⁹. No *Consejo Federal de Gobierno* é também previsto que a ordem do dia seja elaborada pela secretaria do conselho, órgão no qual não é prevista a participação da sociedade civil (QUADRO 23).

Por sua vez, na lei dos CCs se afirma que as decisões devem ser tomadas em assembleias de cidadãos, mas quem elabora planos, projetos, assim como o orçamento anual do CC são as diferentes unidades eleitas por essa assembleia. Além disso, as modalidades de apresentação, discussão e aprovação desses diferentes documentos não são especificadas. Mesmo assim, quanto ao Plano de Desenvolvimento Comunitário, afirma-se que ele deverá ser elaborado a partir de um diagnóstico participativo e, na lei de 2009 são especificadas algumas das características dessa metodologia, assim como o fato de que esse processo deverá envolver todos os cidadãos que compõem o CC e ser coordenado pelo Coletivo de Articulação Comunitária. Já no caso das comunas, quem prepara a agenda do Parlamento Comunal é o Conselho Executivo e o Conselho de Coordenação Comunal pode propor planos e projetos ao parlamento. Além disso, o Parlamento Comunal pode aprovar as chamadas *cartas comunales* (que são uma espécie de legislação interna à comuna),

²¹⁹ Já nos Conselhos Estaduais, 1/3 dos seus membros pode também convocar reuniões, mas apenas reuniões extraordinárias.

apresentadas pela população, podendo apenas aportar modificações formais (QUADRO 23)²²⁰. Nesse sentido, mesmo que a lei das comunas seja vaga, ela limita, em alguma medida, os espaços de discussão e deliberação disponíveis para o Parlamento Comunal.

Assim, em todas as IPs analisadas, as decisões são tomadas pela assembleia de cidadãos (nos CCs), de seus representantes (no caso das comunas) ou de representantes da sociedade civil e do poder público (no caso dos Conselhos do Sistema de Planejamento). Contudo, certos poderes de condução das discussões e de agenda são concentrados nas mãos do presidente, no caso dos Conselhos do Sistema de Planejamento, e dos órgãos com participação mais restrita no caso dos CCs, das comunas e também do *Consejo Federal de Gobierno*. Além disso, a falta de especificações das leis dos CCs e das comunas torna difícil avaliar o alcance da assembleia de cidadãos e do Parlamento Comunal e sua capacidade de discutir e deliberar para além das propostas advindas das outras instâncias que compõem essas IPs.

Relativamente às **regras de tomada de decisões** e à consequente possibilidade de que as decisões tomadas sejam fruto de debates que permitam ir além das preferências individuais, destaca-se que, no caso dos Conselhos do Sistema de Planejamento, enquanto os conselhos dos níveis estaduais e federal decidem por maioria simples (desde que haja quórum de 50% mais um dos participantes), os conselhos locais estão sujeitos a regras muito mais exigentes. A lei de 2002 estabelecia que as decisões fossem tomadas por maioria absoluta, enquanto a lei de 2006 modificou essa regra, passando a exigir maioria de 2/3 dos membros dos conselhos (QUADRO 23). Em consequência disso, é possível afirmar que no caso dos conselhos locais, houve maior preocupação com a necessidade de se debater e chegar a amplos consensos sobre as decisões tomadas.

Por sua parte, a lei das comunas estabelece que as decisões do Parlamento Comunal serão tomadas por maioria simples ou por maioria de 2/3 no caso das *cartas comunales* (entretanto, o Parlamento Comunal pode modificar apenas questões formais relativas a estas últimas)²²¹. Em contraposição, nas leis dos CCs, as regras de tomada de decisão não são especificadas, sendo vagas ou deixadas para a regulamentação interna de cada uma dessas IPs. Com efeito, a lei dos CCs de 2006 estabelece apenas que suas decisões devam

²²⁰ Entretanto, com respeito a este último ponto, nada é dito relativamente aos processos a partir dos quais essas *cartas comunales* deverão ser elaboradas e discutidas entre a população que faz parte da Comuna.

²²¹ A lei das Comunas estabelece também que algumas decisões serão tomadas diretamente por seus habitantes. Estas últimas referem-se à aprovação da carta fundamental da Comuna e à possibilidade de *referendum* revogatório para destituir os membros dos distintos órgãos dessa IPs. Em ambos os casos, as decisões se darão por maioria de pelo menos 15% dos habitantes. Entretanto, trata-se de votações que não dependem de espaços de deliberação e não foram incluídas na presente análise.

ser tomadas em assembleia de cidadãos e a lei de 2009 especifica que as decisões serão válidas desde que haja participação de 30% dos habitantes em primeira chamada ou de 20% em segunda chamada (QUADRO 23).

A partir da análise das regras de tomada de decisões presentes na legislação analisada, é possível destacar que o incentivo a debates que permitam ir além das preferências individuais em direção à elaboração de decisões amplamente compartilhadas entre seus membros é maior no caso dos conselhos locais do que nos outros conselhos de planejamento e das comunas (nas quais, mesmo sendo exigida maioria qualificada para a aprovação das *cartas comunales*, as possibilidades de discutir e modificar esses documentos são limitadas). Ao mesmo tempo, porém, no caso do CC, por não serem claras as regras de tomadas de decisões e, ao mesmo tempo, pelo fato da lei não esclarecer quando e como a assembleia de cidadãos deverá se reunir para discutir assuntos relativos ao CC, não é possível avaliar o impacto desse aspecto do desenho sobre as dinâmicas deliberativas. Isso leva a pensar que as decisões adotadas a respeito por cada CC poderão levar a dinâmicas deliberativas bastante diferentes na prática.

Enfim, acerca do **isolamento dos participantes e das IPs** do restante do sistema político, no caso dos Conselhos de Planejamento municipais, estaduais e federal, a participação de representantes da sociedade civil, assim como sua interação com representantes do Estado, permite apontar que o desenho das IPs não é pensado para isolar esses espaços, mas para integrá-los na dinâmica do funcionamento do sistema político mais amplo do qual fazem parte. No caso dos conselhos locais, as leis estabelecem também que diferentes tipos de organizações comunitárias poderão interagir com essas IPs a partir da apresentação e submissão de projetos e, na lei de 2006, é indicada a necessidade de os representantes da sociedade civil prestar conta às suas respectivas organizações (QUADRO 24). Essas duas características reforçam a ideia de uma forte interação entre a sociedade civil e o sistema político. Porém, na lei dos conselhos locais de 2006 afirma-se também que funcionários públicos não poderão se candidatar como representantes da sociedade civil. Essa distinção entre representantes da sociedade e representantes de órgãos públicos é retomada também nas leis dos CCs e das comunas. Com efeito, em ambas IPs, mesmo sendo permitida a participação de membros de organizações da sociedade civil, pessoas que possuem cargos eletivos não podem se postular para cargos nos vários órgãos dessas IPs. Além disso, no caso das comunas, essa participação também é proibida para indivíduos que possuam relações de parentesco (até o quarto grau) com representantes de outros entes políticos territoriais (estados e municípios). Enfim, a principal característica

que distingue os CCs e as comunas dos Conselhos do Sistema de Planejamento tem a ver com o fato de que os primeiros não preveem a participação no seu interior de representantes do Estado, nem formas de cooperação ou articulação com estes (QUADRO 24).

QUADRO 24 - Isolamento das IPs na Venezuela

	<i>Consejos Locales de Planificación Pública</i>	<i>Consejo Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas</i>	<i>Consejo Federal de Gobierno</i>	<i>Consejos Comunales</i>	Comunas
Isolamento Participantes	<ul style="list-style-type: none"> - Participação com representantes do poder público 2006 - Representantes da sociedade civil devem prestar contas às suas comunidades/ organizações - Funcionários públicos não podem ser representantes da sociedade civil 	<ul style="list-style-type: none"> - Participação com representantes do poder público 	<ul style="list-style-type: none"> - Participação com representantes do poder público 	<ul style="list-style-type: none"> - Não há representantes do poder público - Membros da sociedade civil podem participar e ter cargos - Pessoas que possuem cargos eletivos "convencionais" não podem se postular a cargos dentro dos CCs 	<ul style="list-style-type: none"> - Não há representantes do poder público - Quem tem cargos eletivos ou parentesco até o quarto grau com representantes dos entes político-territoriais (estados e municípios) não pode concorrer a cargos da Comuna
Isolamento IPs	<ul style="list-style-type: none"> - Trabalha em conjunto com os governos municipais - Coordenação com conselhos de planejamento estaduais e federal (só na lei de 2002) 	<ul style="list-style-type: none"> - Inseridos na estrutura dos estados - Devem manter a coordenação e cooperação com outros níveis de governo e com os conselhos locais e federal 	<ul style="list-style-type: none"> - Apresenta propostas para o Presidente - Presença de governadores e prefeitos; 	<ul style="list-style-type: none"> - Efetuar seu registro no órgão competente e, na lei de 2006, no CLPP do seu município - Recebe fundos públicos - Suas decisões não impactam diretamente outros órgãos públicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Efetuar seu registro frente ao órgão competente - Recebem fundos públicos - Suas decisões não impactam diretamente outros órgãos públicos - O Conselho de Controle Comunal pode cooperar com os órgãos de controle público;

Fonte: elaboração própria

Ao mesmo tempo, enquanto os Conselhos do Sistema de Planejamento estão inseridos na estrutura do respectivo nível de governo, trabalhando em conjunto com esta última, os CCs e as comunas, mesmo tendo que se registrar frente ao órgão público competente e recebendo fundos e recursos públicos para executar seus projetos, quase não

interagem com as demais instituições e suas decisões estão voltadas para seu âmbito interno sem impactar diretamente outros órgãos públicos (QUADRO 24). Assim, a participação nos CCs e nas comunas permite à população e à sociedade civil participar em instâncias que parecem ter certo grau de autonomia e não são influenciadas pelas pautas de membros dos diferentes níveis de governo. Ao mesmo tempo, porém, as questões tratadas por estes últimos também não estão voltadas para influenciar ou interagir com outros entes públicos.

Além disso, a ideia de que as IPs de diferentes níveis pudessem cooperar entre si estava presente nas leis dos conselhos locais e estaduais de 2002 e na lei dos CCs de 2006 (a qual afirmava que os CCs deveriam se registrar e articular sua atuação com os conselhos de planejamento no nível municipal), mas desaparece da legislação sucessiva (a reforma da lei dos conselhos locais de 2006 e a lei do conselho federal de 2010)²²². Em consequência disso, enquanto os Conselhos do sistema de Planejamento estão claramente integrados no sistema político mais amplo, os CCs e as comunas, mesmo integrando a participação de cidadãos comuns e da sociedade civil, atuam de forma independente e com poucos vínculos com as demais instituições políticas, a não ser por certo acompanhamento e financiamento de suas ações. Ao mesmo tempo, na legislação mais recente desaparece a ideia de integração dos diferentes níveis institucionais a partir da atuação das IPs, sendo que a integração dos CCs e das comunas se dá no nível prevalentemente local²²³.

4.2.2 Inclusividade nas IPs venezuelanas

Analisando as regras que podem influenciar a inclusividade das IPs, uma primeira consideração que pode ser feita é que a lógica que rege os princípios de acesso e de representação nos Conselhos do Sistema de Planejamento é bastante distinta daquela que ordena os conselhos comunais e as comunas. Como aparece claramente nos QUADROS 25 e 26, os Conselhos do Sistema de Planejamento preveem o **acesso** a esses espaços de representantes da sociedade civil (e, no caso dos conselhos locais e estaduais, é especificada a inclusão de representantes dos povos indígenas), enquanto os CCs e as

²²² Mesmo assim, vale a pena lembrar que a lei das Comunas define que todas suas instâncias deverão ser compostas por membros ou representantes dos CCs que compõem uma dada Comuna.

²²³ O nível de alcance das diferentes IPs será analisado na parte relativa aos poderes e impactos das IPs. Mesmo assim, é possível apontar que os CCs foram criados para serem instâncias que reúnem até 400 famílias, enquanto as Comunas são organizações que podem reunir certo número de CCs.

comunas partem da ideia de que todos os cidadãos que moram e todas as organizações presentes no território no qual essas IPs são constituídas poderão participar das suas principais decisões e eleger os representantes que irão compor as várias instâncias previstas por essas IPs.

Além disso, tanto as leis dos CCs como a lei das comunas exigem um quórum mínimo de participação dos cidadãos para a conformação dessas instâncias e para a eleição de seus representantes e, no caso dos CCs, também para a realização de *referendum* revogatório contra algum dos seus representantes. Mesmo que essas duas IPs tenham sido pensadas para envolver toda a população que mora em determinado lugar, o que as torna mecanismos particularmente inclusivos, o fato de elas não serem obrigatórias e de a iniciativa de sua criação ser deixada aos próprios habitantes (como será explicado no ponto 4.2.4), pode fazer com que os setores mais desfavorecidos da população encontrem mais dificuldades para se organizar e preencher todos os requisitos que a lei prevê para a criação de um CC ou de uma comuna. Além disso, segundo García-Guadilla (2008), esses limites populacionais, junto com o fato de que é a própria população quem decide sobre a divisão territorial e alcance geográfico de cada CC, têm levado, em alguns casos, a divisões e à exclusão de determinados grupos dentro de uma mesma comunidade. Isso faz com que um mecanismo que em princípio se propõe inclusivo e aberto a todos, possa, na prática, gerar divisões e, eventualmente, a exclusão de determinados grupos.

Além disso, mesmo se os CCs e as comunas estão mais abertos à participação direta da população, eles têm uma estrutura de funcionamento mais complexa em relação aos Conselhos do Sistema de Planejamento e acabam concentrando boa parte dos poderes e responsabilidades nas mãos dos representantes eleitos para os diferentes comitês e conselhos que os compõem (FIG. 2 e 3 e QUADRO 26). Assim, ao analisar as **posições ocupadas por diferentes atores** no interior dessas IPs, é possível notar que mesmo que o acesso seja, a princípio, muito amplo e que, no caso dos CCs, todas as decisões sejam submetidas à assembleia de cidadãos²²⁴, quem tem os poderes de elaborar as propostas apresentadas aos cidadãos, executá-las e administrar os recursos providos para o

²²⁴ Além disso, as leis dos CCs preveem que a população deverá participar da elaboração do chamado plano de desenvolvimento comunitário (o qual deve diagnosticar as necessidades e problemas da população e propor soluções) a partir de um chamado “ciclo comunal de participação”, cujo funcionamento é especificado nos artigos 44 e 45 da lei de 2009.

funcionamento dessas instâncias²²⁵ são os órgãos eleitos pela assembleia de cidadãos, no caso dos CCs, ou de forma indireta, a partir dos CCs, no caso das comunas (QUADRO 26).

QUADRO 25 - Inclusividade nos conselhos do sistema de planejamento

	<i>Consejos Locales de Planificación Pública (2002 – 2006)</i>	<i>Consejo Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (2002)</i>	<i>Consejo Federal de Gobierno (2010)</i>
Quem pode participar	- Sociedade civil - É prevista a participação de representantes dos povos indígenas, onde houver	- Sociedade civil - É prevista a participação de representantes dos povos indígenas, onde houver	- Sociedade civil
Posições no interior do conselho	- Presidido pelo prefeito - A partir de 2006, vice-presidente (da sociedade civil) - A sociedade civil tem mais representantes do poder público	- Presidido pelo governador (que pode ter voto de desempate) - A sociedade civil tem entre cinco e 11 representantes, dependendo do tamanho do Estado e da presença de população indígena	- Presidido pelo vice-presidente, cuja presença é necessária para a aprovação das decisões - O número de representantes da sociedade civil deverá ser especificado no regulamento - A secretaria do conselho tem poderes de agenda e de apresentar propostas
Setores que têm acesso à representação	- Organizações comunitárias e de vizinhos (e CC a partir de 2006) - Organizações setoriais - Representantes indígenas (onde houver)	- Organizações comunitárias e de vizinhos - Organizações setoriais (define setores representados) - Representantes indígenas (onde houver)	- CC, comunas e "organizações de base do poder popular".
Formas de escolha	- Eleições por cada segmento/setor - Representantes das associações comunitárias eleitos em assembleias de cidadãos (em 2006 eleitos pelas assembleias dos porta-vozes dos CC por cada bairro) - População indígena escolhe de acordo com seus usos e costumes	- Eleições por cada segmento/setor - Representantes das organizações comunitárias são eleitos pelos representantes eleitos em cada município - População indígena escolhe de acordo com seus usos e costumes	- A ser especificada no regulamento da lei

Fonte: elaboração própria

Já os Conselhos do Sistema de Planejamento são presididos por representantes das instituições (o Prefeito, no caso dos conselhos locais; o Governador, no caso dos conselhos

²²⁵ Tanto as leis dos CCs como a lei das Comunas preveem que essas IPs poderão administrar recursos públicos para a execução dos seus projetos. Além disso, as leis preveem que tanto os CCs como as Comunas poderão criar bancos comunitários para fornecer créditos aos habitantes, financiar atividades produtivas, etc.

estaduais; e o Vice-Presidente da República, no caso do conselho federal). Entretanto, o poder do Presidente é maior nos conselhos estaduais, nos quais ele pode decidir em caso de empate, e no caso do Conselho Federal, no qual a presença do Presidente é necessária para que sejam aprovadas as decisões. Além disso, nos conselhos locais é previsto que a sociedade civil tenha a maioria dos assentos no conselho (a metade mais um pela lei de 2002 e a metade mais três pela lei de 2006) e, com a lei de 2006, foi estabelecido que a Vice-Presidência deveria ser ocupada por um representante da sociedade civil.

QUADRO 26 - Inclusividade nos conselhos comunais e nas comunas

	Consejos Comunales (2006 – 2009)	Comunas (2010)
Quem pode participar	<ul style="list-style-type: none"> - Indivíduos - Organizações da sociedade civil que atuam no território - Regras específicas para CC em áreas rurais e indígenas 	<ul style="list-style-type: none"> - Indivíduos - Organizações da sociedade civil que atuam no território
Posições no interior do cons	<ul style="list-style-type: none"> - Assembleia de cidadãos (elege e pode revocar os mandatos dos porta-vozes dos comitês, aprova o plano de desenvolvimento comunitário e os demais projetos - Os órgãos eleitos pela assembleia têm poderes de apresentar propostas para esta última, executar as decisões tomadas e administrar os recursos do CC 	<ul style="list-style-type: none"> - Os cidadãos votam para tomar algumas decisões (aprovam a carta fundamental da Comuna e podem revogar o mandato dos que exercem funções na Comuna) e participam da elaboração do plano de desenvolvimento comunal - Os órgãos formados por porta-vozes dos CCs e de suas instâncias exercem a maioria das funções. - O Parlamento Comunal toma as decisões - O Conselho Executivo executa as decisões e elabora propostas pra o parlamento, elabora o orçamento comunal e outros projetos a serem votados pelo parlamento, coordena atividades dos comitês de gestão
Setores que podem participar	<ul style="list-style-type: none"> - Indivíduos que pertencem à comunidade que conforma o CC 	<ul style="list-style-type: none"> - Formado a partir de vários CCs - Para os cargos nos Conselhos e no Parlamento são eleitos porta-vozes em cada CC, nas organizações produtivas ou escolhidos indivíduos que já exercem funções nos respectivos CCs
Formas de escolha	<ul style="list-style-type: none"> - A população elege os representantes para as várias instâncias que compõem o CC - Não é especificado como escolher os membros dos comitês de trabalho - Membros do órgão executivo são escolhidos entre os que já participam dos comitês de trabalho <p>2009</p> <ul style="list-style-type: none"> - O comitê de coordenação comunitária é integrado por porta-vozes dos outros órgãos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Todas as funções da Comuna são exercidas por porta-vozes dos CCs ou de seus órgãos ou por representantes das organizações produtivas que existem na Comuna - O Parlamento Comunal elege os membros do Conselho Executivo - Não é especificado como escolher os membros dos comitês de trabalho

Fonte: elaboração própria

Nos conselhos estaduais, o número de representantes da sociedade civil é bastante reduzido e, no caso do conselho federal, a quantidade de representantes da sociedade civil deverá ser estabelecida no regulamento da lei, podendo, então, ser decidida sem necessidade de passar pelo Legislativo. Além disso, no Conselho Federal de Governo, a maioria dos poderes de propor pautas e de agenda está nas mãos da secretária do conselho, a qual é composta apenas por representantes das instituições (QUADRO 25). Em consequência disso, quanto mais alto o nível de governo, mais as posições ocupadas por representantes das instituições têm poderes e o papel da sociedade civil diminui.

No tocante aos mecanismos de representação, uma primeira consideração que pode ser feita é que, mesmo que eles estejam presentes em todas as IPs analisadas, a lógica e o funcionamento da representação nos Conselhos do Sistema de Planejamento é bastante distinta daquela que rege as formas de representação internas aos CCs e às comunas. No caso dos Conselhos do Sistema de Planejamento, quem tem **acesso aos mecanismos de representação** que permitem disputar cargos nos conselhos são diferentes setores da sociedade civil. Entretanto, registra-se a existência de diferenças entre o tipo de organizações que têm acesso aos conselhos locais e estaduais, por um lado, e ao conselho federal, por outro lado. Com efeito, os primeiros estabelecem que deverão estar presentes nos respectivos conselhos representantes de organizações comunitária ou de vizinhos (e na lei dos *Consejos Locales de Planificación Pública* de 2006 também representantes dos CCs); representantes de organizações escolhidos por diferentes setores de atividades e, onde houver populações indígenas, seus representantes²²⁶. De maneira diferente, na lei do conselho federal é estabelecido que os representantes da sociedade civil deverão ser representantes do CC, das comunas ou das que são chamadas, de maneira muito genérica, de “organizações de base do poder popular” (QUADRO 25).

Se por um lado, apesar das diferenças, todos os Conselhos do Sistema de Planejamento preveem, em alguma medida, o acesso de representante da sociedade civil, por outro lado, as leis dos CCs e, em menor medida, as comunas preveem a eleição de representante entre a população que faz parte dessas IPs. Particularmente as leis do CC estabelecem que todos os cargos que essa IP prevê deverão ser ocupados por indivíduos eleitos entre os membros da comunidade que conforma o CC. Já nos distintos órgãos que

²²⁶ A única diferença entre as leis dos Conselhos locais e a lei dos Conselhos Estaduais reside no fato de que as primeiras não definem o tipo de organizações que poderão participar do conselho, deixando assim a participação aberta para uma grande variedade de associações, organizações e movimento, enquanto a segunda define uma lista de tipos de organizações que terão direito a um representante no conselho (organizações empresariais, sindicais, camponesas, estudantis e ambientalistas ou culturais).

compõem as comunas é prevista a participação de porta-vozes²²⁷ dos CCs (mesmo que não seja especificado como cada CC deverá escolher tais porta-vozes) ou de representantes que já atuam nas distintas unidades dos CCs (QUADRO 26).

Enfim, com respeito às **modalidades de escolha dos representantes**, enquanto os conselhos locais e estaduais preveem modalidades muito parecidas de eleição entre os diferentes setores da sociedade civil (QUADRO 25), a lei do conselho federal estabelece que as formas de escolha dos representantes deverão ser detalhadas no regulamento da lei e que, enquanto o regulamento não for aprovado, esses representantes serão nomeados pelo Ministério com competências em matéria de participação, depois de consultas com as organizações populares, o que deixa ampla discricionariedade ao governo na escolha desses representantes. Além disso, ressalta-se que, enquanto a lei dos conselhos locais de 2002 previa que os representantes das organizações comunitárias fossem eleitos em assembleias de cidadãos em cada bairro, a lei de 2006 definiu que a eleição desses representantes deve acontecer numa assembleia de porta-vozes dos CCs, limitando assim o acesso a outros tipos de organizações.

De maneira diferente, as leis dos CCs estabelecem que a população deverá eleger (e poderá revogar o mandato de) todos os membros das distintas unidades que compõem o CC. Nesse sentido, as leis dos CCs não preveem a eleição de representantes da sociedade civil, mas permitem que qualquer indivíduo que pertença ao CC (com pouquíssimas exceções, como destacado na seção sobre deliberação e no QUADRO 24) possa se candidatar aos cargos que existem no CC. Já a lei das comunas não prevê a escolha de representantes diretamente pela população que faz parte dela, mas estabelece que todas as suas instâncias serão compostas por representantes dos CCs que a compõem (ou das unidades produtivas presentes no seu território) (QUADRO 26). As modalidades de escolha dos representantes que estão presentes na lei das comunas podem, então, ser inseridas numa tendência mais ampla, que começa com a reforma da lei dos conselhos locais em 2006 e se intensifica com as leis das comunas e do Conselho Federal de Governo de 2010, a qual privilegia os CCs como organizações que devem estar representadas nas outras instâncias de participação.

De forma mais geral, mesmo não sendo IPs obrigatórias, as comunas e, principalmente os CCs, permitem amplo acesso, tendo como princípio que toda a

²²⁷ Vale a pena destacar que na legislação promulgada a partir de 2006, ou seja, a reforma da lei dos Conselhos Locais, a lei dos CCs e sua reforma, a lei do Conselho Federal de Governo e a lei das Comunas, a expressão “porta-voz” acaba substituindo a de “representante”.

população que vive numa determinada área possa participar das suas principais decisões, mesmo que os representantes eleitos por esta última acabem concentrando a maioria das funções previstas pela lei. De maneira diferente, os Conselhos do Sistema de Planejamento são mecanismos que preveem a participação de representantes da sociedade civil organizada. Entretanto, ao analisar os três níveis de governo nos quais esses conselhos atuam, apurou-se que nos conselhos locais o acesso da sociedade civil é maior e não existem posições que concentram muitos poderes no seu interior, enquanto nos níveis estadual e federal o acesso da sociedade civil é mais restrito e as principais posições são ocupadas por representantes das instituições. Em consequência disso é possível apontar que, na Venezuela, o acesso às IPs é mais amplo nos níveis locais e tende a ficar mais restrito quanto mais alto for o nível de governo.

Já quanto às formas de representação, ao longo do tempo aconteceram algumas mudanças. Enquanto as leis de 2002 (que regulamentam os conselhos locais e estaduais) abrem as portas para representantes da sociedade civil, há, a partir de 2006, uma tendência a privilegiar cada vez mais a participação de representantes dos CCs (e das comunas) e a deixar em segundo plano a participação de outros tipos de organizações que compõem a sociedade civil. Com efeito, a reforma da lei dos conselhos locais de 2006 define que os representantes das organizações comunitárias deverão ser escolhidos numa assembleia de porta-vozes dos CCs. A lei do conselho federal estabelece que os membros da sociedade civil deverão ser representantes dos CCs e das comunas (ou, de maneira muito vaga, porta-vozes de “organizações do poder popular”). Já a lei das comunas define que a escolha dos membros dos seus órgãos deverá se dar entre porta-vozes dos CCs ou de suas unidades. Se por um lado essa mudança pode fazer com que muitas organizações de base tenham acesso a níveis maiores de representação, por outro lado, ela pode também limitar a participação nesses níveis de outras organizações.

4.2.3 Poderes e impactos das IPs venezuelanas

Ao analisar o **tipo de decisões** tomadas pelos distintos tipos de conselhos criados na Venezuela e seus possíveis impactos, foi possível perceber que os Conselhos do Sistema de Planejamento funcionam com uma lógica diferente daquela que rege o funcionamento e as tomadas de decisões dentro dos CCs e das comunas. No caso dos Conselhos do Sistema de Planejamento, existem algumas importantes diferenças entre eles, dependendo do nível

de atuação de cada um. Tanto os conselhos locais como os estaduais podem tomar algumas decisões cujos efeitos são vinculantes e outras cujos efeitos não são vinculantes²²⁸, enquanto o Conselho Federal de Governo é um órgão apenas consultivo que apresenta propostas em matéria de desenvolvimento e descentralização ao Presidente da República (QUADRO 27)²²⁹.

QUADRO 27 - Poderes e impactos das IPs na Venezuela

	<i>Consejos Locales de Planificación Pública</i>	<i>Consejo Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas</i>	<i>Consejo Federal de Gobierno</i>	<i>Consejos Comunales</i>	Comunas
Decisões	Vinculantes e não vinculantes	Vinculantes e não vinculantes	Consultivos	Vinculantes para quem faz parte do CC e mora no seu território	Vinculantes para quem faz parte da Comuna
Sanções	2006 Os conselheiros podem apresentar recurso às autoridades competentes caso o prefeito não garanta o cumprimento das decisões	Não há sanções	Não há sanções	Revogatória mandato para os integrantes das unidades do CC 2009 membros da unidade financeira podem estar sujeitos a sanções administrativas	Parlamento Comunal pode votar revogatória do mandato dos membros das demais unidades Poder Judiciário comunal (mas poderes não especificados)
Fases políticas	Elaboração, e controle	Elaboração, e controle	Elaboração e controle	Elaboração, execução e controle 2009 Atribuídas mais competências administrativas	Elaboração, execução e controle
Nível	Nível municipal	Nível estadual	Nível federal,	Nível local (até 400 famílias)	Nível local (integração de CC, mas não é especificado o tamanho)

Fonte: elaboração própria

²²⁸ Com respeito às decisões não vinculantes, o conselho local pode elaborar propostas para o plano municipal de desenvolvimento para o plano de desenvolvimento urbano e propostas, assim como elaborar e apresentar propostas no interesse do município ante os conselhos estaduais e federal ou ante outros órgãos estaduais e federais. Já os conselhos estaduais podem formular recomendações para os planos de desenvolvimento locais, opinar sobre programas e projetos do governador e propor programas ao Legislativo estadual.

²²⁹ É preciso conhecer que a secretaria do Conselho Federal de Governo toma decisões relativas e administra o chamado *Fondo de Compensación Interterritorial* de maneira autônoma. Entretanto, do momento em que a secretaria do conselho é um órgão composto apenas por representantes das instituições, os poderes deste último não foram tomados em consideração ao longo da análise.

Além disso, apesar de certas semelhanças entre os conselhos locais e os conselhos estaduais, no caso destes últimos a lei estabelece apenas que cada conselho deverá discutir, modificar e aprovar o plano estadual de desenvolvimento elaborado pelo Legislativo estadual, mas não especifica se e como esse plano entrará em vigor e será executado. Já no caso dos conselhos locais, o plano de investimento municipal elaborado por cada conselho deve ser aprovado pela Câmara Municipal. Porém, a Câmara só pode modificá-lo após consulta às organizações sociais que compõem o conselho e expondo os motivos das mudanças propostas²³⁰. O conselho local também elabora e envia para o Prefeito e para a Câmara Municipal o pressuposto de investimento, mas na lei não se especifica se e como esta última poderá modificá-lo e aprová-lo. Além disso, a lei de 2006 introduz o que pode ser considerado uma forma de **sanção**, caso as decisões do conselho local não sejam respeitadas, pois afirma que cabe ao Presidente do conselho garantir o cumprimento das decisões tomadas e que, caso contrário, conselheiros ou cidadãos poderão apresentar recurso às autoridades competentes (QUADRO 27).

Por sua vez, as leis que regulamentam os CCs e as comunas definem que eles podem tomar **decisões** que afetam toda a população que faz parte dessas IPs. No caso das comunas, em particular, a lei estabelece que todas as decisões tomadas pelo Parlamento Comunal e pelo Banco Comunal deverão ser publicadas numa *gaceta comunal* (jornal comunal). Quanto à existência de **sanções** relativas ao não cumprimento das normas e decisões dos CCs e das comunas, é estabelecido que os indivíduos que integram as várias unidades dessas IPs estarão sujeito à revogatória de mandato. Entretanto, no caso dos CCs, essa revogatória deverá ser votada por toda a população (sendo necessário um quórum mínimo para sua aprovação), enquanto nas comunas será votada pelo Parlamento Comunal. A lei dos CCs de 2009 estabelece também que os integrantes da unidade financeira poderão ser submetidos a sanções de tipo administrativo, enquanto a lei das comunas indica que deverá ser criado um Poder Judiciário comunal com a função de vigiar o cumprimento de suas regras (QUADRO 27). Entretanto só é especificado que os juizes comunais deverão ser eleitos pelos habitantes das comunas, enquanto as características, poderes e modalidades de funcionamento dessa instância deverão ser elaborados por legislação específica.

²³⁰ A lei de 2006 elimina a necessidade de a Câmara Municipal ter de expor os motivos das mudanças propostas e afirma apenas que esta última deverá consultar o conselho local e os CCs da área afetada pelas mudanças.

De uma forma geral, relativamente aos poderes que a legislação confere às diferentes IPs, é possível, então, destacar que as decisões tomadas pelas IPs que atuam no **nível local ou municipal** (conselhos locais, CC e comunas)²³¹ tenderão a ter maiores impactos no respectivo campo de atuação, quando comparadas com as IPs que atuam no **nível estadual e federal** (conselhos estaduais e conselho federal). Porém, ao analisar as **fases das políticas públicas** nas quais essas IPs atuam, é possível perceber a existência de importantes diferenças entre os Conselhos do Sistema de Planejamento, por um lado, e os CCs e as comunas, por outro lado (QUADRO 27). Enquanto os primeiros são órgãos encarregados da elaboração de determinadas propostas, programas e/ou projetos e do controle e seguimento destes últimos²³², as leis dos CCs e das comunas estabelecem que as várias instâncias que compõem essas IPs deverão ser responsáveis não apenas pela elaboração de programas e projetos que beneficiem a população que faz parte deles, mas também por todas as outras fases, desde a execução e administração de recursos, até o controle da atuação das demais unidades (por meio das instâncias de controle que devem existir em cada uma dessas IPs).

Além disso, tanto nas leis dos CCs como, principalmente, na lei das comunas, é previsto que outras instâncias de governo poderão transferir a essas IPs parte de suas competências e a administração de serviços públicos. Em particular, a reforma da lei dos CCs de 2009 estabelece que a unidade executiva do CC terá também competências como a de emitir comprovantes de residência para os habitantes e a de colaborar com a *Milicia Bolivariana* em matéria de segurança. Contudo, se, no caso dos CCs, a lei enfatiza a centralidade do diagnóstico e da elaboração de projetos de forma participativa, através da participação de toda a comunidade, na lei das comunas a maioria das atividades depende de instâncias compostas por representantes dos CCs, sendo que sua estrutura parece mais próxima de um governo local do que de uma instância de participação. Em consequência disso, mesmo se as decisões das IPs que atuam no nível local podem gerar mais impactos com respeito àquelas tomadas pelos conselhos estaduais e federal, a partir de 2006 e, principalmente, com a legislação promulgada entre 2009 e 2010, houve mudança de foco no tipo de decisões e atuação que caracteriza as IPs. Com efeito, os CCs e as comunas são pensados como instâncias que podem elaborar e executar programas e projetos, assim

²³¹ É preciso apontar para o fato de que o tamanho e o nível de atuação ficam indefinidos na lei, pois nesta última é estabelecido apenas que as Comunas deverão ser constituídas por vários CCs e que o tamanho das Comunas deverá ser estabelecido no regulamento da lei.

²³² A reforma da lei dos Conselhos locais de 2006 estabelece, entre seus princípios gerais, que esses conselhos deverão também incentivar a participação dos cidadãos na elaboração, execução e controle do plano municipal de desenvolvimento, mas não explica como isso deverá acontecer.

como exercer outras funções de forma autônoma (dependendo apenas do repasse de recursos do governo) e não como instâncias cuja participação e decisões devem ser integradas no funcionamento de outras instituições. Essa concepção da participação não está presente apenas nas leis dos CCs e das comunas, mas também na lei do Conselho Federal de Governo, pois esta lei estabelece que o conselho federal deverá sugerir ou incentivar a transferência de competências e gestão de serviços para as chamadas “organizações do poder popular.”, entre as quais CC e comunas. Com isso, torna-se fundamental analisar mais detalhadamente o tipo de institucionalização das IPs analisadas e se perguntar se essas características do tipo de atuação e poderes reflete também algumas mudanças na forma de conceber o tipo de inserção dessas IPs no sistema político.

4.2.4 Institucionalização das IPs venezuelanas

Ao analisar as características da institucionalização das IPs objeto da presente pesquisa, é possível apontar que todas elas foram regulamentadas a partir de uma legislação nacional. Contudo, a criação dos CCs e das comunas não é algo **obrigatório**, sendo que a iniciativa para sua criação é deixada à população ou às organizações sociais que residem e atuam num determinado território (QUADRO 28). Mesmo se os governos chavistas investiram muito na criação dessas IPs, inclusive através da transferência de recursos para elas (esse aspecto será aprofundado a seguir), o que pode ter constituído um importante incentivo para a efetiva instalação de CC e comunas, a legislação não garante por si só a efetiva criação e funcionamento dessas instâncias²³³. De maneira diferente, a legislação sobre os Conselhos do Sistema de Planejamento considera a criação destes obrigatória em todos os níveis de governo e, no caso dos conselhos locais e estaduais, estabelece também a possibilidade de sanções administrativas para os gestores que não instalem esses conselhos (mesmo que a natureza dessas sanções não seja especificada)²³⁴. Entretanto, como foi destacado acima, existem poucas pesquisas e várias dúvidas sobre o efetivo funcionamento dos conselhos locais e estaduais e a literatura indica que esses

²³³ Algumas pesquisas (GARCÍA-GUADILLA, 2008; MACHADO, 2009) indicam que os CCs têm se difundido principalmente entre os setores populares da sociedade venezuelana. Porém, parece difícil dizer se isso pode ser devido às características do desenho dessas IPs ou ao fato de que boa parte dos setores médios e altos da sociedade venezuelana se identificam com a oposição ao governo e não compartilham o projeto chavista.

²³⁴ Para além de prever a possibilidade de sanções administrativas, as leis dos conselhos locais preveem também que, caso o conselho não seja instalado, a prefeitura deverá pagar multa para a receita municipal.

mecanismos foram progressivamente abandonados pelo governo, que passou a dar prioridade a outros tipos de IPs e, em particular, aos CCs (GARCÍA-GUADILLA, 2008; GOLDFRANK, 2011). Nesse sentido, parece possível afirmar que, no caso venezuelano, a obrigatoriedade e as sanções não foram incentivos suficientes para a criação e institucionalização dos conselhos locais e estaduais e que os esforços e compromisso do governo, além do marco legal, podem ter incentivado o rápido crescimento no número de CC apontado pela literatura (GARCÍA-GUADILLA, 2008; GOLDFRANK, 2011; LOVERA, 2008; MACHADO, 2009; MAINGON, 2007).

QUADRO 28 - Institucionalização das IPs na Venezuela

	<i>Consejos Locales de Planificación Pública</i>	<i>Consejo Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas</i>	<i>Consejo Federal de Gobierno</i>	<i>Consejos Comunales</i>	Comunas
Obrigatoriedade e sanções	Obrigatório São previstas sanções	Obrigatório São previstas sanções	Obrigatório	Não obrigatório: as comunidades podem ou não criar seus CC a partir da iniciativa de uma comissão promotora	Não obrigatório: iniciativa popular, a partir de conselhos comunais ou outras organizações sociais
Detalhamento das regras	Certo nível de detalhamento Previsão de mais detalhamento num regulamento interno	Regras gerais É previsto um regulamento interno para especificar o funcionamento e as regras dos debates	Regras muito gerais É previsto um regulamento da lei O plenário deverá aprovar seu regulamento	- Detalhamento das características, do processo de criação e das funções dos órgãos - Cada CC elaborará suas normas de funcionamento interno	- Detalhamento da estrutura geral e das regras para a criação - Muitas informações são deixadas para o regulamento da lei - Cada Comuna aprovará uma carta comunal
Área de Atuação	Várias, relativas ao planejamento e investimentos municipais	Várias, relativas ao planejamento e investimentos estaduais	Planejamento e descentralização	Várias, relativas à vida da população que compõe os CCs	Várias relativas à vida da população que compõe a Comuna
Tipo de institucionalização	Complementar	Complementar	Complementar	Prevalentemente paralela e, em alguma medida, substitutiva	Paralela e substitutiva

Fonte: elaboração própria

Em relação ao **detalhamento** das regras, a legislação das IPs que funcionam no nível local e municipal (principalmente os conselhos de planejamento local e os CC) tem

certo nível de detalhamento, principalmente sobre a composição, as funções e o funcionamento dos respectivos mecanismos de participação, enquanto as leis dos conselhos estaduais e federal estabelecem regras mais gerais²³⁵. Em particular, a lei do Conselho Federal de Governo deixa questões importantes, como a definição das modalidades de escolha dos representantes da sociedade civil, para serem definidas no regulamento. Por sua vez, a lei das comunas, mesmo especificando a processo pelo qual essas IPs podem ser criadas, assim como sua estrutura e principais funções, deixa muitos pontos indefinidos²³⁶, estabelecendo apenas que eles deverão ser definidos pelo regulamento da lei (QUADRO 28). Nesse sentido, é possível apontar que tanto a lei do Conselho Federal de Governo como a lei das comunas, ambas promulgadas em 2010, deixam a regulamentação de vários elementos para serem definidos a partir de atos de tipo administrativo. Isso faz com que aspectos importantes do funcionamento dessas IPs não passem pelo debate parlamentar, mas sejam definidos por órgãos vinculados ao Poder Executivo. Além disso, destaca-se que todas as IPs analisadas preveem a elaboração de um regimento, regulamento ou normas de funcionamento internas. Nesse sentido, é possível que o aprofundamento de alguns aspectos quase ausentes nas leis, como, por exemplo, o funcionamento das dinâmicas deliberativas internas a cada espaço, seja deixado para esse nível de regulamentação interna a cada uma das IPs, fazendo com que tais regras e dinâmicas se tornem objeto de debate e discussão entre os próprios representantes.

Além disso, em quase todas as leis analisadas as competências dadas às IPs são bastante amplas e envolvem várias **áreas**. Com efeito, os conselhos locais e estaduais têm competências em matéria de planejamento e investimentos municipais e estaduais, respectivamente, o que significa que podem discutir e tomar decisões sobre ampla variedade de temas que são de competência das administrações municipais e estaduais. Por sua vez, o conselho federal tem competência em matéria de planejamento e descentralização, temas que também podem estar relacionados a várias áreas de atuação. Já as leis dos CCs e das comunas definem as áreas de competência dessas IPs de forma bastante vaga e geral, deixando porém claro que elas poderão atuar em grande variedade de áreas que concernem à vida da população que delas faz parte (QUADRO 28).

²³⁵ Nem a lei dos CCs de 2006 nem sua reforma de 2009 estabelecem quais serão as formas de convocação e de funcionamento da assembleia de cidadãos dos CCs.

²³⁶ A lei, por exemplo, não define a quantidade de CCs que poderão se unir para formar uma Comuna, a forma de elaboração das chamadas *cartas comunales*, o que serão e como deverão funcionar as cidades comunais e as federações e confederações de comunas e qual a composição e o papel dos chamados comitês setoriais. Esses e outros aspectos que ficam indefinidos na lei tornam difícil o entendimento de vários aspectos do funcionamento dessas IPs.

Em particular, ao estabelecer os comitês de trabalhos setoriais, tanto as leis dos CCs como a lei das comunas definem um longo elenco de áreas e setores de atuação nos quais os CCs poderão atuar. Essas áreas vão desde a saúde e a educação, até a segurança e a economia, passando pela cultura e por temas relacionados à criança e adolescente ou aos meios de comunicação comunitários. Entretanto, as leis não definem que tipo de competências os CCs e as comunas terão em cada uma dessas áreas, nem se e como deverão coordenar sua atuação com os outros níveis de governo que têm competências nessas mesmas áreas. Em consequência disso, torna-se particularmente importante analisar de forma mais detalhada o tipo de integração e relações que essas IPs têm com as demais instituições.

Relativamente ao **tipo de interações com as demais instituições políticas**, detectou-se que as leis que regulam o funcionamento dos Conselhos do Sistema de Planejamento estabelecem claramente que eles deverão estar integrados nas atividades dos respectivos níveis de governo (QUADRO 28). Em particular, as leis dos conselhos locais e estaduais estabelecem que estes últimos deverão cooperar com as demais instituições municipais ou estaduais (e também com as instituições e os Conselhos de Planejamento que atuam em outros níveis de governo), especialmente no que concerne à elaboração dos planos municipais e estaduais de investimento. Além disso, mesmo que, a princípio, as funções desses conselhos possam substituir parte das prerrogativas geralmente atribuídas às câmaras municipais e aos legislativos estaduais, é preciso lembrar que, no caso dos conselhos locais, os vereadores participam do conselho e deverão aprovar a versão final do plano. Já nos conselhos estaduais, um terço dos deputados participa do conselho e quem é responsável pela elaboração da primeira versão do plano de desenvolvimento estadual é o próprio Legislativo estadual. Nesse sentido, é possível apontar que a proposta que guiou a elaboração das leis dos conselhos locais e estaduais percebia claramente a importância de ampliar os espaços de participação e integrá-los no funcionamento das instituições políticas existentes.

Com respeito à lei do conselho federal de governo, esta concepção continua presente, pois o conselho é composto por representantes da sociedade civil e do poder público vindos de diferentes níveis de governo (municipal, estadual e federal) e sua principal função é apresentar propostas diretamente à Presidência da República. Entretanto, diferentemente do que acontece no caso dos conselhos locais e estaduais, suas decisões não estão, pelo menos formalmente, vinculadas aos debates que se dão no Legislativo nacional ou à atuação de Ministérios específicos. Ademais, a lei do Conselho Federal de Governo

coloca como um dos seus principais objetivos o de guiar o processo para a progressiva transferência de competências e atribuições a estado, municípios e às chamadas “organizações de base do poder popular”, entre as quais são incluídos os CCs e as comunas. Entretanto, mesmo que esse objetivo possa deixar pensar que o conselho federal seja encarregado de elaborar os princípios para a organização de um processo de descentralização, no texto da lei é enfatizado que a preferência na transferência de atribuições e competências deverá ser dada a organizações como os CCs e as comunas.

Isso, aliado ao fato de a legislação atribuir cada vez mais recursos aos CCs, parece indicar que um dos objetivos implícitos que começou a se delinear a partir da promulgação da primeira lei dos CCs, em 2006, foi criar canais por meio dos quais fosse possível que as novas IPs, entre as quais CCs e comunas, pudessem progressivamente substituir as funções tradicionalmente exercidas por outras instituições. De fato, a lei dos CCs de 2006 estabeleceu a criação de um Fundo Nacional dos CCs, dependente diretamente da Presidência da República voltado a financiar os projetos dos CCs. Além disso, mesmo sem especificar como, as leis dos CCs estabelecem também que estados e municípios poderão decidir repassar fundos para essas IPs. Enfim, como mostram Diniz e Lopez (2007, p. 195-197), é preciso lembrar que a reforma, em 2006, da lei do *Fondo Intergubernamental para la Descentralización* (FIDES), o qual distribui fundos previstos no orçamento anual do Estado para estados e municípios, diminuiu o volume de recursos repassados a estes e passou a estabelecer que 30% dos recursos desse fundo deveriam ser repassados diretamente para os CCs²³⁷. De maneira parecida, a reforma da *Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas y Hidrocarburos* (LAEE) de 2006 também modificou a distribuição dos recursos provenientes dos hidrocarbonetos e destinados a estados e município, passando a incluir na distribuição desses recursos também os CCs²³⁸.

Essa percepção da existência de uma tendência a repassar funções aos CCs e às comunas e, eventualmente, a incentivar processos que permitam a progressiva substituição de outras instituições políticas é reforçada ao analisar as leis dos CCs (principalmente a reforma de 2009) e a lei das comunas. Com efeito, as principais formas de interação e/ou

²³⁷ Antes da reforma, 40% dos recursos do Fundo iam para os municípios e 60% para os estados. A reforma de 2006 estabeleceu que 30% deveriam ser repassados diretamente aos CCs, 28% aos municípios e 42% aos estados. Além disso, a reforma da lei prevê que 50% dos recursos atribuídos ao Executivo como remanescentes não programados desse Fundo deverão também ser repassados aos Conselhos Comunais (e que os outros 50% serão distribuídos entre estados e municípios).

²³⁸ Antes de 2006, 60% dos recursos eram repassados aos estados e 40% aos municípios, enquanto, depois da reforma, sua distribuição passou a ser 30% para os CCs, 28% para os municípios e 42% para os estados. Já relativamente aos remanescentes não programados desse Fundo, o Executivo nacional deverá repassar 30% para os estados, 20% para os municípios e 50% para os conselhos comunais.

cooperação dos CCs e das comunas com as demais instituições públicas resumem-se ao acompanhamento e ao suporte que estas devem dar ao CC, principalmente durante o seu processo de formação, e ao fato de repassar recursos públicos para o seu funcionamento²³⁹. Acrescenta-se que CCs e comunas atuam de forma quase completamente desconectada das demais instituições políticas e não são previstas maneiras por meio das quais essas IPs possam influenciar as decisões de outros níveis de governo (QUADRO 28). Nesse sentido, como destacam García-Guadilla (2008) e Lovera (2008) acerca dos CCs, mesmo que estes permitam definir e hierarquizar as necessidades de cada comunidade e executar diretamente os projetos considerados prioritários, corre-se o risco de que cada CC defina suas necessidades mais imediatas e vincule suas decisões a problemas cotidianos e pontuais, sem considerar o contexto maior no qual está inserido e agindo de maneira desarticulada e desconectada dos outros CCs e das instâncias de governos que atuam em níveis territoriais maiores.

Além disso, é preciso lembrar que tanto os CCs como as comunas podem criar comitês de trabalho e elaborar projetos relativos a ampla variedade de temas, mesmo que outras instituições e/ou níveis de governo tenham também competências sobre esses últimos. Isso, junto com a constatação de que tanto as leis dos CCs como a lei das comunas estabelecem que essas IPs podem administrar serviços públicos que lhes sejam transferidos de outros entes do Estado, permite afirmar não apenas que essas IPs agem paralelamente a outras instituições e sem interagir com os demais níveis de governo, mas também que elas fazem parte de um projeto mais amplo no qual elas poderão progressivamente substituir a atuação de outros entes da administração pública (QUADRO 28).

Essa perspectiva é reforçada tanto pela preferência dada aos CCs e comunas na lei do Conselho Federal de Governo, relativamente à descentralização e transferência de competências, como pelo fato de que a lei das comunas define estas últimas como unidades fundamentais de um Estado comunal formado por cidades comunais e federações e

²³⁹ Além disso, a lei dos CCs de 2006 previa a possibilidade de que estes últimos articulassem sua atuação com as dos conselhos locais de planejamento. Essa possibilidade desapareceu da lei de 2009. Já a lei de 2009 estabelece que a unidade executiva do CC colabore com as instituições públicas no levantamento de dados relativos à comunidade e com a *milicia bolivariana* em questões relativas à segurança. Além disso, a lei de 2009 possibilita apresentar propostas ao poder público, mas sem especificar nem aprofundar a maneira como isso deverá se dar. Enfim, a lei também estabelece que a unidade de controle poderá colaborar com os órgãos públicos que têm funções de controle e que a comissão eleitoral coordenará suas funções com o poder eleitoral. Já no caso das Comunas, é apontado apenas que estas últimas deverão seguir os lineamentos gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento e que seu órgão de controle deverá cooperar com os demais órgãos públicos que exercem funções de controle. Nesse sentido, parece possível afirmar que a maioria das interações dos CCs e das Comunas com as demais instituições políticas tem a ver com aspectos específicos e pontuais do funcionamento dessas IPs.

confederações de comunas. Assim, enquanto as leis que regulamentaram o funcionamento dos Conselhos de Planejamento (principalmente no caso dos conselhos locais e estaduais) destacavam a necessidade de as IPs se inserirem e atuarem em conjunto com as demais instituições políticas, a partir da promulgação da lei dos CCs em 2006 e, principalmente, com sua reforma, em 2009, e com a promulgação da lei das comunas em 2010, começou a emergir e a se consolidar a ideia de que as IPs não precisam interagir com as demais instituições e órgãos públicos e que podem até substituir progressivamente suas funções.

Essas características dos CCs e a emergência de diferenças substanciais quanto à concepção de participação que tinha predominado durante os primeiros anos do governo Chávez já tinham sido notadas pela literatura. Segundo García-Guadilla (2008) e Lander (2007), a ideia de que os CCs teriam que evitar a dependência das instituições municipais e estaduais corresponderia a uma atitude recorrente do governo Chávez, o qual, diante das ineficiências de vários órgãos ou instituições públicas, teria preferido transladar suas atividades e competências diretamente à população a promover reformas profundas no interior dessas instituições. Já Lander (2007, p. 78-79) destaca que, mesmo existindo uma profunda desconfiança frente às instâncias tradicionais de representação e delegação de poderes, haveria posições distintas no interior do próprio governo. Isso porque, segundo as declarações de alguns dos seus expoentes, os CCs não deveriam substituir municípios e estados, mas apenas assumir algumas de suas funções, enquanto, as declarações de outros membros do governo iam no sentido de que os CCs deveriam ser o primeiro passo para repensar toda a estrutura do Estado desde abaixo, com o objetivo final de substituir suas instituições tradicionais. Apesar das divergências identificadas por Lander, a análise da legislação e, principalmente, das leis promulgadas nos anos mais recentes, entre 2009 e 2010, permitem apontar que a ideia de instituições paralelas e que possam até substituir as instituições representativas tradicionais tem se fortalecido no interior do governo e influenciado de forma consistente o desenho das novas IPs.

Assim, de maneira geral, mesmo existindo alguns elementos comuns a todas as IPs analisadas (em particular o fato de que sua atuação não está restrita a determinada área de políticas, mas que pode abranger temas e questões distintas), existem importantes diferenças entre o tipo de institucionalização previsto para os Conselhos de Planejamento e aquele previsto para os CCs e as comunas. Com efeito, os primeiros deveriam se tornar instituições obrigatoriamente presentes em todos os municípios e estados, permitindo integrar a sociedade civil na estrutura destes, complementando e melhorando seu funcionamento. Já os CCs e as comunas, mesmo não sendo pensados como IPs que

deverão ser criadas obrigatoriamente em todo o território nacional e sendo concebidos como instituições que podem atuar de maneira independente e separada das demais instituições públicas, são percebidos cada vez mais (principalmente com a legislação promulgada entre 2009 e 2010) como IPs que não apenas agem de maneira paralela, mas que podem também substituir as funções de outros órgãos e instituições.

4.3 IPs no Brasil e na Venezuela em perspectiva comparada

Depois de analisar as características de diferentes tipos de IPs cujo desenho foi definido por leis e decretos tanto no Brasil como na Venezuela, torna-se necessário fazer um balanço dos principais elementos associados à participação nos dois países. Para tanto, será preciso comparar as principais similitudes e diferenças das IPs analisadas ao longo do trabalho, para entender, em primeiro lugar, se e como elas se encaixam na mais ampla tradição latino-americana, e, em seguida, quais os elementos comuns, mas também as peculiaridades e traços distintivos das concepções e práticas de participação que emergiram nesses países.

Ao avaliar o desenho das IPs que foram regulamentadas por legislação nacional, um primeiro elemento que pode ser destacado é que tanto as experiências brasileiras como as experiências venezuelanas têm características que permitem inseri-las na mais ampla **tradição latino-americana** analisada no primeiro capítulo. Em primeiro lugar, mesmo havendo algumas preocupações com as dinâmicas deliberativas (e, em particular, com o acesso à informação dos participantes), a caracterização dos elementos que podem influenciar tais dinâmicas não segue um padrão único, nem no Brasil nem na Venezuela e também não é tratada de maneira aprofundada no desenho das diferentes IPs analisadas, sendo no máximo deixada para uma ulterior regulamentação (QUADRO 29).

Isso, junto com o fato de que alguns elementos presentes no desenho dessas IPs podem influenciar os processos de deliberação não necessariamente no sentido de ampliar os debates e as discussões (por exemplo, em algumas IPs é previsto que determinados indivíduos ou grupos detenham alguns poderes; ou, em vários casos, as regras para a tomada de decisões exigem, em muitos casos, maioria simples), mostra que o desenho das características da deliberação tende mais a retomar práticas e desenhos já existentes em outros contextos do que a buscar um formato ideal de deliberação. Nesse sentido, parece possível afirmar que o interesse para com a deliberação deriva mais de uma atenção dos

pesquisadores em entender como esses espaços incentivam ou limitam as dinâmicas deliberativas que ali se desenvolvem do que de uma preocupação central dos legisladores em garantir que todos os elementos necessários para criar condições ideais de participação estivessem presentes.

Além disso, nenhuma das IPs analisadas nos dois países está completamente isolada e/ou desconectada das dinâmicas políticas mais amplas, pois os participantes podem (no caso dos CCs e das comunas) ou devem (em todos os outros casos analisados) ser representantes da sociedade civil e/ou de grupos que tradicionalmente não têm muito acesso à arena política formal. Apesar de que, no caso venezuelano, CCs e comunas atuam de forma mais isolada do restante das instituições políticas, todas as demais IPs analisadas mantêm algum tipo de vinculação e interação com as demais instituições políticas (QUADRO 29). Isso permite apontar que nenhuma das IPs analisadas nos dois países está completamente desconectada e isolada do restante do sistema político, mas todas elas, em menor ou maior medida, interagem com esse último e com suas pautas e dinâmicas.

Em segundo lugar, mesmo existindo diferenças entre as formas de inclusão da sociedade nas IPs analisadas no Brasil e na Venezuela, tanto o acesso direto da população aos CCs e, em parte, às comunas, como o acesso de representantes da sociedade civil aos Conselhos de Planejamento, na Venezuela, e aos Conselhos Gestores, no Brasil, se encaixam na mais ampla tradição que prevê a ampliação dos canais de participação para incluir novos setores tradicionalmente excluídos da política formal. Ademais, o sistema de representação que dá acesso aos diferentes tipos de conselhos analisados nos dois países permite que as demandas da sociedade civil sejam ouvidas não apenas no nível local, mas também em níveis de governo estadual e federal (QUADRO 29). Contudo, no caso dos CCs e das comunas essa possibilidade parece mais limitada e, mesmo que representantes dessas instâncias possam participar do Conselho Federal de Governo, os mecanismos de representação utilizados por essas IPs permitem apenas escolher representantes que desempenhem determinadas funções no seu interior ou que representem os CCs nas comunas.

QUADRO 29 - Comparação do desenho das IPs no Brasil e na Venezuela

		Brasil	Venezuela
Deliberação	Elementos que facilitam a deliberação	Tema não aprofundado, mas preocupação com o acesso à informação Não há busca de um único padrão ideal de deliberação	Tema não aprofundado, mas certa preocupação com o acesso à informação Não há busca de um único padrão ideal de deliberação
	Isolamento	Falta de isolamento dos participantes Falta de isolamento das IPs	Falta de isolamento dos participantes Falta de isolamento IPs, mas mudanças com CC e Comunas
Inclusividade	Acessibilidade	Não é ampla Presidência do conselho concentra alguns poderes	Ampla no nível local, mas restringe-se ao aumentar o nível territorial Nos CCs e Comunas alguns órgãos concentram poderes
	Representação	Não há um único padrão de escolha dos representantes Representantes de setores variados da sociedade civil	Representantes eleitos por eleições, com exceção das Comunas e do Conselho Federal de Governo Representantes da população e/ou da sociedade civil. Comunas e Conselho Federal de governo têm representantes dos CCs
Poderes/Impactos	Tipo de decisões	Consultivas na maior parte dos casos Não existem sanções caso as decisões não sejam cumpridas	Vinculantes no nível local e municipal, mas consultivas no nível estadual e federal Possibilidade de sanções nos conselhos locais e estaduais
	Alcance das decisões	Alcance nacional Elaboração e controle de políticas	Alcance varia com as IPs (do local ao nacional) Elaboração e controle de políticas, mas CC e Comunas também executam
Institucionalização	Obrigatórios	Implementação obrigatória, mas não há sanções em caso de desativação Detalhamento das regras em regimentos internos	Conselhos de planejamento obrigatórios e possibilidade de sanções nos níveis municipal e estadual CCs e Comunas não são obrigatórios Detalhamento das regras com normas internas (e com regulamento da lei para as Comunas e Conselho Federal de Governo)
	Inserção institucional	Prevalentemente nas áreas de garantia de direitos e políticas sociais, mas também na de desenvolvimento econômico Atuação complementar	Áreas de atuação variadas, mas pouco especificadas As primeiras leis (até 2006) preveem atuação complementar, depois orientação em direção a uma atuação paralela ou substitutiva

Fonte: elaboração própria.

Já sobre os poderes e impactos das IPs no restante do sistema político, apurou-se que, tanto no Brasil como na Venezuela, nem todas as IPs avaliadas podem tomar decisões vinculantes para as demais instituições políticas. Em ambos os países, porém, existem algumas IPs cujas decisões podem gerar impactos diretos sobre o funcionamento do sistema político. Na Venezuela, as decisões vinculantes são tomadas principalmente por IPs que atuam no nível local e municipal (CC, comunas e conselhos locais de planejamento) e, em menor medida, no nível estadual. Já no caso do Brasil, mesmo que a pesquisa não tenha analisado IPs que tenham atuado em nível municipal ou estadual, 1/3 dos conselhos analisados no nível nacional tinha caráter deliberativo. Além disso, é possível destacar que, em todas as IPs analisadas, existe a possibilidade de influenciar não apenas a elaboração de determinadas políticas públicas, mas também de exercer mecanismos de controle sobre sua implementação. Além disso, no caso dos CCs e das comunas é previsto que essas instâncias se envolvam também na execução de programas e projetos (QUADRO 29). Em consequência disso, mesmo se a possibilidade de tomar decisões que sejam vinculantes para outras instituições políticas, provocando impactos diretos sobre o funcionamento das instituições democráticas, não está sempre presente nas IPs analisadas, essa possibilidade existe em ambos os países.

Enfim, a possibilidade de gerar impactos diretos no sistema político é reforçada também nos casos em que as IPs não tomam decisões vinculantes, devido ao tipo de institucionalização e inserção destas últimas no sistema político dos respectivos países. Com efeito, é possível apontar que, mesmo que, no caso da Venezuela, a criação dos CCs e das comunas não seja, a princípio, obrigatória, todas as leis e decretos analisados nos dois países preveem formas permanentes de interação da sociedade com o Estado e de inserção das demandas dessa última no sistema político. Porém, no caso venezuelano, enquanto as leis que regulam os Conselhos do Sistema de Planejamento previam que essa interação se desse a partir da inserção das IPs na dinâmica de funcionamento das instituições municipais, estaduais e federais, respectivamente, as leis dos CCs e das Comunas parecem criar uma nova institucionalidade que não dialoga nem interage com tais instituições (QUADRO 29).

De maneira mais geral, essa e outras especificidades das IPs venezuelanas, assim como o fato de que o desenho e as características destas parecem ter passado por algumas mudanças significativas ao longo do período analisado, levam à necessidade de refletir de maneira mais detalhada sobre as **diferenças e especificidades** das IPs analisadas nos dois países, para além das suas semelhanças e de seu pertencimento a uma mais ampla tradição

participativa latino-americana. Nesse sentido, com respeito à **deliberação** e aos elementos que podem facilitá-la, foi possível perceber que, mesmo que em ambos os casos o tema não seja muito presente e muito bem definido no desenho das IPs analisadas, existem algumas diferenças importantes principalmente entre as IPs brasileiras e as venezuelanas, principalmente no que diz respeito ao desenho dos CCs, das comunas e, em menor medida, do Conselho Federal de Governo.

Em particular, mesmo se o acesso à informação é um elemento destacado na maior parte da legislação analisada, a presença desse tema muito menor nas leis das comunas e do Conselho Federal de Governo, ambas promulgadas na Venezuela em 2010. Encontrou-se também que, enquanto os poderes de pauta e fala são pouco regulamentados tanto nos conselhos gestores no Brasil como nos conselhos locais e estaduais do sistema de planejamento na Venezuela, tirando certos poderes atribuídos ao presidente desses Conselhos, os CCs, as comunas e, em parte, o Conselho Federal de Governo entregam boa parte dos poderes de agenda a órgãos com participação limitada, ou seja a órgãos eleitos de maneira direta ou indireta, no caso dos CCs e das comunas, e à secretária e ao presidente do conselho, no caso do Conselho Federal de Governo. Enfim, mesmo que, em nenhum dos casos analisados, as IPs sejam experiências pontuais, temporárias e isoladas do restante do sistema político, os CCs e as comunas estão menos integrados neste último e seus participantes tendem a ter menos contatos com representantes do poder público (QUADRO 29).

Quanto à **inclusividade**, a principal diferença no acesso a essas IPs depende do nível geográfico onde essas instituições atuam. O padrão de acesso mais restrito que caracteriza o desenho das IPs brasileiras está relacionado ao fato delas atuarem no nível nacional, sendo necessária a existência de mecanismos de representação que viabilizem o acesso de diferentes setores da sociedade civil a esse nível²⁴⁰. Por sua vez, no caso venezuelano, o acesso é mais fácil quanto mais as IPs atuam no nível local e diminui progressivamente nos níveis estadual e federal (QUADRO 29). Isso torna particularmente importante comparar as modalidades de representação que caracterizam as IPs avaliadas. Mesmo se todas as IPs desta pesquisa preveem alguma forma de escolha de representantes,

²⁴⁰ Ressalta-se que os únicos Conselhos analisados no caso brasileiro que atuam no nível municipal são os Conselhos de Previdência Social (CPS), os quais preveem a participação apenas de representantes de entidades corporativas (trabalhadores, empregadores e pensionistas). Entretanto, no Brasil existem muitas outras IPs tanto no nível municipal, como no nível estadual. Mesmo se, na maioria dos casos, o desenho destas últimas não é regulamentado por uma legislação nacional, a literatura costuma referir que elas podem ser mais ou menos inclusivas, dependendo tanto do tipo de desenho, como do nível geográfico no qual funcionam.

não foi possível identificar um padrão comum ou recorrente de escolha dos participantes, sendo que as modalidades de escolha variam tanto no Brasil como na Venezuela. Mesmo assim, foi possível perceber que tanto os conselhos gestores no Brasil, como os Conselhos de Planejamento locais e estaduais permitem a participação de representantes de setores bastante variados da sociedade civil, enquanto as comunas e o Conselho Federal de Governo são compostos principalmente por representantes dos CCs. No caso do Conselho Federal de Governo, podem fazer parte deste último também representantes das comunas, fazendo com que seja privilegiada a escolha de representantes a partir da participação em IPs que atuam em níveis territoriais menores.

Ao analisar os **poderes** e os possíveis impactos das IPs estudadas, constatou-se que tanto os Conselhos do Sistema de Planejamento na Venezuela, como os conselhos gestores no Brasil podem ser consultivos ou tomarem decisões vinculantes. Na Venezuela os poderes dos conselhos do sistema de planejamento diminuem quanto mais aumenta o nível territorial de sua atuação, enquanto no Brasil há conselhos de caráter deliberativo no nível nacional. Esses tipos de conselhos se parecem também por estarem vinculados principalmente às fases de elaboração e controle de políticas públicas. Já os CCs e as comunas têm um desenho bastante diferente no que diz respeito aos seus poderes e ao seu campo de atuação, pois, além de atuarem num nível territorial menor em relação a todas as demais IPs analisadas, eles têm competências não apenas na elaboração e controle, mas também na execução de projetos, programas e políticas (QUADRO 29). Além disso, apesar das decisões dessas IPs serem vinculantes para a população que as compõe, elas não têm poder de influenciar as decisões de outras instituições fora do seu nível territorial de atuação. Enfim, vale a pena destacar que, enquanto no Brasil, mesmo existindo IPs em diferentes níveis de governo, a legislação regulamenta principalmente o desenho das IPs que atuam no nível nacional, na Venezuela os governos do MVR/PSUV elaboraram leis que estabelecem IPs em diferentes níveis de governo, desde um bairro ou comunidade até o nível federal.

Essa diferença no nível de atuação das IPs analisadas no Brasil e na Venezuela indica também distintas modalidades e prioridades de **institucionalização** dadas pelos governos de esquerda dos dois países ao tema da participação. Isso porque, enquanto os governos petistas optaram por regulamentar o desenho dos conselhos em uma grande variedade de áreas no nível nacional, os governos presididos por Hugo Chávez Frías regulamentaram IPs que atuam em diferentes níveis de governo, mas deixando amplas e, em certa medida, indefinidas suas áreas de atuação. Além disso, mesmo se todas as IPs

preveem que seu funcionamento seja detalhado a partir de um regimento ou outras normas internas, as leis das comunas e do Conselho Federal de Governo, ou seja, as últimas leis sobre participação promulgadas na Venezuela ao longo do período analisado, deixam vários pontos pouco claros e preveem que estes sejam definidos com base em regulamentos de tipo administrativos, os quais devem ser elaborados por órgãos vinculados ao Executivo. Para além da indefinição e discricionariedade deixadas ao Executivo para detalhar o desenho dessas duas IPs, vale a pena lembrar que, mesmo se, na maioria dos casos, a legislação sanciona a criação dessas IPs²⁴¹, a criação de CCs e comunas não é obrigatória, sendo deixada à iniciativa da população. Isso pode fazer com que sua difusão não aconteça de maneira uniforme, concentrando-se em áreas onde a sociedade civil já é ativa, e marginalize os mais pobres e menos organizados (QUADRO 29)²⁴².

Enfim, outra característica que distingue CCs e comunas (assim como alguns elementos da lei do Conselho Federal de Governo) das demais IPs analisadas diz respeito ao fato de que, enquanto os conselhos gestores no Brasil e os Conselhos do Sistema de Planejamento na Venezuela são instituições concebidas como complementares, os CCs e as comunas têm uma atuação que pode ser considerada paralela à das demais instituições políticas. De fato, as decisões de CCs e comunas não influenciam a atuação destas últimas. Ao mesmo tempo, a atuação destas IPs se dá prevalentemente de forma independente e sem vínculos com tais instituições. Além disso, alguns elementos presentes principalmente na reforma da lei dos CC de 2009, na lei das comunas (2010) e também na lei do Conselho Federal de Governo (2010) mostram uma tendência a abrir brechas para que essas IPs possam progressivamente substituir funções tradicionalmente atribuídas a outras instituições, como municípios e estados²⁴³.

A partir dessa análise comparativa do desenho das leis que regulamentam a participação, pode-se afirmar que, apesar de algumas diferenças (principalmente no que diz respeito ao nível territorial e às áreas de atuação nas quais as IPs atuam), todas as IPs

²⁴¹ Mesmo assim a obrigatoriedade e a previsão de sanções parecem não ter sido suficientes, no caso dos conselhos locais e estaduais na Venezuela, para que essas IPs fossem realmente criadas e passassem a funcionar de forma efetiva em todo o território nacional (GARCÍA-GUADILLA, 2008; GOLDFRANK, 2011). Ao mesmo tempo, mesmo se a criação do Conselho Federal de Governo já estivesse prevista na Constituição de 1999, ele só foi criado em 2010 e com um desenho que limita a participação e os poderes atribuídos aos representantes da sociedade civil que participam desse espaço.

²⁴² García-Guadilla (2008) tem mostrado que os Conselhos Comunais têm se difundido principalmente entre os setores de baixa renda, pois a maior precariedade na dotação de serviços básicos e infraestrutura nas áreas nas quais vivem teria feito com que eles procurassem mais resolver os problemas das suas comunidades a partir dessas IPs e dos recursos disponíveis para ela.

²⁴³ Essa tendência é reforçada também pelas mudanças introduzidas em 2006 nas leis do FIDES e da LAEE, as quais passam a prever que parte dos recursos tradicionalmente atribuídos a estados e municípios deverá ser repassada diretamente aos CC, sem passar por estes últimos.

analisadas, tanto no caso do Brasil como no caso da Venezuela, apresentam os principais elementos que permitem inseri-las numa mais ampla tradição participativa latino-americana. Além disso, foi possível constatar que o desenho dos conselhos gestores no Brasil tem importantes semelhanças com o dos Conselhos do Sistema de Planejamento (principalmente os que foram criados para atuar no nível municipal e estadual) na Venezuela. Em particular, a análise permitiu mostrar que a proximidade entre os desenhos desses tipos de conselhos está presente em todas as quatro dimensões avaliadas ao longo da pesquisa, o que indica que existiu alguma proximidade entre as IPs criadas pelo PT no Brasil e pelo MVR na Venezuela, pelo menos durante os primeiros anos de governo MVR.

Porém, algumas das características da lei dos CCs de 2006 e, principalmente, alguns elementos da reforma da lei de 2009, junto com o desenho que emerge na lei das comunas de 2010 (e em alguns pontos da lei do Conselho Federal de Governo) mostram importantes mudanças no desenho das IPs que acabaram incentivadas e priorizadas pelos governos chavistas. Nesse sentido, mesmo que ainda seja possível inserir essas IPs criadas na Venezuela a partir de 2006 na mais ampla tradição participativa latino-americana, vale a pena destacar os principais elementos que as diferenciam dos conselhos gestores no Brasil e dos Conselhos do Sistema de Planejamento na Venezuela. Em primeiro lugar, foi possível perceber que mesmo se nem os CCs nem as comunas são instituições isoladas do restante da vida política e ambos permitem a incorporação de práticas vinda da esfera pública mais ampla, o desenho dessas IPs faz com que elas atuem de maneira, se não isolada, pelo menos desconectada das demais instituições políticas formais. Essa desconexão não vai na mesma direção da necessidade de isolamento aconselhada pelos defensores dos minipúblico, mas acaba tendo importantes implicações sobre o tipo de institucionalização e inserção dessas IPs no funcionamento das instituições democráticas desse país (o que será retomado a seguir).

Além disso, ao analisar as características da inclusividade, foi possível apontar que os CCs e as comunas permitem amplo acesso da população, por atuar num nível territorial local. Mesmo assim, as leis que regulamentam o desenho dessas IPs preveem que a maioria de suas funções e poderes estejam concentrados nas mãos de alguns órgãos específicos, sendo que, no caso das comunas, os membros de tais órgãos são escolhidos de maneira indireta, a partir dos representantes dos distintos órgãos que compõem os CCs²⁴⁴. Ao mesmo tempo, tanto a leis das comunas como a lei do Conselho Federal de Governo quase

²⁴⁴ Já no caso do Conselho Federal de Governo, quem detém a maioria dos poderes é a secretaria, na qual não é prevista a participação de representantes da sociedade civil.

não mencionam a participação da sociedade civil, mas preveem que os processos de escolha de representantes para atuarem nessas IPs passe pelos CCs, o que, por sua vez, implica que para ter acesso a essas IPs é necessário que a população ou diferentes setores da sociedade civil se organizem nos moldes previstos pela lei dos CCs. Tais especificidades permitem distinguir essas IPs dos demais conselhos analisados ao longo da pesquisa, os quais, de maneira geral, não formalizam a concentração de poderes em determinadas instâncias ou órgãos no seu interior e não limitam o acesso à representação a quem já participa de outras IPs.

Outra especificidade do desenho dos CCs e das comunas diz respeito ao fato de que, mesmo se as decisões tomadas por estes últimos são vinculantes, elas afetam apenas a população que faz parte dessas instâncias sem interferir ou vincular outras instituições ou órgãos públicos, sendo que até a execução de tais decisões é de responsabilidade dos próprios CCs e comunas. Além disso, as leis que regulamentam essas IPs preveem o repasse de recursos público para que isso se torne possível, porém o alcance das decisões tomadas por essas instâncias é limitado territorialmente e desconectado de discussões mais amplas sobre os rumos de distintas políticas que caracterizam tanto os conselhos gestores no Brasil como os Conselhos do Sistema de Planejamento na Venezuela. Dessa forma, o relativo isolamento de CCs e comunas dos demais órgãos e instituições públicas acaba fazendo com que suas decisões, mesmo podendo produzir impactos diretos sobre a vida dos participantes e, mais em geral, das pessoas que moram na área de atuação desses últimos, tenham pouca articulação, coordenação e, por consequência, impactos sobre o funcionamento das demais instituições políticas.

Esse isolamento e a falta de impactos externos característicos do funcionamento dos CCs e das comunas e que os distinguem das demais IPs analisadas estão, de forma mais geral, relacionados à maneira como sua institucionalização e forma de inserção no sistema político foram concebidas. De fato, diferentemente dos conselhos analisados no caso brasileiro e dos Conselhos do Sistema de Planejamento analisados no caso venezuelano, o desenho dos CCs e das comunas não prevê que estes atuem de forma complementar e integrada com outras instituições políticas, mas define claramente essas IPs como entidades autônomas (apesar de depender, para o seu funcionamento, do repasse de recursos do governo) e que atuam sobre uma grande variedade de temáticas de maneira paralela e desconectada do que acontece em outros órgãos públicos. Além disso, tanto a reforma da lei dos CCs de 2009 como a lei das comunas e também alguns trechos da lei do Conselho Federal de Governo permitem progressiva cessão de poderes, competências para

os CC e comunas, em detrimentos das funções tradicionalmente atribuídas a diferentes órgãos e níveis de governo. Isso pode significar uma proposta de participação em que essas IPs sejam incentivadas cada vez mais a substituir tais órgãos.

Nesse sentido, mesmo se a criação dessas IPs pode ser considerada a estabilização e inserção de novas práticas e novos atores na política formal, o seu isolamento, os reduzidos impactos externos diretos das decisões de CCs e comunas e, principalmente, sua forma de atuar paralela, desconectada e cada vez mais na direção de uma substituição de outras instituições e órgãos públicos fazem com que a ideia da possibilidade de criar uma interação permanente entre Estado e sociedade, central na tradição participativa latino-americana, seja quase completamente ausente do desenho de CCs e comunas. Em consequência disso, mesmo se, de forma geral, como foi relatado ao longo do capítulo, as experiências participativas dos governos Chávez podem ser inseridas na mais ampla tradição latino-americanas, por permitirem formas de inclusão de novos atores, assim como mecanismos de representação para que suas demandas possam ser ouvidas em diferentes níveis de governo, houve importantes mudanças ao longo do período analisado. Em particular, por um lado, os desenhos das IPs criadas durante os primeiros anos de governo têm importantes semelhanças com os conselhos brasileiros em todas as dimensões analisadas e apontam para a ideia de que a participação complementa e melhora o funcionamento das instituições democráticas. Por outro lado, o desenho dos CCs e das comunas indica a direção de uma reconfiguração mais profunda das instituições venezuelanas, a qual vai além do que pode ser analisado na perspectiva de uma ampliação dos canais de participação.

CONCLUSÕES

Para poder analisar e comparar as maneiras como diferentes governos de esquerda na América Latina têm lidado com o tema da participação, foi necessário, antes de tudo, refletir sobre a existência de uma mais ampla tradição participativa latino-americana e sobre seu lugar nas discussões teóricas sobre inovações institucionais e novas práticas democráticas. Assim, a partir de uma reflexão sobre a importância e o papel da participação para a teoria democrática e de uma revisão das principais abordagens sobre o tema, a presente tese se propôs a sistematizar as especificidades e características dessa tradição como ponto de partida para estudar e analisar diferentes experiências de ampliação dos canais de participação que ocorreram na região no começo do século XXI.

Ao avaliar as características gerais das experiências participativas latino-americanas percebeu-se que, mesmo se certa tradição associativa e de assembleias abertas que pretendiam influenciar vários aspectos da vida política existiu em vários países, desde a época colonial, a retomada dos espaços e das experiências de participação se deu principalmente a partir da década de 1980, junto com os processos de democratização em muitos países da região. Além disso, apesar da diversidade de abordagens existente na literatura sobre tais experiências, a revisão desta última permitiu destacar alguns traços fundamentais comuns, os quais distinguem tais práticas de outras, como os *minipúblicos*, tomadas como referência de inovações democráticas pelas abordagens deliberativas.

Em particular, foi possível mostrar que a tradição latino-americana de IPs não deriva de uma construção teórica abstrata, mas de iniciativas voltadas para responder a desafios concretos e a demandas por mais inclusão de diferentes setores da sociedade na esfera política. As experiências que caracterizam essa tradição se distinguem por focar na criação de formas permanentes e institucionalizadas de interação entre a sociedade civil e o Estado, as quais não isolam os participantes das mais amplas dinâmicas políticas, mas permitem incorporar as vozes e as demandas de atores tradicionalmente excluídos da esfera política formal. Isso faz com que as IPs não tenham apenas impactos indiretos sobre o sistema político, mas suas decisões possam também incidir de maneira direta nos processos de tomada de decisões. Além de permitir falar de uma tradição comum, essas características podem também contribuir para refletir sobre alguns dos limites enfrentados pelos *minipúblicos*, como seu isolamento e sua escassez de canais de interação permanente

com o sistema político, e indicar caminhos para que outras inovações institucionais não fiquem isoladas e sem efeitos concretos sobre o funcionamento das instituições democráticas. Assim, a reflexão sobre a tradição participativa latino-americana e seu lugar e possíveis contribuições para a teoria democrática permitiu enquadrar e contextualizar as distintas experiências analisadas na presente tese.

Do ponto de vista empírico, a presença de governos de esquerda em vários países da região, os quais deram novo alento e mais espaço às práticas participativas (POGREBINSCHI, 2013b), constituiu um terreno fértil para a realização de uma pesquisa cuja escala de análise procurasse ir além das características, especificidades e variações internas a cada experiência nacional e ajudasse a entender como diferentes tipos de fatores podem influenciar o desenho das IPs criadas em diferentes contextos. Porém, ao analisar a literatura sobre a *pink tide* constatou-se que, mesmo salientando a importância da participação como marca distintiva da atuação de tais governos, o estudo e a comparação das distintas experiências de participação que emergiram nesse contexto acabou sendo deixado em segundo plano e não sendo aprofundado na maioria das pesquisas. Essa situação acabou impondo alguns desafios para a presente pesquisa, pois a maioria dos estudos sobre os governos de esquerda da região utiliza perspectivas teóricas e analíticas diferentes daquela escolhida no presente trabalho. Além disso, a escassez de pesquisas comparativas ou de amplo alcance sobre o tema da participação trouxe também à tona a dificuldade de se encontrar dados comparáveis que permitissem avaliar as experiências de mais de um país. Nesse contexto, a análise do desenho das IPs e dos elementos que podem influenciá-lo tornou-se uma opção viável a partir da qual busca entender e explicar a existência de similitudes e diferenças entre os países estudados.

Em consequência, o terceiro capítulo, além de apresentar os dois casos escolhidos para a pesquisa, dedicou-se a analisar as características das propostas de participação elaboradas pelo PT, no Brasil, e pelo MBR-200/MVR/PSUV, na Venezuela, assim como as formas de interação desses partidos com diferentes atores da sociedade civil e política presentes nos respectivos países. Essa análise permitiu identificar as concepções e propostas específicas que deram origem aos desenhos avaliados, assim como mostrar como o histórico de relacionamento com a sociedade civil e as características das coalizões de governo e da oposição que podem também ter influenciado a atuação desses governos e, por consequência, o processo de criação o reformulação de novas IPs.

Em relação às concepções de participação presentes nos documentos dos partidos dos dois países, verificou-se que no Brasil o PT manteve uma concepção bastante coerente

sobre o tema da participação ao longo do período analisado, apesar de crescente moderação e fraca presença dessa temática em algumas áreas. Já na Venezuela, o tema da participação foi incorporado de maneira consistente pelo chavismo só a partir da década de 2000. Além disso, a proposta inicial de participação, a qual era, em muitos aspectos, parecida com aquela apresentada pelo PT, não chegou a se consolidar, sendo substituída por outra, a qual começou a aproximar a ideia de participação da de socialismo e de uma profunda revisão do funcionamento das instituições representativas.

Não obstante essas diferenças, a análise documental revelou também alguns traços comuns à esquerda dos dois países os quais permitem inseri-las na mais ampla tradição participativa latino-americana. Em ambos os casos, houve um foco na inclusão de novos atores tradicionalmente excluídos da esfera política formal, assim como a vontade de criar formas permanentes de interação entre o Estado e esses atores sociais, as quais possam contribuir nas distintas fases de elaboração, execução e gestão de políticas públicas. Ao mesmo tempo, porém, observou-se que em ambos os casos sempre existiu certa reticência ao compromisso explícito com uma real partilha de poder por meio das IPs, assim como à associação da participação com temas como a infraestrutura e a política energética.

De maneira bastante distinta, a revisão das características da sociedade civil e de suas relações com os partidos de esquerda mostrou trajetórias muito diferentes nos dois países analisados. Assim, se, por um lado, o PT teve fortes vínculos com importantes setores da sociedade civil desde sua fundação, por outro lado, na Venezuela, tais vínculos eram muito fracos e só começaram a se fortalecer junto com a forte polarização e partidarização da sociedade venezuelana ao longo do primeiro mandato do governo Chávez. Porém, a forte centralização e estrutura de cima para baixo que caracterizou o chavismo, principalmente a partir da criação do PSUV, podem ter feito com que, apesar de mais proximidade da sociedade civil com o partido, ela tenha encontrado dificuldade para fazer ouvir suas demandas por mais participação. Mesmo se essas diferenças podem indicar que, nos dois casos analisados, a sociedade civil tenha jogado papéis muito diferentes na abertura de novos espaços de participação, é preciso também destacar que em ambos os países a chegada da esquerda ao poder foi acompanhada da emergência de novas tensões na relação entre esses atores. No caso do PT, isso foi devido principalmente à moderação da atuação do governo com respeito às expectativas da sociedade civil. Já na Venezuela os esforços para organizar e controlar a sociedade civil de maneira unilateral de cima para baixo acabaram gerando crescentes insatisfações entre distintos setores sociais.

A pesquisa permitiu também apontar que essa atuação mais moderada dos governos petistas, a qual acabou gerando certa insatisfação entre setores da sociedade civil, pode ter sido, pelo menos em parte, influenciada pela necessidade de manter o apoio de uma coalizão de governo grande, fragmentada e com importantes diferenças ideológicas e programáticas no seu interior. Isso pode ter levado a negociar com esses partidos o conteúdo da agenda inicial do PT. Diferentemente, na Venezuela o partido de Chávez manteve a maioria no Legislativo nacional durante quase todo o período analisado, sendo que os demais partidos que compunham a coalizão, além de certa proximidade ideológica com o chavismo, nunca tiveram muito peso para poderem influenciar a agenda do governo.

Ressalta-se que, no Brasil, a oposição concentrou suas atividades na arena parlamentar, fazendo com que a crescente polarização fosse canalizada pela via eleitoral (pelo menos até a segunda metade do primeiro governo Dilma). Já na Venezuela a oposição empreendeu várias ações com o objetivo de tentar deslegitimar a atuação do governo e levar a disputa para o nível das ruas. Com isso, enquanto no Brasil a oposição e setores da base da coalizão ideologicamente distantes do PT podem ter constituído empecilhos para a aprovação de uma legislação sobre participação, como aconteceu no caso do Decreto número 8.243 de maio 2014 (o qual instituiu a política nacional de participação social), na Venezuela, mesmo que nem todas as iniciativas participativas tenham passado pelo Congresso, o governo nunca encontrou fortes resistências à implementação da sua agenda nessa arena. Nesse sentido, a aposta da oposição na disputa extraparlamentar e a tentativa de deslegitimar a atuação do Legislativo acabaram fortalecendo a capacidade de atuação do governo chavista, o que pode ter diminuído os entraves para a criação de IPs com respeito ao caso brasileiro.

Apesar dessas diferenças que caracterizam as maneiras de a esquerda se relacionar com a sociedade civil e com os demais partidos políticos no governo e na oposição, a análise efetuada no quarto capítulo evidenciou a existência de elementos de proximidade que caracterizam as IPs objeto da pesquisa nos dois países²⁴⁵. Tanto a pouca regulamentação dos processos de deliberação, a qual permite a retomada de práticas já existentes na sociedade civil, quanto a inclusão de novos atores tradicionalmente excluídos e a criação de formas permanentes de interação com o Estado, as quais possibilitam

²⁴⁵ Vale a pena lembrar que a pesquisa não analisou todas as IPs presentes nos dois países, mas apenas as principais IPs que tiveram seu desenho regulamentado a partir de uma legislação nacional. Nesse sentido, no Brasil, a pesquisa optou por analisar o desenho dos conselhos que atuam no nível estadual e municipal, pois este último depende de distintos níveis de governo. De maneira diferente, na Venezuela, o governo nacional regulamentou o desenho de IPs que atuam em diferentes níveis territoriais, o que fez com que a pesquisa tivesse incorporado à análise também IPs que atuam no nível local, municipal e estadual.

influenciar diferentes níveis de governo e ter impactos diretos sobre a atuação destes, permitiram inserir as inovações levadas adiante pelos governos de esquerda dos dois países na mais ampla tradição latino-americana. Assim, mesmo se boa parte da literatura sobre a *pink-tide* costuma classificar os governos desses dois países como casos opostos no contexto regional, o presente estudo apurou a existência de algumas importantes similitudes, no que diz respeito ao desenho das inovações participativas.

Mesmo assim, a análise da legislação também mostrou que, a partir de 2006, começaram a serem introduzidos na legislação venezuelana novos formatos participativos, os quais se diferenciam em alguns pontos importantes tanto das experiências brasileiras como das IPs criadas nos primeiros anos do governo Chávez. Tais mudanças, presentes sobretudo no desenho dos CCs e das comunas, tem a ver principalmente com o maior isolamento dessas instituições do restante do sistema político. Com efeito, essas IPs não interferem na atuação dos outros níveis de governos e suas decisões não têm consequências fora do seu restrito âmbito territorial de atuação. Nesse sentido, mais do que complementar e se integrar no funcionamento das demais instituições políticas, o desenho de CCs e comunas aponta para uma atuação paralela dessas IPs, a qual, em alguns casos, pode até chegar a substituir funções tradicionalmente atribuídas a outros órgãos e níveis de governo. Em consequência disso, a ideia de interação entre Estado e sociedade e a possibilidade de influir em níveis de governo para além do âmbito local, centrais na tradição latino-americana, acabam perdendo espaços nos novos desenhos, o que pode significar progressivo distanciamento do governo chavista dessa mais ampla tradição.

A partir dessa análise e comparação das principais IPs brasileiras e venezuelanas cujo desenho tem sido regulamentado por meio de uma legislação de caráter nacional, cabe agora se interrogar sobre como essas características podem ser entendidas a partir tanto das peculiaridades das concepções e propostas de participação do PT no Brasil e do MBR-200/MVR/PSUV na Venezuela, como das modalidades de interação destes com a sociedade civil e com os demais atores no interior do sistema político. A respeito, um primeiro ponto que pode ser levantado tem a ver com o fato de que parece haver certa coerência entre as características e propostas de participação presentes nos documentos programáticos dos partidos analisados e o desenho das IPs que realmente foram criadas.

Em ambos os países averiguou-se que a falta de debates e propostas sobre as condições e regras de deliberação nesses espaços nos documentos programáticos do PT e do MBR-200/MVR/PSUV reflete-se na falta de um único padrão de deliberação presente no desenho das IPs de cada um dos dois países, assim como na escassez de informações

sobre a regulamentação das dinâmicas deliberativas da maioria das IPs analisadas. Essa regulamentação é deixada aos participantes das próprias IPs, fazendo com que eles possam retomar e negociar práticas já existentes, mais do que utilizar algum modelo imposto de cima para baixo. Isso pode ser reenviado à tradição participativa latino-americana, a qual, mais do que estabelecer um modelo ideal de deliberação, prevê a introdução para dentro do Estado de práticas vindas da sociedade civil.

Além disso, no Brasil foi possível identificar claro posicionamento sobre a falta de isolamento dos conselhos e de seus participantes do restante da vida política. Já na Venezuela a ausência dessa questão nos documentos programáticos do MBR-200/MVR/PSUV faz com que ela não seja abordada de maneira uniforme no desenho das IPs analisadas. Assim, nesse país, enquanto o desenho dos conselhos do sistema de planejamento se volta claramente para a integração dessas instâncias e de seus participantes nas dinâmicas políticas mais amplas, o desenho de CCs e comunas cria certo isolamento dessas IPs do restante do sistema político.

A pesquisa acusou também a existência de certa correspondência entre documentos programáticos do PT e do MBR2-00/MVR/PSUV e o desenho das IPs criadas pelos respectivos governos quanto à maneira de abordar a inclusividade e a abertura da esfera política para novos atores. A ênfase dada à participação da sociedade civil nos documentos do PT é também uma característica central no formato dos conselhos nacionais, dos quais participam representantes dessa última. Já na Venezuela, de maneira parecida ao que foi encontrado nos documentos programáticos do MBR-200/MVR/PSUV, há IPs que preveem a participação da sociedade civil e outras que permitem a participação direta da população. Entretanto, estas últimas foram criadas a partir de 2006, enquanto, antes dessa data, prevaleciam modalidades de acesso às IPs via representantes da sociedade civil, de maneira parecida ao que acontece nos conselhos brasileiros.

Por sua vez, na Venezuela, a atenção aos pobres e os excluídos, presente nos documentos analisados no terceiro capítulo, não é retomada de maneira explícita no desenho das IPs analisadas (mesmo que algumas pesquisas informem grande adesão das classes populares aos CCs, o desenho, em si não retoma essa preocupação). Além disso, mesmo se esses documentos não contêm referências à ideia de representação, as diferentes IPs analisadas no país preveem alguma modalidade de representação, tanto no caso daquelas que atuam no nível local ou municipal, como nas que atuam no nível estadual o federal. Entretanto, não foi possível individuar um único padrão de representação. Assim, enquanto as IPs criadas nos primeiros anos do governo Chávez davam mais ênfase à

participação de representantes da sociedade civil, a partir de 2006 a legislação passou a priorizar cada vez mais a escolha de representantes dos CCs por parte da população, sendo que a participação nestes últimos tornou-se um pré-requisito fundamental para poder ter acesso a outras IPs. De maneira diferente, no Brasil os documentos programáticos do PT mostram mecanismos que requerem a escolha de representantes da sociedade civil, mas não aprofundam debate e a reflexão sobre as modalidades de escolha dos representantes. Isso faz com que, também no caso brasileiro, não tenha, entre os conselhos analisados, um único padrão quanto às regras de representação, as quais variam de uma área para outra.

Já relativamente aos poderes e possíveis impactos da participação, vale a pena destacar que, apesar dos documentos programáticos analisados em ambos os países serem bastante vagos e não apontarem claramente para uma redistribuição de poderes, tanto no Brasil, como na Venezuela existem algumas IPs cujas decisões são vinculantes para as demais instituições políticas. Porém, no Brasil elas representam apenas um terço dos conselhos analisados, enquanto na Venezuela apenas as IPs que atuam nos níveis territoriais municipal e inframunicipal têm poderes de tomar decisões vinculantes. Ademais, mesmo CCs e comunas tendo poderes significativos, suas decisões valem apenas para as pessoas que fazem parte deles ou que moram no território onde eles atuam. Em consequência disso, seu desenho parece remeter mais à ideia de autogestão do que à possibilidade de influenciar o funcionamento das demais instituições políticas.

De forma geral, há certa correspondência entre a reticência em declarar a opção para uma ampla redistribuição de poderes encontrada nos documentos programáticos do PT e do MBR-200/MVR/PSUV e o fato de que boa parte das IPs seja apenas consultiva (no Brasil) ou tenha poderes em âmbitos territoriais limitados (na Venezuela). Contudo, não existe padrão único quanto aos poderes e aos impactos que as diferentes IPs podem ter em cada um dos dois países. Em consequência, é possível que esses padrões mudem entre as diferentes IPs analisadas, dependendo da capacidade de negociação da sociedade civil e/ou dos possíveis entraves e resistências impostos por parte de outras forças políticas. Ao mesmo tempo, enquanto o PT sempre considerou as IPs como instância de elaboração e controle de políticas e essa visão foi retomada no desenho de todos os conselhos analisados, na Venezuela o MVR/PSUV sempre adotou a ideia de que a participação tivesse que se dar também na fase da execução. Entretanto, essa ideia acabou orientando o desenho das IPs venezuelanas só a partir de 2006, com a criação dos CCs e, sucessivamente, das Comunas.

Enfim, mesmo se a questão do alcance territorial das IPs não é tratada de maneira direta nos documentos dos partidos, nem no Brasil, nem na Venezuela, em ambos os países existem IPs que atuam em diferentes níveis de governo, desde o municipal até o nacional. Porém, no Brasil, os governos do PT criaram ou modificaram o desenho de IPs apenas no nível nacional, enquanto na Venezuela o governo criou e regulamentou o funcionamento de IPs em diferentes níveis territoriais, desde os CCs que atuam no nível do bairro até o Conselho Federal de Governo, que atua no nível nacional. Essa questão do alcance remete à discussão mais ampla sobre institucionalização e à maneira de inserir as IPs no sistema político. Assim, mesmo se o tema do alcance territorial não tem sido enfrentado nos documentos programáticos, foi possível perceber considerável correspondência entre o tipo de institucionalização propostos pelos partidos e as características das IPs criadas ao longo do período analisado.

No Brasil, tanto os documentos do PT como os conselhos criados ou reformulados durante o período analisado apontam claramente no sentido de que as IPs devem atuar de forma complementar às demais instituições e órgãos públicos. De outro modo, na Venezuela, apesar das mudanças encontradas nos documentos programáticos do MBR-200/MVR/PSUV, é possível falar de correspondência entre as propostas destes e a maneira como as IPs são inseridas no conjunto do sistema político. Num primeiro momento (entre 2000 e 2006), a ideia de complementaridade prevalece tanto nos documentos do partido como no desenho dos conselhos locais e estaduais de planejamento. Já a partir de 2006, o aumento das referências à ideia de que as IPs tenham que funcionar de maneira paralela ou substituindo outras instituições e órgãos públicos presente nos documentos do MVR/PSUV encontra reflexo na criação de CCs e comunas, cujo desenho prevê uma atuação independente do funcionamento do restante do sistema político, podendo até substituir algumas das atribuições de outros órgãos e instituições.

Por sua vez, com respeito às áreas nas quais os partidos propunham a ampliação dos canais de participação, foi possível, antes de tudo, identificar que o fato de os conselhos no Brasil serem criados e funcionarem em distintas áreas facilitou a comparação com o conteúdo dos documentos programáticos analisados no terceiro capítulo. Nesse sentido, mesmo se nem sempre foi possível identificar correspondência exata entre áreas em que os documentos e programas do PT previam a ampliação da participação e as áreas

em que foram criados ou reformulados os conselhos²⁴⁶, tanto nos primeiros como nas segundas há claro predomínio das áreas ligadas às políticas sociais e à proteção de direitos.

De maneira diferente, na Venezuela, o fato de as IPs e, em particular, os CCs e as comunas terem competências em distintas áreas e setores de atuação torna mais difícil avaliar a correspondência com as áreas nas quais os documentos do MBR-200/MVR/PSUV citavam o tema da participação. Apesar dessa dificuldade, a ênfase dada por estes últimos à participação nas áreas sociais e na economia não encontra correspondência em IPs que tratem de maneira específica desses temas (a não ser pelo fato de que estes últimos podem ser tratados dentro do âmbito territorial limitado dos CCs e das comunas). Entretanto, tanto na Venezuela como no Brasil as áreas menos associadas à participação nos documentos programáticos, ou seja, energia, petróleo e infraestrutura, correspondem a setores em que ambos os governos analisados não ampliaram de maneira expressiva a participação.

Ao fazer um balanço sobre como as propostas de participação do PT, por um lado, e do MBR-200/MVR/PSUV, por outro lado, influenciaram o desenho das IPs criadas nos respectivos países durante o período analisado, é possível identificar importantes semelhanças entre as tais propostas e os desenhos analisados em ambos os casos, o que permite afirmar que as diferenças encontradas nos desenhos das IPs dos dois países podem, em boa medida, ser explicadas por diferenças nas concepções e propostas de participação elaboradas pelos respectivos partidos de esquerda objeto de estudo. Em particular, foi possível perceber que as mudanças nas concepções e propostas de participação encontradas nos documentos do MVR/PSUV a partir de 2006 parecem ter influenciado a criação de CCs e comunas e o fato de que o desenho destes é bastante distinto daquele dos Conselhos do sistema de planejamento.

Em consonância ao que foi possível levantar a partir da análise documental e da literatura, autores como Goldfrank (2011) e Maya (2014) também relatam que a ênfase na criação dos CCs em detrimento aos conselhos locais de planejamento tem marcado a passagem desde os princípios da esquerda radical, para o que os autores definem como ideias da esquerda ortodoxa marxista-leninista. Segundo os autores, os primeiros teriam caracterizado as experiências de participação durante os primeiros anos do governo

²⁴⁶ Por exemplo, durante o período analisado, foi criado o Conselho Nacional da Juventude, mesmo que nos documentos analisados o tema da participação nunca tivesse sido associado ao da juventude. De maneira diferente, mesmo que o tema da participação estivesse presente em vários trechos dos documentos que discutiam as propostas de políticas para as populações indígenas, ao longo do período analisado não foi criado nenhum Conselho que abordasse de maneira específica essa questão.

Chávez. Porém, eles destacam que a ideia de que seja necessário substituir as instituições herdadas do passado por estruturas paralelas indicaria que o pensamento da esquerda ortodoxa teria se tornado dominante no interior do governo e do PSUV.

Entretanto, Goldfrank (2011) não explica claramente quais seriam os princípios e características que permitem definir algumas experiências como pertencentes ao campo da esquerda radical ou da esquerda ortodoxa, nem os motivos que levaram o governo Chávez a essa mudança de perspectiva. Já Maya (2014) destaca a existência de processos de recentralização do Estado e de controle dos mecanismos de participação de cima para baixo por parte do governo, assim como a substituição progressiva das competências de municípios e estados, as quais seriam repassadas aos CCs. Porém, a autora foca mais em processos gerais que vão além das características do desenho dos CCs e acaba não tocando a questão de como as características do desenho de CCs e comunas abrem brechas para essas mudanças. De qualquer maneira, mesmo sem entrar nos detalhes das propostas do MVR/PSUV nem do desenho dos CCs, a análise desses autores reforça a ideia de que mudanças nas propostas de participação no interior do chavismo incentivaram a adoção de desenhos participativos distintos ao longo do período analisado.

Porém, é preciso também lembrar que nem todas as dimensões das IPs analisadas ao longo do presente trabalho estavam presentes ou eram debatidas de maneira aprofundada nos documentos dos partidos e/ou em seus programas de governo. Ao analisar como esses elementos pouco aprofundados pelos partidos de esquerda dos dois países foram inseridos no desenho das IPs estudadas, foi possível perceber que, na maioria dos casos, essa falta de elaboração e discussão sobre temas como a deliberação, a redistribuição de poderes ou as modalidades de escolha dos representantes levou a que cada IP seguisse um desenho diferente, sem que fosse possível estabelecer um único padrão predominante em cada país.

Além disso, em alguns casos, foi possível relevar a existência de descompassos entre as concepções e propostas de participação dos partidos e o desenho das IPs regulamentado pela legislação²⁴⁷ e, no caso da Venezuela, houve também mudanças importantes tanto nas concepções de participação como no desenho das IPs. Tais descompassos e mudanças fazem com que seja necessário analisar se e como as

²⁴⁷ Em particular, na Venezuela, a atenção para com os setores mais pobres e excluídos da sociedade presente nos documentos do MBR-200/MVR/PSUV não se reflete em desenhos que priorizem, de maneira direta, a participação desses setores. Ao mesmo tempo, a associação clara da participação com a ampliação de programas sociais e com a gestão da economia presente nesses documentos não chegou a se traduzir em leis que regulam o desenho das IPs que tratam de forma específica desses temas.

características da sociedade civil e dos demais partidos políticos no governo e na oposição podem ter influenciado a criação de IPs e seu desenho e/ou ter ajudado/dificultado a consolidação de determinados padrões de participação. Mesmo que esses atores não tenham tido influência determinante sobre as características internas do desenho das IPs, seu papel pode ter sido importante para influenciar as áreas em que foram criadas ou não novas IPs, assim como o alcance e a institucionalização dessas IPs.

Ao analisar o caso brasileiro, é possível apontar que a existência de vínculos históricos entre o PT e a sociedade civil permitiu a emergência de várias experiências de colaboração na criação e funcionamento de IPs, desde que o primeiro começou a assumir governos municipais (mesmo que isso não tenha se dado de maneira uniforme em todos os municípios governados pelo partido). Assim, ao longo dos anos, essas experiências podem ter ajudado a consolidar certa concepção de participação e a utilização de determinados formatos de IPs em diferentes níveis de governo²⁴⁸. Isso fez com que, quando o PT ganhou as eleições presidenciais em 2002, já houvesse considerável acúmulo, não apenas de ideias e propostas acerca da participação, mas também de experiências concretas que poderiam ser retomadas e expandidas no nível federal.

Porém, mesmo existindo uma concepção de participação bastante coerente e definida tanto nos documentos programáticos, como o desenho das IPs, o PT nunca explicitou claramente a proposta de distribuir poder e ampliar a participação em todas as áreas de atuação do governo. Isso levou a que, mesmo tendo ganhado importância nos seus governos, o tema da participação nunca chegou ao centro da agenda política. Assim, em muitos casos, mesmo que os governos do PT tenham mantido o diálogo com a sociedade civil, a criação de IPs não se deu em todas as áreas e, onde ela se deu, os poderes atribuídos aos conselhos pela legislação não foram uniformes, sendo, na maioria dos casos, consultivos.

Nesse sentido, como também mostram Abers, Serafim e Tatagiba (2014), é possível que a presença ou ausência de conselhos, assim como as características específicas do seu desenho e funcionamento, dependam, em boa medida, da capacidade das organizações de cada setor em pautar suas demandas, assim como dos apoios ou entraves encontrados dentro do próprio governo em cada setor. A análise detalhada da atuação dos atores sociais e políticos e de suas interações nas diferentes áreas dos conselhos requereria pesquisas

²⁴⁸ É preciso lembrar também que, de forma geral, no Brasil, a sociedade civil vinha pautando a ampliação dos espaços de participação desde a Constituinte e que, mesmo antes da chegada do PT ao poder, já tinham sido criados vários conselhos no nível federal.

mais aprofundadas por cada um dos conselhos analisados, o que foge dos objetivos da presente investigação. Porém, a partir da análise desenvolvida no terceiro e quarto capítulos, foi possível destacar que o PT sempre priorizou a ampliação da participação nas áreas ligadas às políticas sociais e à proteção de direitos e que essa prioridade repercutiu na maior concentração de conselhos nessas áreas. Isso pode ter sido reforçado também pelo fato apontado por Avritzer (2013) de que os movimentos sociais brasileiros e, em particular, os movimentos historicamente vinculados ao PT não têm tido questões ligadas à infraestrutura ao centro das suas reivindicações e têm concentrado sua atuação em áreas ligadas às políticas sociais e/ou à proteção de direitos.

Assim, a reduzida presença de conselhos em áreas como a infraestrutura pode ser explicada, pelo menos em parte, tanto pelo PT não ter uma proposta clara de ampliação dos canais de participação para essas áreas como pela sociedade civil não ter historicamente organizado suas pautas ao redor desses temas. Ao mesmo tempo é possível que as exigências impostas pelos demais partidos da coalizão tenham também limitado a capacidade de ação dos governos petistas sobre o tema da participação. Com efeito, a fragmentação das coalizões que têm apoiado os governos analisados ao longo da presente pesquisa, assim como a distância ideológica entre o PT e alguns dos seus principais aliados, pode ter contribuído para fazer com que membros das coalizões dos dois governos Lula e do primeiro governo Dilma tivessem divergências quanto à ampliação dos canais de participação. Além disso, é possível que, nos ministérios assumidos por partidos da coalizão pouco propensos a ampliar a participação ou onde os interesses destes últimos eram maiores, tenha sido mais difícil para a sociedade civil e/ou para o próprio PT negociar a ampliação dos canais de participação através da criação ou reformulação de conselhos, assim como a cristalização do desenho destes com base em uma legislação de caráter nacional. Essa questão merece pesquisas mais aprofundadas que analisem a eventual presença de instâncias de participação menos formalizadas e/ou os intentos e eventuais dificuldades de se ampliar os canais de participação em cada uma dessas áreas.

Por exemplo, mesmo que a ampliação da participação nas decisões sobre a economia tenha sido pautada na maior parte dos congressos do PT, ela desapareceu dos programas de governo depois de 2002. Além disso, mesmo que alguns passos para frente tenham sido dados nessa área, principalmente com a criação do CDES no começo do primeiro governo Lula (quando, conforme a literatura, este último ainda tinha fortes reticências em ceder poder e espaços aos seus aliados), a ampliação da participação nesse âmbito, por meio de experiências como a da participação na elaboração dos Planos

Plurianuais, acabou ficando em segundo plano diante das prioridades macroeconômicas do governo (FARIA, 2009)²⁴⁹.

O caso da economia parece significativo ao mostrar como a criação e institucionalização de IPs podem encontrar dificuldades em setores de grande importância para a agenda de governo, mesmo quando os documentos internos do PT permitiram identificar a existência da intenção de ampliar os espaços de participação. Em consequência, a existência de certa distância ideológica e programática na coalizão de governo pode ter feito com que o PT desistisse de criar IPs como os conselhos nas áreas nas quais não tinha uma proposta clara de participação e a pressão da sociedade civil era menor (como no caso da área de infraestrutura ou da política petroleira e energética). Ao mesmo tempo, resistências dentro da própria coalizão quanto ao tema da participação, junto com a necessidade de se obter o apoio da base aliada, podem ter levado o PT a ter deixado em segundo plano sua agenda de ampliação da participação em setores centrais para a atuação do governo (e que mobilizam grande quantidade de recursos), como a economia.

Verificar a existência dessas tensões e desacordos sobre o tema da participação no interior das coalizões de governo merece a realização de pesquisas mais aprofundadas capazes de entender a posição dos diferentes partidos sobre o tema da participação. Porém, a derrota do governo Dilma na aprovação do Decreto número 8.243 de maio 2014, o qual instituiu a política nacional de participação social, e o fato de que, nessa ocasião, parte importante da base do governo tenha se posicionado contra o decreto mostram que, quando o governo tentou institucionalizar, a partir de uma normativa nacional, regras que permitissem padronizar o desenho dos conselhos e expandi-los em áreas onde ainda não tinham sido criados, os setores da coalizão mais distantes ideologicamente do PT decidiram não apoiar o governo, impedindo a concretização da agenda participativa.

Além de trazer à tona importantes diferenças no interior da coalizão de governo, a votação do Decreto 8.243 se deu num contexto de crescentes tensões e polarização que caracterizaram a segunda parte do governo Dilma (principalmente a partir dos protestos de junho de 2013). Essas tensões acabaram se refletindo na atuação do Congresso, tornando o

²⁴⁹ Além disso, entre os outros conselhos que foram classificados na área de desenvolvimento econômico, o CONDRAF foi reformulado em 2003 e o CONAPE foi criado em 2004, ou seja, ambos foram criados no primeiro período do primeiro governo Lula. Já o CNT, reformulado em 2008, é um dos conselhos que atribuem menos poderes e autonomia aos representantes da sociedade civil, pois tanto o número desses últimos, como seus representantes são escolhidos pelo poder público, enquanto o tipo de entidades que poderão participar não é especificado. Isso deixa muita discricionariedade aos representantes dos órgãos públicos que compõem o conselho.

comportamento da base da coalizão cada vez mais instável e menos previsível, o que, por sua vez, facilitou que a oposição e setores mais conservadores do governo se juntassem para barrar o decreto. Nesse sentido, o aumento da polarização política, mesmo quando canalizado no interior da arena parlamentar, permitiu aos setores da oposição se fortalecer e aglutinar apoios ao redor de uma pauta contrária à participação. Isso acabou evidenciando as dificuldades do governo em promover sua agenda participativa e ampliar a criação de conselhos para além de um patamar considerado aceitável para os setores mais conservadores dentro da coalizão de governo.

Diferentemente do que aconteceu no Brasil, na Venezuela a escassez de referências ao tema da participação nos documentos do MBR-200/MVR da década de 1990, assim como os fracos vínculos deste com a sociedade civil, indica que o tema da participação foi inicialmente introduzido no debate público pela sociedade civil, principalmente por meio das discussões que se deram em torno do processo constituinte e da participação da própria sociedade civil nesse último. Nos primeiros anos do governo Chávez, tanto a fluidez e pouca institucionalização das relações entre sociedade civil e MVR, assim como a crescente polarização política e a necessidade desse partido ampliar suas bases sociais para manter a legitimidade do governo frente aos crescentes ataques da oposição (os quais culminaram com o intento de golpe de 2002) permitiram que o tema da participação fosse introduzido na agenda do MVR.

Assim, mesmo que não seja possível afirmar o quanto distintas organizações da sociedade civil influenciaram as propostas de participação que aparecem no programa do MVR de 2000 e que foram concretizadas, em boa medida, a partir da criação das leis sobre os conselhos locais e estaduais de planejamento, verifica-se que tais conselhos já estavam previstos no Texto Constitucional aprovado em 1999. Isso sugere que os debates sobre participação que se deram no período constituinte tiveram influência importante sobre as primeiras propostas de participação levadas adiante pelo governo Chávez. Todavia, a fragmentação da sociedade civil e a falta de movimentos fortes e organizados no nível nacional, assim como a crescente polarização e sua partidarização, podem ter feito com que a sociedade civil tenha tido mais dificuldades em pautar suas demandas no nível nacional e a fazer com que novas IPs fossem criadas no nível do governo federal. Com efeito, o Conselho Federal de Governo, mesmo sendo previsto na Constituição de 1999, só foi criado em 2010 e seu desenho deixa pouco espaço para os representantes da sociedade civil.

Ao mesmo tempo, a crescente polarização permitiu que o chavismo começasse a organizar suas bases sociais e iniciasse um processo de ampliação dos canais de participação a partir da expansão de novos programas sociais (as *missiones*) voltados para as camadas mais pobres da sociedade venezuelana. Mesmo assim, o funcionamento desses programas nunca foi regulamentado nem discutido pelo Legislativo nacional, dependendo de maneira direta de vários Ministérios. Esses processos paralelos de organização das bases sociais e partidárias e de ampliação dos canais de participação em vários programas sociais acabaram suscitando certas tensões e contradições entre diferentes setores da sociedade civil e o governo Chávez. Por um lado, eles renovaram o ceticismo de alguns setores da sociedade civil que não quiseram se enquadrar nas novas estruturas partidárias do PSUV, por outro lado, a dependência de parte das organizações populares dos programas e recursos do governo acabou permitindo o reaparecimento de práticas de tipo clientelistas. Tudo isso dificultou a estabilização de canais de diálogo entre as estruturas partidárias e a sociedade civil, assim como a capacidade desta em pautar suas demandas por mais participação.

Com efeito, vale a pena lembrar que, entre 2002 e 2006, mesmo se o MVR tinha maioria no Legislativo, não houve avanços na legislação sobre participação. Além disso, a aprovação da lei dos CCs se deu num clima de fortes tensões políticas, depois do boicote da oposição nas eleições para a *Asamblea Nacional* de 2005 e às vésperas da campanha eleitoral para as eleições presidenciais de 2006. Em consequência, Baggia (2015) relata que, mesmo não sendo possível afirmar que os CCs foram criados apenas para fortalecer a campanha eleitoral de Chávez, é possível que interesses eleitorais e a necessidade de gerar consensos no curto prazo tenham influenciado sobre a rapidez com a qual foi aprovada essa lei, assim como sobre as características do desenho dessa IP e sobre o fato de que ela não conseguiu incluir as demandas e propostas vindas de vários setores da sociedade civil²⁵⁰.

Além disso, depois de 2006, a *Asamblea Nacional* só voltou a legislar sobre instituições participativas entre 2009 e 2010, ano no qual ocorreram eleições para o

²⁵⁰ Com efeito, a autora mostra que existiam, dentro do campo do chavismo, importantes divergências sobre as características que essas novas IPs deveriam ter. Em particular, mesmo se alguns setores da sociedade civil estivessem ativamente envolvidos nos debates sobre a criação dos CCs, “*sua distância com respeito à arena parlamentar na qual foi elaborada a lei, assim como o contexto específico no qual a lei foi debatida*” e a rapidez com a qual foi promulgada “*fizeram com que esses atores percebessem certo descaso para com suas demandas e expectativas*” (BAGGIA, 2015, p. 177). Segundo a autora, a desconsideração das demandas da sociedade civil tem acabado se refletindo no próprio desenho dos CCs. Com efeito, na lei de 2006 a visão dos militantes do PSUV, preocupados em criar mecanismos que não precisassem passar pelos governos municipais e estaduais, considerados corruptos e ineficientes, tem prevalecido sobre a de setores da sociedade civil que pediam a possibilidade de participar, de maneira mais consistente, no planejamento das distintas políticas e programas sociais.

legislativo nacional. A lei das comunas, em particular, foi promulgada, junto com um pacote de outras leis “orgânicas” (ou seja, leis aprovadas com a maioria de 2/3 dos deputados), em 21 de dezembro de 2010, ou seja, logo antes que o mandato dos deputados eleitos em 2005 acabasse, mas depois da realização das eleições nas quais o chavismo tinha perdido a maioria qualificada de 2/3 dos deputados. A aprovação desse pacote de leis do qual a lei das comunas faz parte se deu então num contexto de forte tensão, no qual deputados chavistas, além de aprovarem leis que muito dificilmente poderiam ser revertidas pelos futuros membros do Legislativo, também concederam ao Executivo a prerrogativa de legislar em várias áreas sem ter que passar pelo Legislativo, pela chamada *ley habilitante*. Com isso, retiraram poderes e limitaram a atuação desse órgão, no momento em que ele voltou a ser ocupado por representantes da oposição. Nesse sentido, apesar dos governos Chávez terem contado, ao longo de quase todo o período analisado, com maioria ampla e compacta no Legislativo, o que teria permitido que sua agenda participativa não encontrasse obstáculos nessa arena, as leis que regulamentam o desenho de distintas IPs só foram discutidas e aprovadas em momentos de forte tensão política. Em consequência disso, é preciso avaliar como a relação entre o governo e a oposição, a forte polarização política e a acirrada disputa para o chavismo se manter no poder podem também ter influenciado a própria agenda do governo sobre a participação e a criação de IPs.

A respeito, apurou-se que nem todas as iniciativas dos governos chavistas em termos de participação foram regulamentadas por legislação nacional. A fraqueza da oposição no Legislativo e a pouca fragmentação e diversidade ideológica dentro da coalizão de governo, sempre constituíram fatores que facilitaram a aceitação da agenda participativa do governo na *Asamblea Nacional*. Entretanto, até 2005, a presença da oposição e a pluralidade da composição desse órgão podem ter levado a um maior debate sobre as leis dos conselhos locais e estaduais de planejamento. Já entre 2005 e 2010, a quase completa ausência da oposição do Legislativo nacional acabou fazendo com que a bancada governista não precisasse negociar ou se confrontar com posições e propostas muito distintas das suas²⁵¹. Assim, mesmo se a ausência da oposição da arena legislativa não permita explicar, por si só, as mudanças no desenho das IPs que começaram a ocorrer a partir de 2006, o fato de não ter que se confrontar com a oposição pode ter deixado mais

²⁵¹ A partir de 2010, quando o governo perdeu a maioria qualificada no legislativo, não foram mais aprovadas leis que criassem novas IPs ou modificassem o funcionamento das que já existiam.

espaço para a emergência e a consolidação de determinadas concepções de participação dentro do próprio chavismo.

Ao mesmo tempo, porém, é preciso lembrar que, principalmente ao longo dos primeiros anos de governo, a oposição apostou mais de uma vez na deslegitimação do governo, não reconhecendo as regras do jogo e levando a disputa para as ruas. Entretanto, para responder à crescente polarização, assim como à subsequente necessidade de ampliar os consensos e a legitimidade de suas ações diante dos ataques da oposição, o governo Chávez acabou, entre outras coisas, por retomar a agenda participativa do período constituinte e criar novas IPs (tanto passando pelo Legislativo, como por novos programas sociais). Com efeito, no que diz respeito à legislação sobre participação, nota-se que as leis dos conselhos locais e estaduais do sistema de planejamento foram aprovadas em 2002, ano do falido golpe de Estado e a lei dos CCs foi promulgada em 2006, depois que a oposição se retirou da disputa eleitoral para o Legislativo nacional em 2005 e no contexto da campanha para as eleições presidenciais de dezembro de 2006. Então, no caso venezuelano, a forte polarização extraparlamentar entre governo e oposição acabou reforçando a agenda participativa do governo, o qual, além de incentivar a criação de novas IPs, também utilizou essa pauta de maneira estratégica para aglutinar consensos em momentos de forte tensão política.

De forma geral, mesmo se a influência das concepções de participação dos partidos de esquerda sobre o desenho das IPs é importante para se entender algumas das principais características do desenho, foi possível também mostrar como diferentes características da sociedade civil e, em particular, seus vínculos com os partidos de esquerda, junto com as relações que estes entretêm com os demais partidos tanto no governo, como na oposição, podem ter influenciado a maior ou menor concretização da agenda participativa por parte dos governos analisados. Em particular, foi possível mostrar como uma sociedade civil organizada e com vínculos históricos com os partidos de esquerda, como no caso brasileiro, pode se tornar um elemento importante para que esses partidos ampliem sua agenda participativa e criem novas IPs. De maneira diferente, na Venezuela, mesmo que a sociedade civil tenha conseguido introduzir o tema da participação no debate público e fazer com que ele se tornasse parte da agenda do governo, a fraqueza dos vínculos e das relações com os quadros partidários pode ter, em alguma medida, dificultado a colocação em prática da agenda participativa e/ou a possibilidade da sociedade civil influenciar escolhas importantes relativas ao desenho das IPs.

Já quanto aos atores políticos, o caso brasileiro permitiu apontar que a heterogeneidade da coalizão de governo pode tornar mais difícil ampliar a agenda participativa, principalmente em áreas nos quais a sociedade civil não é tão forte ou em setores considerados estratégicos pelos demais partidos da coalizão (principalmente pelos setores mais conservadores dentro desta última). Por sua vez, o caso da Venezuela mostrou que, quando o governo não tem que lidar com importantes resistências dentro da própria coalizão ou na oposição parlamentar, ele não encontra particulares entraves na aprovação de uma legislação que regulamente o desenho das IPs. Porém, a experiência venezuelana também mostrou que, mesmo podendo contar com ampla maioria parlamentar, o governo não necessariamente irá repassar sua agenda participativa para o Legislativo (como aconteceu no caso das *misiones*, as quais nunca foram regulamentadas por lei) ou poderá resolver fazê-lo apenas em contextos específicos. Em particular, percebeu-se que o governo Chávez acabou utilizando sua agenda participativa de maneira estratégica para ampliar os consensos e tentar se legitimar em momentos de forte tensão e conflito político.

Nesse sentido, na Venezuela, a forte polarização política, junto com a fraqueza parlamentar da oposição, parece ter exercido um papel determinante em reforçar a agenda participativa do governo e incentivar a criação de um marco legal que regulamentasse as IPs. De maneira bastante diferente, no Brasil, a polarização política crescente, principalmente ao longo do primeiro governo Dilma, acabou enfraquecendo a já fragmentada base aliada do governo, o que, por sua vez, fez com que a oposição, ao anular o Decreto 8.243, de maio 2014, conseguisse barrar a agenda participativa do PT. Em consequência, o aumento da polarização política entre o governo e a oposição teve efeitos muito diferentes sobre a agenda participativa nos dois países, o que mostra a necessidade de não se considerar esse elemento de maneira isolada, mas de inseri-lo no contexto mais amplo no qual atua e de analisar como ele interage com os demais elementos analisados. Assim, se por um lado, na Venezuela, a existência de uma base de governo compacta e estável permitiu que o governo utilizasse a agenda participativa como resposta diante da atuação da oposição, por outro lado, no Brasil, a emergência de mais polarização explicitou as dificuldades dos governos do PT em conciliar suas propostas de participação com a necessidade de manter sua heterogênea base de governo no Legislativo.

De maneira geral, o presente trabalho permitiu mostrar a importância das concepções e propostas de participação dos partidos de esquerda para se entender o desenho das IPs criadas pelos governos do PT no Brasil e pelos governos do MVR/PSUV na Venezuela, assim como seu maior ou menor pertencimento à tradição participativa

latino-americana. Além disso, mesmo se, a partir do estudo de apenas dois casos, não foi possível elaborar uma proposta de tipologia abrangente que permitisse classificar as propostas e experiências concretas de participação de todos os governos da *pink tide*, o presente trabalho mostrou que, para melhor compreensão do papel da participação nas distintas experiências que fazem parte desse fenômeno de escala regional, o recurso a pesquisas comparativas que ampliem suas análises para um número cada vez maior de países pode constituir uma ferramenta de grande importância.

Foi também possível mostrar que as possibilidades de a sociedade civil influenciar o desenho das IPs são maiores quanto mais estruturados e fortes são seus vínculos com os partidos de esquerda no governo. Mesmo assim, a existência de dinâmicas próprias do sistema político e, em particular, a maneira dos partidos de esquerda se relacionar com suas bases aliadas e com a oposição podem enfraquecer as possibilidades de influência da sociedade civil, assim como diminuir a capacidade dos governos de esquerda em pôr em prática sua agenda participativa. Nesse sentido, no caso brasileiro, a fragmentação da coalizão de governo, junto com a crescente polarização, pode ter contribuído para que o PT enfrentasse dificuldades em apresentar para o Congresso propostas que concretizassem sua agenda histórica sobre a participação e acabasse moderando seu discurso ao longo do tempo.

Já no caso da Venezuela, a crescente polarização e o domínio do Legislativo por parte do governo parecem ter gerado as condições para que o governo conseguisse aprovar sem muitos esforços várias leis que regulamentaram o funcionamento das IPs analisadas na presente pesquisa. Porém, esse conjunto de condições e o fato de que o chavismo tinha uma agenda participativa mais recente e menos consolidada, quando comparada com a do PT, e vínculos mais fracos com a sociedade civil, podem ter contribuído para que o governo venezuelano recorresse à criação de IPs por meio do Legislativo, não apenas para pôr em prática uma agenda participativa predefinida, mas também para legitimar sua atuação em momentos de forte tensão política.

Em consequência, a presente tese permitiu mostrar que, para além da agenda participativa dos partidos de esquerda, determinadas combinações de outros fatores podem também influenciar o desenho das IPs, reforçando, enfraquecendo ou alterando as propostas iniciais desses partidos. Em particular, foi possível apontar que a organização da sociedade civil e seus vínculos históricos com a esquerda constituem um elemento importante, capaz de consolidar as propostas desses partidos e pressionar para que elas sejam postas em práticas ao longo dos seus mandatos. Ao mesmo tempo, porém, a

presença de coalizões de governos amplas e fragmentadas pode constituir um obstáculo importante para a atuação dos governos de esquerda, assim como para sua capacidade de responder às demandas da sociedade civil. Contudo, a presença de uma maioria forte e coesa não parece constituir uma condição suficiente para que os governos de esquerda implementem uma agenda participativa, principalmente se, como no caso da Venezuela, esta agenda não está muito consolidada e as pressões da sociedade civil favoráveis a esta agenda são fracas. Em consequência disso, as características da coalizão de governo podem se tornar mais ou menos importantes para explicar a criação e o desenho das IPs, dependendo do contexto mais amplo no qual elas se inserem. De maneira parecida, a polarização política entre governo e oposição pode também ter efeitos muito distintos, dependendo de como ela se combina com a dinâmica política mais ampla. Assim, mesmo que, de forma geral, a polarização possa ser entendida como um possível obstáculo para a ampliação dos canais de participação, como de fato aconteceu no Brasil, em determinados contextos ela pode incentivar a retomada e o fortalecimento da agenda participativa. Entretanto, na Venezuela, essa retomada da agenda participativa e sua cristalização numa legislação nacional parece ter respondido, em boa medida, a exigências estratégicas e de curto prazo do governo, o qual, mesmo tendo se afastado, ao longo do tempo das propostas que emergiram no período da Constituinte, continuou a utilizar a bandeira da participação como forma de ganhar consensos na disputa política. Nesse sentido, se por um lado a presença de forte polarização política pode ter consequências distintas sobre a criação de novas, IPs, por outro lado, a análise das experiências de Brasil e Venezuela alerta também para a necessidade de se considerar que a ampliação dos canais de participação pode responder não apenas a visões programáticas, mas também a cálculos estratégicos e que esses últimos podem incidir sobre as próprias características das IPs.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera. Reflections on What makes empowered participatory governance happen. *In: FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin (Org.). Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance.* London; New York: Verso, 2003.

ABERS, Rebecca Nearea. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil.* London: Lynne Rienner Publishers, 2000.

ABERS, Rebecca Nearea; KECK, Margareth. Mobilizing the State: The erratic partner in Brazil's participatory water policy. *Politics & Society*, v. 37, n. 2, p. 289-314, 1 Jun. 2009.

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. Representing diversity: state, society and "fertile relationships" in managing councils. *Caderno CRH*, v. 21, n. 52, p. 99-112, Apr. 2008.

ABERS, Rebecca Nearea; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertoires of state-society interaction in a heterogeneous state: the Lula Era experience. *Dados*, v. 57, n. 2, p. 325-357, jun. 2014.

ALEXANDER, Ernest. An evolutionary theory of institutions: prescriptive implications Institutional design lives, but prudential principles apply. *Planning Theory*, v. 10, n. 2, p. 187-189, 1 May 2011.

ALEXANDER, Ernest. Institutional transformation and planning: From institutionalization theory to institutional design. *Planning Theory*, v. 4, n. 3, p. 209-223, 1 Nov. 2005.

ALIGICA, Paul Dragos. Institutional design, self-altering predictions and institutional theory. *The Good Society*, v. 20, n. 11, 2011.

ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. *In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Org.). Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras.* Belo Horizonte: UFMG, 2000.

AMARAL, Oswaldo. A organização do sistema político no Brasil na década petista (2003-2013). *In: AVRITZER, Leonardo (Org.). Experiência democrática, sistema político e participação popular.* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

AMARAL, Oswaldo. Ainda conectado: o PT e seus vínculos com a sociedade. *Opinião Pública*, v. 17, n. 1, p. 1-44, jun. 2011.

AMAYA, Silvia Cogollos; LEÓN, Jaime Ramírez. Perspectiva histórica del Cabildo Abierto: una forma de participación ciudadana. *Memoria e Sociedad*, v. 8, n. 16, 2004.

ANRIA, Santiago. Bolivia's MAS: between party and movement. *In: CAMERON, Maxwell A.; HERSHBERG, Eric. Latin America's left turns: politics, policies, and trajectories of change.* London: Lynne Rienner Publishers, 2010.

ARAÚJO, Cletiane Medeiros; COSTA, Saulo Felipe; FITTIPALDI, Ítalo. Boa noite, e boa sorte: determinantes da demissão de ministros envolvidos em escândalos de corrupção no primeiro governo Dilma Rousseff. *Opinião Pública*, v. 22, n. 1, p. 93-117, abr. 2016.

ARCONADA, Santiago. Seis años después: mesas técnicas y consejos comunitarios de aguas (Aportes para un balance de la experiencia desarrollada). *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 12, n. 2, out. 2005.

ARCONADA, Santiago. La experiencia de Antímano: reflexiones sobre algunos aspectos de la lucha por la constitución de los gobiernos parroquiales en el municipio Libertador de la ciudad de Caracas. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 2, n. 4, p. 155-165, maio 1996.

ARDITI, Benjamin. Arguments about the left: a post liberal politics? In: CAMERON, Maxwell A.; HERSHBERG, Eric. *Latin America's left turns: politics, policies, and trajectories of change*. London: Lynne Rienner Publishers, 2010.

ARDITI, Benjamin. Arguments about the left turns in Latin America: A post-liberal politics? *Latin American Research Review*, v. 43, n. 3, p. 59-81, 2008.

ARENAS, Nelly; CALCAÑO, Luis Gómez. *Populismo autoritario: Venezuela 1999-2005*. Caracas: CENDES/CDCH, 2006.

ARNSON, Cynthia J.; PERALES, José Raul (Org.). *The new left and democratic governance in Latin America*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center, 2007.

ARSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *JAIP*, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

AVRITZER, Leonardo. *The two faces of political innovation*. London: Edward Elgar, 2017. No prelo.

AVRITZER, Leonardo. Representación y gobernabilidad en Brasil. In: CHERESKY, Isidoro (Org.). *¿Qué democracia en América Latina?* Buenos Aires: Prometeo, 2013a.

AVRITZER, Leonardo. Um balanço da participação social no Brasil pós-constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiência democrática, sistema político e participação popular*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013b.

AVRITZER, Leonardo. *Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

AVRITZER, Leonardo. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

AVRITZER, Leonardo; RAMOS, Alfredo. Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. *Revista Internacional de Sociología*, v. 74, n. 3, 2016.

AZCARGORTA, Jesús; HERNÁNDEZ, Ivo. PSUV: partido hegemónico o partido único? *Temas de Conyuntura*, n. 56, p. 7-23, dez. 2007.

BAGGIA, Francesca. Discursos e disputas sobre o sentido da participação na Venezuela: uma análise da origem e do desenho dos conselhos comunais. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v.3, n. 1, 2015.

BAGGIA, Francesca. Estabilidade e mudança das instituições políticas: algumas reflexões sobre os dilemas e desafios do desenho institucional num contexto democrático. In: CUNHA, Eleonora Schettini Martins; THEODORO, Hildelano Delanusse (Org.). *Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

BAGGIA, Francesca. *Os mecanismos participativos no governo Chávez: contribuições e desafios da experiência venezuelana (1999-2010)*. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), UnB, 2011.

BAIOCCHI, Gianpaolo. *Radicals in Power: the Workers' Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil*. London: Zed Books, 2003.

BARRETT, Patrick; CHAVEZ, Daniel; RODRIGUEZ-GARAVITO, Cesar. *The New Latin American Left: utopia reborn*. First Paperback edition, London: Pluto Press, 2008.

BERG-SCHLOSSER, Dirk; DE MEUR, Gisèle. Comparative research design: case and variable selection. In: RIHOUX, Benoît; RAGIN, Charles C. (Org.). *Configurational comparative methods: qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Los Angeles: SAGE Publications, Inc, 2009.

BERG-SCHLOSSER, Dirk *et al.* Qualitative comparative analysis (QCA) as an approach. In: RIHOUX, Benoît; RAGIN, Charles C. (Org.). *Configurational comparative methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Los Angeles: SAGE Publications, Inc, 2009.

BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. Innovation and diffusion models in policy research. In: SABATIER, Paul A. (Org.). *Theories of the policy process*. Boulder, Colorado: Westview Press, 2007.

BOBBIO, Norberto. *Il futuro della democrazia*. Torino: Einaudi, 1984.

BOHMAN, James. Representation in the deliberative system. In: MANSBRIDGE, Jane; PARKINSON, John. *Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

BOIN, Arjen; KUIPERS, Sanneke; STEENBERGEN, Marco. The Life and death of public organizations: A question of institutional design? *Governance*, v. 23, n. 3, p. 385-410, 1 jul. 2010.

BORÓN, Atilio A. Promises and challenges. The Latin American left at the start of the twenty-first century. In: BARRETT, Patrick; CHAVEZ, Daniel; RODRIGUEZ-GARAVITO, Cesar (Org.). *The New Latin American Left: utopia reborn*. London: Pluto Press, 2008.

BRASIL. *Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014. Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH; revoga as Leis nºs 4.319, de 16 de março de 1964, e 5.763, de 15 de dezembro de 1971; e dá outras providências.* 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12986.htm>. Acesso em: dezembro de 2015.

BRASIL. *Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC.* 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em: dezembro de 2015.

BRASIL. *Decreto nº 7.388, de 9 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD.* 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7388.htm>. Acesso em: dezembro de 2015.

BRASIL. *Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010. Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC.* 2010b: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm#art17>. Acesso em: dezembro de 2015.

BRASIL. *Decreto nº 6.412, de 25 de março de 2008. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM.* 2008a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6412.htm>. Acesso em: dezembro de 2015.

BRASIL. *Decreto nº 6.689, de 11 de dezembro de 2008. Aprova o Estatuto Social da Empresa Brasil de Comunicação S.A. - EBC e revoga o art. 4º do Decreto nº 6.246, 24 de outubro de 2007.* 2008b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6689.htm>. Acesso em: dezembro de 2015.

BRASIL. *Decreto nº 6.705, de 19 de dezembro de 2008. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Turismo.* 2008c. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6705.htm>. Acesso em: dezembro de 2015.

BRASIL. *Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC; altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências.* 2008d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111652.htm>. Acesso em: dezembro de 2015.

BRASIL. *Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades – ConCidades.* 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm>. Acesso em: dezembro de 2015.

BRASIL. *Decreto nº 5.811, de 21 de junho de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária - CNES.* 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5811.htm>. Acesso em: dezembro de 2015.

BRASIL. *Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o processo eleitoral do Conselho Nacional de Saúde – CNS.* 2006c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5839.htm>. Acesso em: dezembro de 2015.

BRASIL. *Decreto nº 5.912, de 27 de setembro de 2006. Regulamenta a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, que trata das políticas públicas sobre drogas e da instituição do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD, e dá outras providências.* 2006d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5912.htm>. Acesso em: dezembro de 2015.

BRASIL. *Decreto nº 5.490, de 14 de julho de 2005. Dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho Nacional de Juventude – CNJ.* 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5490.htm>. Acesso em: dezembro de 2015.

BRASIL. *Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005. Institui o Sistema Federal de Cultura - SFC e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC do Ministério da Cultura.* 2005b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5520.htm>. Acesso em: dezembro de 2015.

BRASIL. *Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Trabalho e Emprego, e dá outras providências.* 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5063.htm#art6>. Acesso em: dezembro de 2015.

BRASIL. *Decreto nº 5.069, de 5 de maio de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Aqüicultura e Pesca – CONAPE.* 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5069.htm>. Acesso em: dezembro de 2015.

BRASIL. *Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF.* 2003a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4854.htm. Acesso em: dezembro de 2015.

BRASIL. *Decreto nº 4.744, de 16 de junho de 2003. Dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES.* 2003b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4744.htm>. Acesso em: dezembro de 2015.

BRASIL. *Decreto nº 4.874, de 11 de novembro de 2003. Acresce artigo ao Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999.* 2003c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4874.htm>. Acesso em: dezembro de 2015.

BRASIL. *Decreto nº 4.885, de 20 de novembro de 2003. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR.* 2003d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4885.htm>. Acesso em: dezembro de 2015.

BRASIL. *Decreto nº 4.923 de 18 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.* 2003e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4923.htm>. Acesso em: dezembro de 2015.

BRASIL. *Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências.* 2003f. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.678.htm>. Acesso em: dezembro de 2015.

BRASIL. *Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.* 2003g. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em: dezembro de 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil.* 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: dezembro de 2015.

CAMERON, Maxwell A. *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias.* 1. ed., México DF: FLACSO, 2013.

CAMERON, Maxwell A. Latin America's Left Turns: beyond good and bad. *Third World Quarterly*, v. 30, n. 2, p. 331-348, 1 mar. 2009.

CAMERON, Maxwell A.; HERSHBERG, Eric; BEASLEY-MURRAY, Jon. Latin America's left turns: a tour d'horizon. In: CAMERON, Maxwell A.; HERSHBERG, Eric. *Latin America's Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change*. London: Lynne Rienner Publishers, 2010.

CAMERON, Maxwell A.; HERSHBERG, Eric. *Latin America's left turns: politics, policies, and trajectories of change*. London: Lynne Rienner Publishers, 2010.

CANCINO, Hugo. La reemergencia del discurso nacional-popular en la nueva izquierda latinoamericana. Para una discusión de los movimientos nacional-populares. The resurgence of national-popular discourse in the new Latin American left. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 1, n. 2, p. 236-254, 27 jul. 2012.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CARRERAS, Miguel. The rise of outsiders in Latin America, 1980-2010 an institutionalist perspective. *Comparative Political Studies*, v. 45, n. 12, p. 1451-1482, 1 Dec. 2012.

CASTAÑEDA, Jorge G. Latin America's left turn. *Foreign Affairs*, v. 85, n. 3, p. 28, 2006.

CASTAÑEDA, Jorge G. *Utopia Desarmada*. 1 ed., São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

CHAMBERS, Simone. Rhetoric and the public sphere has deliberative democracy abandoned mass democracy? *Political Theory*, v. 37, n. 3, p. 323-350, 1 Jun. 2009.

CHÁVEZ FRÍAS, Hugo. *El libro azul*. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información, 1992.

CLEARY, Matthew R. A "left turn" in Latin America? Explaining the left's resurgence. *Journal of Democracy*, v. 17, n. 4, 2006.

COELHO, Vera Schattan P. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: 34, 2004.

COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO. *Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira*. 2010. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/sites/default/files/programadegovernoDilma.pdf>>. Acesso em: dezembro de 2015.

COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO. *Lula Presidente: programa de governo 2007/ 2010*. 2006. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf>. Acesso em: dezembro de 2015.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *Caderno temático combate à corrupção: compromisso com a ética*. 2002a. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/combateacorrupcao.pdf>>. Acesso em: dezembro de 2015.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *Caderno temático de programa de governo: a imaginação a serviço do Brasil*. 2002b. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/aimaginacaoaservicodobrasil.pdf>>. Acesso em: dezembro de 2015.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *Caderno temático de programa de governo: compromisso com as mulheres*. 2002c. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/compromissocomasmulheres.pdf>>. Acesso em: dezembro de 2015.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *Caderno temático de programa de governo: compromisso com os povos indígenas no Brasil*. 2002d. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/compromissocomospovosindigenas.pdf>>. Acesso em: dezembro de 2015.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *Caderno temático de programa de governo: meio ambiente e qualidade de vida no Brasil*. 2002e. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/meioambienteequalidadedevida.pdf>>. Acesso em: dezembro de 2015.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *Caderno temático de programa de governo: o lugar da Amazônia no desenvolvimento do Brasil*. 2002f. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/uploads/olugardaamazonianodesenvolvimento.pdf>. Acesso em: dezembro de 2015.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *Caderno temático de programa de governo: saúde para a família brasileira*. 2002g. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/saudeparaafamiliabrasileira.pdf>>. Acesso em: dezembro de 2015.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *Caderno temático do programa de governo: Brasil sem racismo*. 2002h. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/brasilsemracismo.pdf>>. Acesso em: dezembro de 2015.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *Caderno temático do programa de governo: cooperar e desenvolver*. 2002i. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/cooperaredesenvolver.pdf>>. Acesso em: dezembro de 2015.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *Caderno temático do programa de governo: uma escola do tamanho do Brasil*. 2002j. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/umaescoladotamanhodobrasil.pdf>>. Acesso em: dezembro de 2015.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *Caderno temático do programa de governo: vida digna no campo*. 2002k. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/vidadignanocampo.pdf>>. Acesso em: dezembro de 2015.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *Caderno temático do programa de governo: mais e melhores empregos*. 2002l. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/maismelhoresempregos.pdf>>. Acesso em: dezembro de 2015.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *Programa de governo: coligação Lula Presidente: um Brasil para todos*. 2002m. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>>. Acesso em: dezembro de 2015.

COMMET, Mathieu. Une révolution dans la Révolution? Mobilisations collectives et démocratie participative dans les “barrios” de Caracas. In: COMPAGNON, Olivier; REBOTIER, Julien; REVET, Sandrine (Org.). *Le Venezuela au-delà du mythe: Chávez, la démocratie, le changement social*. Ivry sur Seine: Les Editions de l’Atelier, 2009.

COMPAGNON, Olivier; REBOTIER, Julien; REVET, Sandrine. Le Venezuela contemporain dans le regard de sciences sociales. In: COMPAGNON, Olivier; REBOTIER, Julien; REVET, Sandrine (Org.). *Le Venezuela au-delà du mythe: Chávez, la démocratie, le changement social*. Ivry sur Seine: Les Editions de l’Atelier, 2009.

COPPEDGE, Michael. Continuity and change in Latin American party systems. *Taiwan Journal of Democracy*, v. 3, n. 2, 2007.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social. In: SANTOS JR., Orlando Alves; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

CRUXÊN, Isadora Araújo *et al.* *Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros*. Brasília: IPEA, 2013.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ALMEIDA, Debora C. Rezende. Análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Desenho institucional, participação e deliberação democráticas: conexões. In: CUNHA, Eleonora Schettini Martins; THEODORO, Hildelano Delanusse (Org.). *Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2014.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, v. 3, n. 5, p. 139-164, 1 jan. 2004.

DAGNINO, Evelina. Cultura, cidadania e democracia. A transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Org.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006a.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Por uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006b.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

DAGNINO, Evelina; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. The participation of civil society in Lula's Government. *Journal of Politics in Latin America*, v. 6, n. 3, p. 39-66, 9 dez. 2014.

DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

D'ARAÚJO, Maria Celina. PSDB e PT e o Poder Executivo. *Desigualdade & Diversidade*, v. Dossiê Especial, p. 65-100, 2011.

DE LA TORRE, Carlos. Masas, pueblo y democracia: Un balance crítico de los debates sobre el nuevo populismo. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, v. 23, n. 1, p. 55-66, 2003.

DINIZ, Ana Paula; LÓPEZ, Grisell. *Poder popular y democracia participativa*. Caracas: Ediciones Paredes, 2007.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará - ANPOCS, 1995.

DOYLE, David. The legitimacy of political institutions explaining contemporary populism in Latin America. *Comparative Political Studies*, v. 44, n. 11, p. 1447-1473, 1 nov. 2011.

DRYZEK, John S. *Foundations and frontiers of deliberative governance*. 1 ed., Oxford: Oxford University Press, 2010.

DRYZEK, John S. The informal logic of institutional design. In: GOODIN, Robert E. *The theory of institutional design*. Cambridge England; New York, NY, USA: Cambridge University Press, 1996.

ELLNER, Steve. En la búsqueda de explicaciones. In: ELLNER, Steve; HELLINGER, Daniel (Org.). *La política venezolana en la época de Chávez: clases, polarización y conflicto*. Caracas: Nueva Sociedad, 2003.

ELLNER, Steve. Las estrategias “desde arriba” y “desde abajo” del movimiento de Hugo Chávez. *Cuadernos del CENDES*, n. 62, maio 2006.

ELLNER, Steve. Las tensiones entre la base y la dirigencia en las filas del chavismo. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 114, n. 1, 2008.

ELLNER, Steve. Une révolution sans objectifs? Le "processus révolutionnaire au Venezuela. In: COMPAGNON, Olivier; REBOTIER, Julien; REVET, Sandrine (Org.). *Le Venezuela au-delà du mythe: Chávez, la démocratie, le changement social*. Ivry sur Seine: Les Editions de l'Atelier, 2009.

ELLNER, Steve. Venezuela's social-based democratic model: innovations and limitations. *Journal of Latin American Studies*, v. 43, n. 3, 2011.

ELSTUB, Stephen; ECRAN, Selen; MENDOÇA, Ricardo Fabrino. The fourth generation of deliberative democracy. *Critical Policy Studies*, v. 10, n. 2, p. 139-151, 2016.

FARIA, Claudia Feres. Participação, sociedade civil e o governo Lula (2003-2006): construindo uma sinergia positiva? In: ÂNGELO, Vitor Amorim; VILLA, Marco Antônio (Org.). *O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006): uma história revisitada*. São Carlos: Edufscar, 2009.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.) (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A dinâmica da participação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

FARIA, Claudia Feres. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais de Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Deslocamentos: trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.;

PANFICHI, Aldo (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

FINLEY, Moses Israel. *Democracia antiga e moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FLORES, Fidel Pérez; COELHO, André Luiz; CUNHA FILHO, Clayton M. Teoria democrática, representação e instituições participativas na Bolívia, Equador e Venezuela. 2010, Recife. *Anais...* Recife: [s.n.], 2010.

FLORES-MACÍAS, Gustavo A. Statist vs. pro-market: explaining leftist governments' economic policies in Latin America. *Comparative Politics*, v. 42, n. 4, p. 413-433, 1 jul. 2010.

FORMENT, Carlos A. *Democracy in Latin America, 1760-1900*. v. 1, Civic selfhood and public life in Mexico and Peru. Chicago, Ill.; London: University of Chicago Press, 2013.

FRENCH, John D. Understanding the politics of Latin America's Plural lefts (Chávez/Lula): social democracy, populism and convergence on the path to a post-neoliberal world. *Third World Quarterly*, v. 30, n. 2, p. 349-370, 1 mar. 2009.

FUNG, Archon. Democratizing the policy process. In: GOODIN, Robert E.; MORAN, Michael; REIN, Martin (Org.). *The Oxford handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press, 2007.

FUNG, Archon. Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences. *Journal of Political Philosophy*, v. 11, n. 3, p. 338-367, 2003.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin (Org.). *Deepening democracy: institutional Innovations in empowered participatory governance*. London; New York: Verso, 2003.

GARCÍA-GUADILLA, María Pilar. La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instância clientelar? *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 14, n. 1, p. 125-151, abr. 2008.

GARCÍA-GUADILLA, María Pilar. Democracia participativa e ciudadanía en una sociedad polarizada: la sociedad civil postconstituyente. In: CASTRO, Gregorio (Org.). *Debate por Venezuela*. Caracas: Alfa, 2007.

GARCÍA-GUADILLA, María Pilar. Organizaciones sociales y conflictos sociopolíticos en una sociedad polarizada: las dos caras de la democracia participativa en Venezuela. *América Latina Hoy*, n. 42, p. 37-60, 2006.

GARCÍA-GUADILLA, María Pilar. Sociedad civil: institucionalización, fragmentación, autonomía. In ELLNER, Steve; HELLINGER, Daniel (orgs.). *La política venezolana en la época de Chávez: clases, polarización y conflicto*. Caracas: Nueva Sociedad, 2003.

GERRING, John. *Case study research: principles and practices*. 1 ed., New York: Cambridge University Press, 2007.

GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: UNESP, 1990.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 4. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

GOLDFRANK, Benjamin. The left and participatory democracy: Brazil, Uruguay and Venezuela. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth M. (Org.). *The resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011.

GOLDFRANK, Benjamin. ¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana. *Nueva Sociedad*, v. 212, 2007a.

GOLDFRANK, Benjamin. The politics of deepening local democracy: decentralization, party institutionalization, and participation. *Comparative Politics*, v. 39, n. 2, jan. 2007b.

GOODIN, Robert E. *Innovating democracy: democratic theory and practice after the deliberative turn*. [S.l.]: Oxford University Press, 2008.

GOODIN, Robert E.; DRYZEK, John S. Deliberative impacts: The macro-political uptake of mini-publics. *Politics & Society*, v. 34, n. 2, p. 219-244, 1 jun. 2006.

GOODIN, Robert E. (Org.). *The theory of institutional design*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1996.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis F. *Why deliberative democracy?* Princeton, N.J: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2. ed., v. II, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

HANDLIN, Samuel; COLLIER, Ruth Berins. The diversity of left party linkages and competitive advantages. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth M. *The resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011.

HAWKINS, Kirk Andrew. Who mobilizes? Participatory democracy in Chávez's Bolivarian Revolution. *Latin American Politics & Society*, v. 52, n. 3, p. 31-66, 2010.

HAWKINS, Kirk Andrew. Populism in Venezuela: The rise of chavismo. *Third World Quarterly*, v. 24, n. 6, dez. 2003.

HELLINGER, Daniel. Venezuela: movements for rent? In: PREVOST, Gary; CAMPOS, Carlos Oliva; VANDEN, Harry E. (Org.). *Social movements and leftist governments in Latin America*. New York: Zed Books, 2013.

HERSHBERG, Eric. Latin America's left: the impact of the external environment. In: CAMERON, Maxwell A.; HERSHBERG, Eric. *Latin America's left turns: politics, policies, and trajectories of change*. London: Lynne Rienner Publishers, 2010.

HEVIA DE LA HARA, Felipe. A institucionalização da participação cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA,

Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

HILLMAN, Richard S.; D'AGOSTINO, Thomas J. Partidos políticos, opinião pública e o futuro da democracia na Venezuela. *Opinião Pública*, v. 6, n. 1, p. 55-75, abr. 2000.

HOCHSTETLER, Kathryn. Organized civil society in Lula's Brazil. In: KINGSTONE, Peter; POWER, Timothy (Org.). *Democratic Brazil revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008.

HUNTER, Wendy. Brazil: The PT in power. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth M. (Org.). *The resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011.

HUNTER, Wendy. The normalization of an anomaly: The Workers' party in Brazil. *World Politics*, v. 59, n. 3, p. 440-475, 29 out. 2007.

HUNTER, Wendy. The Partido dos Trabalhadores: Is the PT still a party of the left? In: KINGSTONE, Peter; POWER, Timothy (Org.). *Democratic Brazil revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008.

HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

INÁCIO, Magna; REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. *Opinião Pública*, v. 21, n. 2, p. 296-335, ago. 2015.

JACOBS, Alan M. Process tracing the effects of ideas. In: BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. (Org.). *Process tracing: from metaphor to analytic tool*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2015.

KECK, Margareth. *PT - A lógica da diferença: o partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Ática, 1991.

KORNBLITH, Miriam. Venezuela: de ça democracia representativa al socialismo del siglo XXI. In: TANAKA, Martín (Org.). *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos, 2009.

LANDER, Edgardo. Venezuela: radicalizar el proceso? Más estatismo verticalista y personalista o más democracia y participación? *Revista Cal y Arena*, n. 2, fev. 2011.

LANDER, Edgardo. Venezuela. Populism and the left: alternatives to neo-liberalism. In: BARRETT, Patrick; CHAVEZ, Daniel; RODRIGUEZ-GARAVITO, Cesar (Org.). *The New Latin American Left: Utopia Reborn*. London: Pluto Press, 2008.

LANDER, Edgardo. El Estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela. *OSAL*, v. Año VIII, n. 22, 2007.

LANDER, Edgardo. Venezuela: a busca de um projeto contra-hegemônico. In: CECENÑA, Ana Esther (Org.). *Hegemonias e emancipações no século XXI*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latino-americano de Ciencias Sociales, 2005.

LANDER, Edgardo. Movimientos sociales urbanos, sociedad civil y nuevas formas de ciudadanía en Venezuela. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, n. 2-3, 1995.

LANZARO, Jorge. La “tercera ola” de las izquierdas en América Latina. *Las izquierdas latinoamericanas y el gobierno: experiencias y desafíos*. Madrid: Instituto Ortega y Gasset, 2006.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth M. *The resurgence of the Latin American Left*. 1 ed., Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011.

LIMA, Luziano Pereira Mendes. *A atuação da esquerda no processo constituinte: 1986-1988*. Brasília: Câmara dos Deputados: Câmara, 2009.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 44, p. 81-106, 1998.

LOVERA, Alberto. Los consejos comunales en Venezuela: ¿Democracia participativa o delegativa? *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 14, n. 1, p. 107-124, abr. 2008.

LUNA, Juan Pablo. The left turns: how they happened and how they compare. In: CAMERON, Maxwell A.; HERSHBERG, Eric. *Latin America's left turns: politics, policies, and trajectories of change*. London: Lynne Rienner Publishers, 2010. .

LUSTIG, Nora. Poverty, inequality and the new left in Latin America. *Woodrow Wilson Center Update on the Americas*, n. 5, 2009.

MACAULAY, Fiona; BURTON, Guy. PT never again? Faillure (and success) in the PT State Government in Espirito Santo and Federal District. In: BAIOCCHI, Gianpaolo (Org.). *Radicals in power: the Workers' Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil*. London: Zed Books Ltd, 2003.

MACHADO, Jesús M. Participación social y consejos comunales en Venezuela. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 14, n. 1, p. 107-124, abr 2009.

MACPHERSON, Crawford Brough. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MADRID, Raúl L. The origins of the two lefts in Latin America. *Political Science Quarterly*, v. 125, n. 4, p. 587-609, 1 dez. 2010.

MAGALLANES, Rodolfo. Patronos deorganización de la sociedad civil en Venezuela (cambios recientes). *Politeia*, n. 18, p. 233-265, 1995.

MAHONEY, James. Strategies of causal inference in small-N analysis. *Sociological Methods & Research*, v. 28, n. 4, p. 387-424, 1º maio 2000.

MAINGON, Thais. *Actores políticos y sociales, Venezuela 1998-2013*. Venezuela under Chavez's administration: Interim Report 2014. Tokyo: IDE, 2014.

MAINGON, Thais. Consejos Comunales, ciudadanía, Estado y poder popular. In: CASTRO, Gregorio (org.). *Debate por Venezuela*. Caracas: Alfa, 2007.

MAINGON, Thais. Los consejos locales de planificación pública: ¿nuevos espacios para la participación ciudadana en Venezuela? In: CENDES. *Venezuela visión plural*, tomoII. Caracas: bid&co, 2005, p. 535-554.

MAINWARING, Scott. The crisis of representation in the Andes. *Journal of Democracy*, v. 17, n. 3, p. 13-27, 2006.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, out 1995.

MANSBRIDGE, Jane *et al.* *Deliberative systems: deliberative democracy at the Large scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

MARINGONI, Gilberto. *A revolução venezuelana*. São Paulo: EDUSP, 2008.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Democracia deliberativa: origens, tensões e conceitos fundamentais. *CAMBIASSU*, Revista Científica do Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal do Maranhão, v. XIX, n. 6, jun. 2010.

MAYA, Margarita López. Venezuela: de la democracia participativa al Estado Comunal. In: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel (Org.). *Democracias en Movimiento*. México DF: Unam-instituto de Ciencias Jurídicas, 2014.

MAYA, Margarita López. Hugo Chávez and the populist left. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth M. (Org.). *The resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011.

MAYA, Margarita López. *Del viernes negro al referendo revocatorio*. Caracas: Alfa, 2005.

MAYA, Margarita López. Hugo Chávez Frías: su movimiento y presidencia. In: ELLNER, Steve; HELLINGER, Daniel (Org.). *La política venezolana en la época de Chávez: clases, polarización y conflicto*. Caracas: Nueva Sociedad, 2003.

MAYA, Margarita López. *Protesta y cultura en Venezuela: los marcos de acción colectiva en 1999*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2002.

MAYA, Margarita López; PANZARELLO, Dinolis Alexandra. Populismo, rentismo y socialismo del siglo XXI: el caso venezolano. In: CHERESKY, Isidoro (Org.). *Qué democracia en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO, Prometeo, 2012.

MELO, Carlos Ranülfo; SANTOS, Manoel Leonardo. Y La Nave Va: Brasil Bajo Dllma Rousseff. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), v. 33, n. 1, p. 55-81, 2013.

MENEGUELLO, Rachel. PT: a formação de um partido 1979 – 1982. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MOREIRA, Carlos. Los dilemas de la nueva izquierda gobernante en América Latina. *Argumentos* (México, D.F.), v. 20, n. 54, p. 16-50, ago. 2007.

MOTTA, Sara C. Populism's Achilles' heel popular democracy beyond the liberal state and the market economy in Venezuela. *Latin American Perspectives*, v. 38, n. 1, p. 28-46, 1 jan. 2011.

MOVIMIENTO BOLIVARIANO REVOLUCIONÁRIO 200 (MBR-200). *Agenda Alternativa Bolivariana*. 1996. Disponível em: <http://minci.gob.ve/2014/03/libro-rojo/> Acesso em: 15 abr. 2014.

MOVIMIENTO QUINTA REPÚBLICA (MVR). *Líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación 2001-2007*. [S.l.], 2000. Disponível em: <<http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2001-2007.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

MOVIMIENTO QUINTA REPÚBLICA (MVR). *Programa de Acción Política*. [S.l.]: Consejo Supremo Electoral, 1998.

MOVIMIENTO QUINTA REPÚBLICA (MVR). *Proyecto Nacional Simón Bolívar: Primer Plan Socialista - PPS*. [S.l.], 2006. Disponível em: <<http://www.psuv.org.ve/temas/biblioteca/proyecto-nacional-simon-bolivar/#.V5Z2eTVSJ98>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

NUÑEZ NAVA, Rosa Virginia. La participación ciudadana. Cambio paradigmático en la Constitución venezolana. *Cuestiones Políticas*, v. 23, n. 39, p. 75-96, 2007.

OLSEN, Johan P. Institutional Design in Democratic Contexts. *Journal of Political Philosophy*, v. 5, n. 3, p. 203-229, Settembre 1997.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP, 1999.

PANFICHI, Aldo Chirinos. Sociedade civil e governabilidade democrática nos Andes e no Cone Sul: uma visão panorâmica na entrada do século XXI. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

PARKINSON, John. *Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*. 1. ed., New York: Oxford University Press, 2006.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). *4º Congresso Nacional Extraordinário do Partido dos Trabalhadores: Resolução Política*. Brasília: 2011a. Disponível em: <<http://www.pagina13.org.br/biblioteca/iv-congresso-do-pt/>>. Acesso em: dezembro de 2015.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). *Com junto de moções aprovadas pelos delegado(as) do 4º Congresso Nacional Extraordinário do Partido dos Trabalhadores*. Brasília: 2011b. Disponível em: <<http://www.pagina13.org.br/biblioteca/iv-congresso-do-pt/>>. Acesso em: dezembro de 2015.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). *Diretrizes do Programa 2011/2014*. 2010. Disponível em: <https://peppercomm.3cdn.net/b4b6758afd3f54fc45_eam6iis9n.pdf>. Acesso em: dezembro de 2015.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). *Resoluções do 3º Congresso do Partido dos Trabalhadores*. São Paulo - SP. 2007. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Resolucoesdo3oCongressoPT.pdf>>. Acesso em: dezembro de 2015.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). *Concepção e diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil*. 2002. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/concepcaoediretrizesdoprograma.pdf>>. Acesso em: dezembro de 2015.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). *Resoluções do II Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores*. Belo Horizonte, 1999. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/resolucoesIIcongresso.pdf>>. Acesso em: dezembro de 2015.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). *Moções aprovadas no I Congresso do PT*. São Bernardo do Campo-SP, 1991a. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/moco.pdf>>. Acesso em: dezembro de 2015.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). *Nota de Conjuntura I*. local?, 1991b. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/conjuntura.pdf>>. Acesso em: dezembro de 2015.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). *Socialismo*. São Bernardo do Campo-SP, 1991c. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/socialismo.pdf>>. Acesso em: dezembro de 2015.

PARTIDO SOCIALISTA UNIDO DE VENEZUELA (PSUV). *Bases Programáticas del Partido Socialista Unido de Venezuela*. 2010a. [S.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://www.psu.org.ve/psuv/bases-programaticas/>>. Acesso em: 10 out. 2014.

PARTIDO SOCIALISTA UNIDO DE VENEZUELA (PSUV). *Declaración de Principios del I Congreso Extraordinario del Partido Socialista Unido de Venezuela*. 2010b. [S.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://www.psu.org.ve/psuv/declaracion-principios/>>. Acesso em: 10 out. 2014.

PARTIDO SOCIALISTA UNIDO DE VENEZUELA (PSUV). *Estatutos del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV)*. 2010c. Disponível em: <http://www.psu.org.ve/wp-content/uploads/2010/06/Estatutos.pdf> Acesso em: 10 out. 2014.

PATEMAN, Carole. Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, v. 10, n. 1, p. 7-19, 2012.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. São Paulo: ~Paz e Terra, 1992.

PATRUYO, Thanalí. Una nueva cartografía de las mediaciones políticas? el PSUV y la relegitimación de los partidos políticos en la experiencia venezolana. In: CASTRO, Gregorio (Org.). *Debate por Venezuela*. Caracas: Alfa, 2007.

PENFOLD, Michael. La democracia subyugada: el hiperpresidencialismo venezolano. *Revista Ciencia Política*, v. 30, n. 1, p. 21-40, 2010.

PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. Modelos democráticos deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000a.

PIERSON, Paul. The limits of design: explaining institutional origins and change. *Governance*, v. 13, n. 4, p. 475-499, 1 out. 2000b.

PIRES, Roberto Rocha. A participação social no nível nacional: desafios a um projeto inacabado. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiência democrática, sistema político e participação popular*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

PIRES, Roberto Rocha (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

PIRES, Roberto Rocha; VAZ, Alexander Cambraia N. *A participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais*. Brasília: IPEA, 2012.

POGREBINSCHI, Thamy. Participación como representación: generación democrática de políticas públicas en Brasil. In: CAMERON, Maxwell A. *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México DF: FLACSO México, 2013a.

POGREBINSCHI, Thamy. *The pragmatic turn of democracy in Latin America*. 2013b. [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://papers.ssrn.com/abstract=2300875>>. Acesso em: 3 ago. 2015.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.

PRIBBLE, Jennifer. *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

PRIBBLE, Jennifer; HUBER, Evelyne. Social policy and redistribution: Chile and Uruguay. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth M. (Org.). *The resurgence of the Latin American left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011.

RAGIN, Charles C. Turning the tables: how case-oriented research challenges variable-oriented research. In: BRADY, Henry E.; COLLIER, David (Org.). *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2004.

RAGIN, Charles C. *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press, 1989.

RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin. Mucho más que dos izquierdas. *Nueva Sociedad*, n. 205, out. 2006.

RAMOS, Marisa. Estruturação ideológica dos partidos e grupos políticos na Venezuela (1998-2000). *Opinião Pública*, v. 8, n. 2, p. 230-250, out. 2002.

RAWLS, John. *Una teoria della giustizia*. Milano: Feltrinelli, 2009.

REBELLO, Maurício Michel. O congresso na era Lula. *Em Debate*, v. 2, n. 10, out. 2010.

REMMER, Karen L. The rise of leftist: populist governance in Latin America The roots of electoral change. *Comparative Political Studies*, v. 45, n. 8, p. 947-972, 1º ago. 2012.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Ley Orgánica de las Comunas*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° XXX, 2010a.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA *Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 5.963, Extraordinario, 2010b. Disponível em: <<http://150.188.8.226/db/bibpgr/edocs/2010/5963.pdf>>. Acesso em: 12/11/2010.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 39.335, 2009.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Reforma de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 38.591, 2006a. Disponível em: <<http://150.188.8.226/db/bibpgr/edocs/2006/38591.pdf>>. Acesso em: 14/11/2010.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Ley de asignaciones económicas especiales derivadas de minas e hidrocarburos*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 38. 408, 2006b. Disponível em: <<http://web.laoriental.com/leyes/L021N/L021NT1Cap0.htm>>. Acesso em: 12/11/2010.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Ley de los Consejos Comunales*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 5.806, Extraordinario, 2006c.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Ley de los Consejos Locales de planificación pública*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 37.463, 2002a. Disponível em: <<http://www.gobiernoenlinea.ve/legislacion-view/sharedfiles/379.pdf>>. Acesso em: 10/11/2010.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 37.509, 2002b. Disponível em: <<http://150.188.8.226/db/bibpgr/edocs/2002/37509.pdf>>. Acesso em: 11/11/2010.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la descentralización (FIDES)*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 37.066, 2000. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/ven_res47.pdf> . Acesso em: 12/11/2010.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Constituição de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/ven_res47.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2010.

REYGADAS, Luis; FILGUEIRA, Fernando. Inequality and the incorporation crisis: the left's social policy toolkit. In: CAMERON, Maxwell A.; HERSHBERG, Eric. *Latin America's Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change*. London: Lynne Rienner Publishers, 2010.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 0, n. 6, p. 297-337, 2011.

RIBEIRO, Pedro Floriano. O PT, o Estado e a sociedade (1980-2005). In: ÂNGELO, Vitor Amorim; VILLA, Marco Antônio (Org.). *O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006): uma história revisitada*. São Carlos: Edufscar, 2009.

RIHOUX, Benoît. Qualitative comparative analysis (QCA) and related systematic comparative methods recent advances and remaining challenges for social science research. *International Sociology*, v. 21, n. 5, p. 679-706, 1º set. 2006.

RIHOUX, Benoît; RAGIN, Charles C. *Configurational comparative methods: qualitative comparative analysis (QCA) and Related Techniques*. Los Angeles: SAGE Publications, Inc, 2009.

ROBERTS, Kenneth M. Parties, party systems and political representation. In: KINGSTONE, Peter; YASHAR, Deborah J. *Routledge handbook of Latin American politics*. New York: Routledge, 2012.

RODRIGUES, Leôncio Martins. *Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na câmara de deputados*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

ROSANVALLON, Pierre. *La Légitimité démocratique: Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris: Points, 2010.

ROSE, Nikolas; MILLER, Peter. Political power beyond the state: problematics of government. *The British Journal of Sociology*, v. 61, p. 271–303, 1º jan. 2010.

SABATIER, Paul A.; JENKIN-SMITH, Hank C. The advocacy coalition framework: an assesment. In: SABATIER, Paul A. (Org.). *Theories of the policy process*. Boulder, Colorado: Westview Press, 2007.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina: América del Sur*. Volumen 1. Madrid: Tecnos, 2003.

SAMUELS, David. A democracia brasileira sob o governo de Lula e do PT. In: ÂNGELO, Vitor Amorim; VILLA, Marco Antônio (Org.). *O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006): uma história revisitada*. São Carlos: Edufscar, 2009.

SAMUELS, David. From socialism to social democracy: party organization and the transformation of the Workers' Party in Brazil. *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 9, 2004.

SAMUELS, David; ZUCCO, Cesar Jr. Party building in Brazil: the rise of PT in perspective. In: LEVITSKY, Steven; LOXTON, James; DYCK, Brandon Van; DOMINGUEZ, Jorge I. *Challenges of party-building in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2013.

SÁNCHEZ, José Domingo. Presente y futuro del sistema de partidos en Venezuela. *Provincia*, n. 22, p. 89-105, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS JR., Orlando Alves; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio (Org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SÁTYRO, Natália; BAGGIA, Francesca; PORTO, Nathália França Figuerêdo. The left in Latin America: an inventory of differences and similarities. Apr. 2015, Chicago. *Anais...* Chicago: [s.n.], abril 2015.

SCHAMIS, Hector E. Populism, socialism, and democratic institutions. *Journal of Democracy*, v. 17, n. 4, p. 20-34, 2006.

SCHÖNLEITNER, Günther. Between liberal and participatory democracy: tensions and dilemmas of leftist politics in Brazil. *Journal of Latin American Studies*, v. 38, n. 1, p. 35-63, 2006.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SELEE, Andrew; PERUZZOTTI, Enrique. *Participatory Innovation and representative democracy in Latin America*. Washington, D.C.: Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

SILVA, Marcelo Kunrath. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINTOMER, Yves. Démocratie participative, démocratie deliberative: l'histoire contrastée de deux catégories émergentes. In: SINTOMER, Yves; BACQUÉ, Marie-Hélène. *La démocratie participative: Histoire et généalogie*. Paris: Editions La Découverte, 2011.

SINTOMER, Yves. *Poder ao povo: júris de cidadãos, sorteio e democracia participativa*. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

SMITH, Graham. *Democratic innovations: designing institutions for citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SMITH, Graham; RYAN, Math. Defining mini-publics: making sense of existing conceptions. In: GRÖNLUND, Kimmo; BÄCHTIGER, André; SETÄLÄ, Maija. *Deliberative mini-publics: involving citizens in the democratic process*. Colchester: ECPR Press, 2014.

SMITH, Peter H.; ZIEGLER, Melissa R. Liberal and illiberal democracy in Latin America. *Latin American Politics and Society*, v. 50, n. 1, p. 31-57, 1º abr. 2008.

SZWAKO, José. Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia. In: SOUTO, Anna Luiza; PAZ, Rosangela (Org.). *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Polis, 2012.

TANSCHKEIT, Talita. Democracia e participação no Brasil: o protagonismo do Partido dos Trabalhadores. In: 39º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2015, Caxambu. *Anais...* 2015.

TAPIA, Francisco X. Algunas notas sobre el cabildo abierto en hispanoamerica. *Journal of Inter-American Studies*, v. 11, n. 1, p. 58-65, 1º jan. 1969.

TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

TELLES, Helcimara de Soza. O PT e as eleições para a Câmara dos Deputados. In: ÂNGELO, Vitor Amorim; VILLA, Marco Antônio (Org.). *O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006): uma história revisitada*. São Carlos: Edufscar, 2009.

THOMPSON, Dennis F. Deliberative democratic theory and empirical political science. *Annual Review of Political Science*, v. 11, n. 1, p. 497-520, Jun. 2008.

TORRE, Carlos De la. In the name of the people: democratization, popular organizations, and populism in Venezuela, Bolivia, and Ecuador. *ERLACS*, 9 out. 2013. Disponível em: <<http://www.erlacs.org/articles/abstract/10.18352/erlacs.9229/>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

TRUE, James L.; JONES, Bryan D.; BAUMGATNER, Frank R. Punctuated-equilibrium Theory: explaining stability and change in American policy making. In: SABATIER, Paul A. (Org.). *Theories of the policy process*. Boulder, Colorado: Westview Press, 2007.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera; SCHATAN, P.; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: 34, 2004.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 67, p. 191-228, 2006.

UNIÓN EUROPEA. *Misión de Observación Electoral Venezuela 2005: Informe Final*. [S.l: s.n.], 2006.

VAN COTT, Donna Lee. *Radical democracy in the Andes*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

VERMEULE, Adrian. *Mechanisms of democracy: institutional design writ small*. New York: Oxford University Press, 2007.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: 34, 2004.

WARREN, Mark. Citizens representatives. In: WARREN, Mark; PEARSE, Hilary. *Designing deliberative democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2008. .

WARREN, Mark; PEARSE, Hilary. *Designing deliberative democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2008.

WEFFORT, Francisco C. *O populismo na política brasileira*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

WEYLAND, Kurt. The performance of leftist governments in Latin America: conceptual and theoretical issues. In: WEYLAND, Kurt; MADRID, Raúl L.; HUNTER, Wendy. *Leftist governments in Latin America: successes and shortcomings*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2010.

WEYLAND, Kurt. Clarifying a contested concept: populism in the study of Latin American Politics. *Comparative Politics*, v. 34, n. 1, p. 1-22, 2001.

WEYLAND, Kurt; MADRID, Raúl L.; HUNTER, Wendy. *Leftist governments in Latin America: successes and shortcomings*. 1. ed., New York: Cambridge University Press, 2010.

ZAPATA, Francisco. La cuestión democrática en la izquierda latinoamericana: del dilema izquierda-derecha al dilema democracia-autoritarismo. *Revista de Estudos e Pesquisa Sobre as Américas*, v. 2, n. 1, jun. 2008.

ZUCCO JR., Cesar. *Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros*. Universidade de Oxford SeminárioLegislador Views of Brazilian Governance: [s.n.], set 2009.

APÊNDICE – Metodologia de análise dos dados

Para a análise dos documentos programáticos do PT no Brasil e do MBR-200/MVR/PSUV na Venezuela, assim como para a análise da legislação relativa às IPs analisadas no quarto capítulo foi utilizado o software Atlas.ti. O Atlas.ti é um software que permite organizar e classificar o conteúdo de diferentes tipos de documentos (textos, imagens e áudio), facilitando a análise de dados qualitativos, e gerar relatórios (output) a partir dos critérios de análise escolhidos pelo pesquisador. Tais relatórios, por sua vez, permitem a visualização e análise de todos os trechos dos documentos estudados classificados a partir de uma determinada dimensão ou combinação de dimensões.

Devido à grande quantidade e diversidades de documentos analisados, foram criados dois projetos distintos (identificados pelo software em questão como unidades hermenêuticas), o primeiro para a análise dos documentos programáticos dos partidos, o segundo para a análise da legislação. Cada projeto permitiu juntar os documentos a serem analisados e salvar as codificações e análises relativas a tais documentos. A seguir é apresentada a estrutura utilizada para análise dos documentos em questão.

Análise dos documentos programáticos do PT e do MBR-200/MVR/PSUV (dados utilizados no terceiro capítulo)

1. Classificação dos documentos

Foi utilizada a função para criar “famílias de documentos” para classifica-estes últimos em base a:

- o país (Brasil e Venezuela);
- o tipo de documento (documentos dos partidos ou programas de governo);

No caso de programas de governo de uma coligação e não de um partido (como no caso do Brasil), foi criado um comentário para que esta informação fosse tomada em conta na hora da análise.

Essa classificação foi necessária, para poder, em seguida, criar combinações dessas categorias e determinados subgrupos de documentos.

2. Codificação dos documentos

Primeira etapa: classificação dos trechos que contêm referências à participação

Foram classificados com o código “participação” todos os trechos dos documentos nos quais aparecem referências à participação ou às IPs. A partir dessa codificação, o software permitiu criar como output novos documentos que reuniam apenas as citações dos trechos onde aparecem referências à participação. Assim, por cada documento precedentemente analisado, foram criados novos documentos contendo as citações referentes ao tema da participação. No caso dos congressos dos partidos para os quais existia mais de um documento (os congressos do PT de 1991 e 2011, no Brasil e o congresso do PSUV de 2010 na Venezuela), ou dos programas eleitorais compostos por mais de um documento (Brasil, 2002 e 2010), foi criado apenas um novo documento que reunisse as citações referentes à participação presente nesses subconjuntos de documentos. Esses novos documentos foram inseridos na lista de documentos da unidade hermenêutica/projeto e

constituíram a base para a análise das características da participação, conforme as dimensões de análise elaboradas no primeiro capítulo.

Segunda etapa: classificação das temáticas discutidas nos textos

Foram classificadas as temáticas discutidas nos documentos objeto do estudo: Todos os trechos dos textos foram classificados segundo o tema tratado de forma que fosse possível analisar quais os temas associados à participação e quais não. A lista de temas não foi definida previamente, mas foi elaborada ao longo da leitura dos textos. Esta classificação foi necessária para analisar as áreas nas quais os partidos fazem referência ou não à participação entender assim onde eles estão mais propensos a promover a participação.

Os códigos utilizados para classificar as temáticas discutidas nos documentos foram:

- agricultura e agropecuária;
- atividade legislativa;
- ciência e tecnologia;
- comunicação/telecomunicações;
- controle;
- criança e adolescente;
- cultura;
- direitos humanos;
- programas sociais e redistribuição de renda;
- economia;
- educação;
- esporte;
- gestão do Estado;
- gênero;
- infraestrutura;
- juventude;
- meio ambiente;
- minas, petróleo e energia;
- pessoas com deficiências;
- política externa;
- políticas urbanas/habitação;
- processo constituinte;
- indígenas;
- população negra;
- questões trabalhistas/previdência;
- saúde;
- segurança;
- sistema político;
- socialismo;
- turismo;
- valores/princípios gerais.

Terceira etapa: criação de tabelas de coocorrências

Para identificar quais temas estavam associados à participação em cada um dos documentos (ou grupos de documentos (no caso dos congressos do PT de 1991 e 2011, do congresso do PSUV de 2010 na Venezuela e dos programas eleitorais de 2002 e 2010 no Brasil), foi utilizada a função do Atlas.ti que permite gerar tabelas de coocorrência (Code Cooccurrence Table). Esta função permite identificar quando determinados códigos foram

utilizados conjuntamente num mesmo trecho do texto e gera tabelas de dupla entrada que mostram quantas vezes dois códigos aparecem juntos. Para gerar as tabelas de coocorrência, foi necessário apenas selecionar o código “participação” e inseri-lo na seção “columns” e selecionar todos os códigos relativos às áreas temáticas e inseri-los na seção “rows”. A partir desses comandos, o programa permitiu gerar uma tabela de dupla entrada que mostrasse a coocorrência das categorias selecionadas, por cada documento ou grupo de documentos (no caso do congresso do PT 1991, no Brasil, do congresso do PSUV de 2010 na Venezuela, e dos programas de governo de 2002 e 2010 no Brasil). Para apresentação gráfica no corpo da tese, optou-se para juntar as tabelas de dupla entrada obtidas através do programa, sintetizando em única tabela por cada país os dados relativos aos documentos partidários e em outra tabela por cada um dos dois países os dados relativos aos programas de governo.

Quarta etapa

O conteúdo dos documentos gerados como resultado da primeira etapa de codificação (documentos que contêm as referências à participação) foi classificado a partir de famílias de códigos que correspondessem aos critérios elaborados no capítulo um e dois da tese. Devido ao fato de que vários dos trechos que abordam a questão da participação tratam o tema de uma forma muito geral, foi criada também uma família de códigos que permitisse reunir essas menções mais gerais à participação. Além disso, depois de ter constatado que boa parte dos trechos que aborda as diferentes dimensões de análises adotadas na presente tese (deliberação, inclusividade, poderes/impactos e institucionalização) refere-se a tais temas de maneira bastante vaga e geral, optou-se por não seguir a classificação elaborada no primeiro capítulo da tese de forma estrita, mas de adapta-la ao conteúdo dos textos analisados.

Para tanto foram criadas as seguintes famílias de códigos:

1. Deliberação:

Devido ao escasso número de trechos que fazem referência à ideia de deliberação não foram criados códigos através do programa, mas optou-se por passar diretamente a uma análise manual dos trechos.

2. Inclusividade:

- individual; (povo)
- sociedade civil; (organizações populares)
- minorias, grupos excluídos;
- representação.

(As referências à ideia de povo e de organizações populares foram incluídas respectivamente nos códigos individual e sociedade civil, mas, após a análise qualitativa dos trechos que abordam o tema da inclusividade, optou-se por destacar os documentos que utilizam essa terminologia).

3. Poderes/Impactos:

- consulta;
- tomada de decisões;
- controle;
- execução;
- autogestão.

4. Institucionalização:

- fora do estado;
- complementar;
- paralela;
- substitutiva.

5. Referências gerais à participação:

- .ampliar a participação;
- participação na elaboração e gestão de políticas;
- participação aparece junto com a ideia de socialismo;
- referência a IPs específicas.

A partir da codificação dos novos documentos foi possível identificar quantas vezes cada tema ou (código ou família) aparece em cada documento ou grupo de documentos.

Quinta etapa: geração de documentos para a análise qualitativa de cada dimensão de análise

A nova codificação permitiu gerar novos documentos contendo apenas os trechos relativos a cada dimensão de análise (família de códigos), por cada documento ou grupo de documentos (no caso dos congressos do PT de 1991 e 2011, no Brasil, do congresso do PSUV de 2010 na Venezuela, e dos programas de governo de 2002 e 2010 no Brasil). O conteúdo desses novos documentos foi utilizado como base para a análise qualitativa de cada tema.

Análise da legislação relativa às IPs no Brasil e na Venezuela (dados utilizados no quarto capítulo)

1. Classificação documentos

Foi utilizada a função para criar “famílias de documentos” para classifica-estes últimos em base a:

- o país (Brasil e Venezuela).

2. Codificação dos documentos

Primeira etapa: codificação dos documentos:

O conteúdo dos documentos foi classificado a partir de códigos e famílias de códigos que correspondessem aos critérios elaborados no capítulo um da tese, conforme apresentado no QUADRO 2. Para tanto foram criados 4 ‘super-codes’ (deliberação, inclusividade, poderes/impactos, institucionalização), contendo, cada um duas famílias de códigos, conforme resumido abaixo:

1. Deliberação

1.1. Dinâmica deliberativa

- acesso à informação;
- direito de palavra/decidir pautas;
- presença de facilitadores;
- regras de tomada de decisão.

1.2. Isolamento

- isolamento IPs;

- isolamento participantes.
- 2. Inclusividade
 - 2.1. Acesso
 - individual;
 - sociedade civil;
 - minorias/grupos excluídos;
 - posições no interior das IPs
 - voz e voto.
 - 2.2. Representação
 - quem tem acesso à representação;
 - modalidades de escolha dos representantes.
- 3. Poderes/Impactos
 - 3.1. Tipo de poderes
 - decisões vinculantes;
 - decisões não vinculantes.
 - 3.2. Alcance das decisões
 - elaboração;
 - execução;
 - controle;
 - autogestão;
 - nível federal;
 - nível estadual;
 - nível municipal;
 - nível local.
- 4. Institucionalização
 - 4.1. Obrigatoriedade
 - criação obrigatória;
 - criação não obrigatória;
 - sanções;
 - detalhamento das regras.
 - 4.2. Tipo de institucionalização
 - áreas de atuação;
 - fora do Estado;
 - complementar;
 - paralela;
 - substitutiva.

Segunda etapa: geração de output para análise qualitativa por cada dimensão

A codificação permitiu gerar, como output novos documentos contendo apenas os trechos relativos a cada código ou família de códigos, por cada país (família de documentos). Esses documentos foram utilizados como base para a análise qualitativa de cada dimensão de análise.