



Revista de Administração Pública

ISSN: 0034-7612

ISSN: 1982-3134

Fundação Getulio Vargas

Addor, Felipe

Reflections on local participatory democracy in Latin America

Revista de Administração Pública, vol. 52, no. 6, 2018, November-December, pp. 1108-1124

Fundação Getulio Vargas

DOI: 10.1590/0034-761220170131

Available in: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241058182008>

- ▶ How to cite
- ▶ Complete issue
- ▶ More information about this article
- ▶ Journal's webpage in redalyc.org

redalyc.org  
UAEM

Scientific Information System Redalyc

Network of Scientific Journals from Latin America and the Caribbean, Spain and  
Portugal

Project academic non-profit, developed under the open access initiative

# Reflexões sobre democracia participativa na América Latina

Felipe Addor<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro / Núcleo Interdisciplinar para o Desenvolvimento Social, Programa de Pós-Graduação em Tecnologia para o Desenvolvimento Social, Rio de Janeiro / RJ — Brasil

Apresentamos neste trabalho as reflexões desenvolvidas no campo da democracia participativa na América Latina a partir da análise de duas experiências que permitiram uma maior participação popular no âmbito local. Nosso objetivo é fazer uma releitura dessas experiências a partir de uma perspectiva teórica latino-americana, que considere suas singularidades. Pretendemos, dessa forma, identificar quais fatores contribuíram para a emergência e consolidação dos mecanismos de participação nos processos de tomada de decisão sobre políticas públicas. Buscando revisar a teoria democrática, de forma a aproximar-a da realidade latino-americana, construímos uma análise estruturada em dois conceitos caros à teoria democrática: agência e espaço público. Baseados nesses conceitos, buscamos identificar os fatores que permitiram a criação e a consolidação de práticas de democracia participativa local. Analisando as experiências de Cotacachi, no Equador, e Torres, na Venezuela, elencamos sete fatores que consideramos fundamentais para o avanço e difusão das duas experiências, podendo estes representar importantes diretrizes para o desenvolvimento de novas práticas democratizantes nos países latino-americanos. Por fim, trazemos algumas reflexões sobre desafios relevantes que devem ser considerados para a ampliação do poder local e da participação popular em Nuestra América.

**Palavras-chave:** democracia participativa; América Latina; teoria democrática; poder local; participação popular.

## Reflexiones sobre democracia participativa en América Latina

Presentamos en este artículo las reflexiones desarrolladas en el campo de la democracia participativa en América Latina a partir del análisis de dos experiencias de participación popular en el ámbito local. Nuestro objetivo es hacer una relectura de esas experiencias a partir de una perspectiva teórica latinoamericana, que considere sus singularidades. Pretendemos, con eso, identificar qué factores contribuyeron a la emergencia y consolidación de los mecanismos de participación en los procesos de toma de decisión sobre políticas públicas. Buscando revisar la teoría democrática, para aproximarla a la realidad latinoamericana, construimos un análisis estructurado en dos conceptos caros a la teoría democrática: agencia y espacio público. Basados en los dos conceptos, buscamos identificar cuáles son los factores que permitirán la creación y consolidación de prácticas de democracia participativa local. Analizando las experiencias de Cotacachi, Ecuador, y Torres, Venezuela, identificamos siete elementos fundamentales que, a partir de nuestra perspectiva, son directrices para el desarrollo de nuevas prácticas democráticas en países latinoamericanos. Por ende, presentamos algunas reflexiones sobre los retos para la ampliación del poder local e de la participación popular en Nuestra América.

**Palabras clave:** democracia participativa; América Latina; teoría democrática; poder local; participación popular.

## Reflections on local participatory democracy in Latin America

This work presents reflections on the field of participatory democracy in Latin America, based on the analysis of the experiences of Cotacachi in Ecuador, and Torres in Venezuela, which are examples of great popular participation at the local level. The study proposes to interpret the experiences from a Latin American point of view, considering the singularities of each municipality analyzed. The aim is to identify which factors contribute to the emergence and consolidation of mechanisms of participation in the public policy decision-making process. In order to approximate the democratic theory of the context of Latin America, the study presents an analysis structured in two relevant concepts for the theory: agency and public space. These concepts were essential to identify which factors allowed the creation and consolidation of practices of participatory democracy at the local level. The analysis of the experiences resulted in a list of seven factors that were fundamental for their advancement and diffusion, factors that may represent important guidelines for the development of new democratic practices in countries of the region. Finally, the study present some reflections on the challenges that must be overcome to expand the local power and popular participation in Latin America.

**Keywords:** participatory democracy; Latin America; democratic theory; local power; popular participation.

.....  
DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170131>

Artigo recebido em 30 abr. 2017 e aceito em 3 ago. 2018.

[Versão traduzida]



## 1. INTRODUÇÃO

Neste artigo, apresentamos as conclusões e proposições feitas a partir de um trabalho de investigação sobre o contexto democrático na América Latina, assim como sobre a construção de experimentações alternativas locais para a ampliação da participação popular no sistema político hegemônico nessa região. Dois estímulos foram basais para estruturar este trabalho.

Um primeiro estímulo está ligado à percepção de que a teoria democrática que hoje serve de base para a análise dos nossos sistemas políticos está fundamentalmente ancorada em teóricos europeus ou norte-americanos. Portanto, essa teoria ignora o contexto específico da América Latina, que vivenciou um processo de difusão ampla dos direitos políticos em uma realidade social, econômica e cultural muito diferente dos países onde se originou o atual modelo democrático (Nun, 2001; O'Donnell, 2004). Essa realidade nos levou a tentar construir novas bases teóricas no campo democrático que partam do nosso contexto, dando relevância às experiências concretas de democracia local desenvolvidas nessa região.

Considerando a diversidade de experiências democráticas participativas de âmbito local, surge um segundo estímulo que é o de verificar quais são os elementos que propiciaram a emergência de práticas efetivamente participativas e inovadoras no sentido da dinâmica democrática nas localidades. Mesmo que cada realidade traga uma série de especificidades que nos impedem de querer padronizar esses fenômenos democráticos, partimos de uma hipótese de que é possível identificar fatores similares que compõem essas diferentes práticas e que podem configurar-se como questões-chave para o desenvolvimento de experiências participativas locais efetivas e duradouras.

Articulando essas duas preocupações, a questão que orienta este artigo é: com base em uma perspectiva latino-americana, quais os fatores que contribuíram para a emergência e consolidação de experiências democráticas com efetiva participação no processo de tomada de decisão sobre políticas públicas? A resposta a essa questão apoia a construção de uma nova estrutura analítica da teoria democrática, que leve em conta a realidade latino-americana e os experimentos dos seus povos.

Para alimentar essas reflexões, foram selecionadas duas experiências consideradas exitosas no aspecto da transformação estrutural da democracia local, com reconhecimento nacional e internacional, tendo sido ambas referências importantes para subsidiar as propostas participativas implantadas pelos governos nacionais de seus respectivos países. Cotacachi, no Equador, e Torres, na Venezuela, apresentaram experiências que nasceram em um contexto de efervescência por novas práticas participativas, mas que se destacaram em relação a outros casos que teriam, em princípio, o mesmo potencial de inovação e transformação.

Este trabalho foi desenvolvido, inicialmente, a partir de uma revisão bibliográfica sobre a questão da participação na teoria democrática; a princípio, com uma abordagem genérica, e, depois, com foco em autores latino-americanos. Em seguida, fizemos um levantamento bibliográfico e documental sobre as duas experiências. Por fim, foi realizado um trabalho de campo, em 2011, tanto no Equador quanto na Venezuela, que permitiu acessar novos documentos e, principalmente, fazer entrevistas com diferentes atores envolvidos no processo político: camponeses, indígenas, pesquisadores, prefeitos, jornalistas, historiadores, ativistas.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Uma descrição mais detalhada da metodologia pode ser encontrada em Addor (2016).

Para desenvolver a análise, foi elaborada uma ferramenta de pesquisa, baseada na revisão bibliográfica sobre teoria democrática na América Latina, que se estruturou em dois conceitos, que nós consideramos que são complementares na análise dos fenômenos democráticos.

O primeiro conceito é *espaço público*, tratado por diversos autores, mas que aqui referenciamos a partir da definição feita por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006:23-25) que afirmam que:

os espaços públicos seriam aquelas instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas; que não são monopolizadas por algum ator social ou político ou pelo próprio Estado, mas são heterogêneos, ou seja, refletem a pluralidade social e política; que, portanto, visibilizam o conflito, oferecendo condições para tratá-lo de maneira tal que se reconheçam os interesses e opiniões na sua diversidade; e nas quais haja uma tendência à igualdade de recursos dos participantes em termos de informação, conhecimento e poder.

Esse conceito, portanto, nos permitirá analisar quais elementos ligados à constituição das esferas de participação da população são relevantes para sua consolidação.

O segundo conceito é *agência*, apresentado por O'Donnell (2000:537), que o define como “*presunción de suficiente autonomía y razonabilidad de cada adulto (a) como para tomar decisiones cuyas consecuencias entrañan obligaciones de responsabilidad*”. O autor busca destacar, por meio desse conceito, a ideia de que a cidadania é um produto a ser construído a partir de um processo complexo, que só se dá pela ampliação dos direitos civis, sociais e políticos. O'Donnell (2000:537) afirma que, por nos referenciarmos nos países centrais, esquecemos o quanto recente, extraordinário e incompleto é o ambiente de conquistas de direitos nos países da América Latina.

Essa referência nos orientará para refletir de que forma fatores ligados à cidadania e cultura política dos moradores da localidade tornaram-se fundamentais para a criação e fortalecimento da proposta de democracia local participativa.

Com base nessa dupla de conceitos, desenvolveu-se a análise sobre o contexto histórico, político, econômico e cultural das duas experiências, o que nos permitiu elencar *sete fatores* fundamentais que tiveram grande importância na emergência e consolidação das duas experiências participativas estudadas. Sem querer afirmar que esses fatores são condições necessárias ou suficientes para o desenvolvimento de uma experiência de impacto similar, acreditamos que identificá-los pode ajudar a refletir sobre caminhos para a criação de novas práticas democráticas no âmbito local.

Concluímos o artigo com algumas reflexões sobre o fortalecimento e disseminação de outras experiências participativas latino-americanas. Essas reflexões caminham na direção de avançar, na teoria e na prática, para a construção de uma democracia efetivamente inclusiva e democrática, que seja caracterizada por direitos sociais, políticos, econômicos e culturais na América Latina.

## 2. A PRÁTICA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA EM COTACACHI, EQUADOR

A experiência de democracia participativa local em Cotacachi foi apenas uma das experiências de governo resultantes do processo de construção do movimento social contemporâneo mais forte do Equador e, à época, um dos movimentos sociais mais forte da América Latina: o movimento indígena equatoriano (MIE). Desde a década de 1960, o MIE vem estruturando-se a partir da criação

de organizações nacionais que fazem a interface entre organizações sociais e governo.<sup>2</sup> A partir do impacto do *Levantamiento* de 1990, o MIE decide, em 1995, entrar na disputa político-eleitoral por meio do movimento *Pachakutik*.

Além da atuação no âmbito nacional, os indígenas conseguem vitórias eleitorais em municípios e assumem a bandeira da gestão participativa, promovendo novas práticas democráticas, inclusive inspirados em princípios de gestão comunitária presentes na sua vida cotidiana.<sup>3</sup> Entre eles, destaca-se a experiência do município de Cotacachi, na província de Imbabura.

Cotacachi apresentou, até a década de 1970, grande concentração de terras e intensa exploração dos indígenas.<sup>4</sup> A partir de uma série de mudanças no decorrer do século XX (Addor, 2016), as comunidades indígenas *cotacacheñas* se organizam para formar a Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi (Unorcac), que se tornou o grande bastião da luta indígena e uma das organizações de segundo grau mais sólidas do país. Ortiz (2004:79-80) dividiu a história do movimento indígena *cotacacheño* em três. A primeira, 1970-1981, período de “*formación de la ciudadanía indígena*”, de luta pelos direitos civis. A segunda, 1980-1996, de luta por “*derechos políticos y sociales*”, priorizando questões como educação indígena, infraestrutura, apoio a atividades produtivas e segurança social. A terceira fase, 1996-2002, traz temas como a saúde indígena, os recursos naturais, a participação política. É sobre este terceiro período que nos debruçaremos, analisando a experiência democrática participativa iniciada a partir da eleição de Auki Tituaña para prefeito.

## 2.1 ENTRADA DOS INDÍGENAS NO GOVERNO E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Eleito em 1996, a partir de uma articulação entre Unorcac/Fenocin e Pachakutik/Conaie, Auki Tituaña deu início a um processo participativo baseado: no fortalecimento das organizações sociais de base; no intercâmbio entre as três zonas do município; e na consolidação de espaços públicos. Um mês após sua posse, Auki convocou uma primeira Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi (Aucc), buscando definir diretrizes para o desenvolvimento do *cantón*. Esse primeiro encontro funcionou, na realidade, como catalisador de um processo que consistia em três grandes fases: diagnóstico socioeconômico das comunidades; planejamento de atividades; execução.

O produto desse trabalho foi o subsídio necessário para a II Aucc, realizada em 1997, quando se concluiu o principal documento do processo: o *Plan participativo de desarrollo cantonal*. O *Plan* tornou-se a carta magna que orientou as *asambleas* subsequentes e as atividades de planejamento e execução do processo participativo. Pela demanda de continuidade dos trabalhos, a Aucc tornou-se uma organização articuladora da democracia participativa do município, formando uma equipe técnica responsável pelo acompanhamento do processo. Para fazer o acompanhamento das atividades previstas nos planejamentos, foi criado o Comité de Desarrollo y Gestión (CDG), um órgão executivo

<sup>2</sup> Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (Fenocin), Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas de Ecuador (Feine).

<sup>3</sup> Os três princípios das comunidades indígenas que foram levados para sua prática política: “*AMA LLULLA, no ser mentiroso; nos obligaba a planear, pues tenemos que tener planes para después ver lo que cumplimos y lo que no fue cumplido. AMA QUILLA, no robar; era el Presupuesto Participativo, donde se definía las acciones y los costos; con todos sabiendo los costos, se podía acompañar los costos, había transparencia. Y el AMA SHUA, no ser perezoso; representaba la contribución con el trabajo voluntario, la participación ciudadana*

(Vega, 2011).

<sup>4</sup> O município de Cotacachi, estado Imbabura, fica a 100 km a norte de Quito, com cerca de 40 mil habitantes.

da Aucc, e os Comités Temáticos, grupos formados por sociedade civil e governo com foco em áreas específicas: saúde, educação e cultura, ambiente, artesanato, agropecuária, turismo.

A reeleição de Auki, em 2000, permitiu a inserção de um novo mecanismo de participação: o Presupuesto Participativo (PP), trazido a partir da troca com outras experiências, particularmente o caso brasileiro de Porto Alegre. Vale destacar o reconhecimento internacional obtido pela experiência, ganhando os prêmios de: melhor experiência de governabilidade e de participação cidadã, ONU, em 2000; Cidades pela Paz, Unesco, 2000-2001; Cidades amigas das Crianças, PNUD, 2003; Boa Prática em Participação Cidadã, Observatório Internacional de Democracia Participativa, 2006 (Addor, 2016).

## **2.2 ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA COTACACHEÑA**

Podemos fazer uma análise sucinta das principais questões que giram em torno do desenvolvimento da experiência participativa de Cotacachi. Metodologicamente, foi uma interessante experiência de tentativa de agregar diferentes culturas, línguas, práticas, dentro de um mesmo espaço público.

Embora todo esse movimento tenha sido fortemente impulsionado pelo MIE nacional, Cotacachi não se caracterizou como uma experiência que integrava e fortalecia essa articulação, estando, em geral, distante de outras experiências de gestão local indígena. Apesar disso, participou das grandes mobilizações nacionais e levantou várias bandeiras mais amplas que as locais, como o “*no a la minería*”, a descentralização da saúde, o fim do analfabetismo.

Em Cotacachi, destacamos a preocupação com a formação política dos atores locais, que se deu principalmente nas esferas públicas de deliberação. O processo herdou uma formação já existente, principalmente pela atuação da Unorcac e de outros movimentos históricos de luta, como dos artesãos, mas o caldo de formação política criado pela nova experiência teve um impacto incomparável. Por outro lado, não se pode diminuir a relevância do papel protagonista da *alcaldía* no processo, que contribuiu para a mobilização da população, viabilizou financeira e metodologicamente os espaços de participação e atraiu recursos nacionais e internacionais.

Apesar da representatividade e da legitimidade da experiência participativa, a autoridade sobre a alocação dos recursos estava a cargo da estrutura democrática tradicional: *alcalde* e Concejo Cantonal. Os espaços de democracia participativa não foram institucionalizados e não possuíam qualquer poder legal de decisão.

## **2.3 CONQUISTAS E ENFRAQUECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO**

A experiência de Cotacachi resultou em uma série de mudanças no município.

Primeiro, a mudança na relação entre os indígenas e o resto da população, com o aumento do respeito interétnico e da autoestima das comunidades indígenas. Segundo, a transformação da relação Estado-sociedade, promovendo uma nova compreensão dos direitos políticos dos cidadãos, com destaque para o protagonismo das mulheres, em um contexto tradicionalmente machista. A terceira transformação foi a integração entre as três zonas do município, conformando um sentimento de identidade e orgulho com Cotacachi, o que era corroborado pelo reconhecimento nacional e internacional de seu processo participativo.

Embora tenha tido uma vida mais longa que a maioria das experiências de governo local indígena, Cotacachi começa a debilitar-se no meio do terceiro mandato de Auki. Esse fato ocorreu como resul-

tado de uma série de fatores, tanto no âmbito local (quebra no tecido social do processo participativo; personalismo de Tituaña; tecnicização das organizações sociais como Aucc e Unorcac) quanto no âmbito nacional (Alianza País<sup>5</sup> representou ruptura interna no MIE; maior presença do Estado nas localidades). Atualmente, os espaços participativos estão debilitados, tanto pelos motivos apresentados anteriormente quanto pela postura do governo atual de não fortalecer a articulação anterior.

### **3. A REVOLUÇÃO BOLIVARIANA EM TORRES**

Torres e sua capital, Carora, tiveram, ao longo do século XX, muitos movimentos populares que tornaram o município e sua capital identificados com a luta política.<sup>6</sup> Entre os movimentos de maior relevância, podemos destacar: uma vertente humanista dentro da igreja;<sup>7</sup> a atuação de “Chío” Zubillaga que lutou contra a desigualdade e pela formação dos trabalhadores; o movimento cooperativista; e os movimentos políticos e culturais dos camponeses da região. Por fim, não se pode ignorar a influência dos partidos ao longo da segunda metade do século XX, como o Partido Comunista da Venezuela (PCV), o Movimento al Socialismo (MAS), o Movimento de Izquierda Revolucionaria (MIR), o La Causa R (LCR) e o Frente Amplio de Izquierda (Fadi).

#### ***3.1 A CONSTRUÇÃO DO PODER POPULAR EM TORRES***

Torres, assim como toda Venezuela, foi tomada de grande esperança com a vitória de Hugo Chávez, em 1998. A Revolución Bolivariana conseguiu agrupar as diferentes frentes de lutas no município levando à vitória, na segunda eleição local pós-Chávez, em 2004, o candidato Julio Chávez, do Patria para Todos (PPT).

A entrada de Julio Chávez representou uma série de mudanças. Primeiro, um diálogo aberto com a população, facilitado pela abertura do prédio ao povo e pela escolha de funcionários advindos dos movimentos populares locais, os quais adotam uma prática de governar *en las calles*. O governo promove diversas políticas sociais e econômicas com foco na população pobre e, particularmente, nas comunidades rurais.

O grande pilar da mudança foi a Constituyente Municipal, inspirada pela Asamblea Constituyente Nacional, que representou um espaço de reflexão coletiva sobre as diretrizes de desenvolvimento do município. Os quatro meses de debate tiveram como produto a Ordenanza de Constitución del Municipio Bolivariano G/D Pedro León Torres, onde se estabeleciam os novos princípios de funcionamento do município, com destaque para o papel do povo como seu próprio gestor (AMC, 2005). O documento também estruturou a participação popular, que teria como pilar fundamental as organizações comunitárias denominadas *juntas comunales*, predecessoras dos *consejos comunales*. Outro passo importante foi a implementação do Presupuesto Participativo (PP), com influência de outras experiências, como a de Porto Alegre. A partir de 2005, as prioridades para o uso dos recursos de investimentos eram definidas coletivamente, seguindo as decisões tomadas nas assembleias, que eram ratificadas pelo conselho municipal.

<sup>5</sup> Alianza País é o movimento eleitoral criado em torno da liderança de Rafael Correa.

<sup>6</sup> O município de Torres, estado Lara, fica a 400 km a oeste de Caracas, com cerca de 200 mil habitantes.

<sup>7</sup> Para o historiador Luis Cortés e colaboradores (2008:36), o movimento, denominado “Iglesia social en Carora”, foi uma das origens da Teologia da Libertação.

Um aspecto subjacente à renovação democrática de Torres é a revisão da ideia da representação. Na estrutura democrática participativa, embora haja representantes, estes são denominados *voceros*. Os *voceros* têm um vínculo e uma responsabilidade direta com seus representados, prestando conta de toda e qualquer postura assumida, e podem ser substituídos a qualquer momento. A figura da *junta comunal* representou, na Ordenanza, a base organizacional da comunidade, e começou a ser formada em 2005. Com a Ley de Consejos Comunales, de 2006, as *juntas* adequaram-se para tornar-se *consejos*. A demanda por questões mais amplas territorialmente levou à articulação de alguns *consejos*. Assim, quando é aprovada a Ley Orgánica de las Comunas (2010), Torres já estava avançada na formação de *comunas* e hoje é uma das regiões que mais contribui para o debate nacional das *comunas*. Torres é, atualmente, um dos municípios mais avançados na consolidação da nova estrutura democrática.

### **3.2 ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA TORRENSE**

A preocupação com a preparação da população para sua inclusão na nova estrutura democrática foi sempre presente em Torres. Os espaços de participação popular e o fortalecimento das organizações comunitárias foram fundamentais para a formação.

Não houve um longo período de conflito entre o processo transformador e a estrutura democrática tradicional, o que garantiu ao processo uma fluidez que resiste até hoje. As leis promotoras da participação em âmbito nacional foram importantes para a legitimidade da experiência de Torres pois a amparavam, formalizando funções e responsabilidades do orçamento participativo, dos conselhos comunais e das comunas.

Na questão metodológica, a prefeitura torrense teve êxito em consolidar um sistema de participação estruturado e efetivo. Entretanto, apesar dessas influências e do alinhamento com a Revolución Bolivariana, pode-se dizer que Torres teve um caminhar autônomo, baseado nas forças de luta e nas lideranças locais. Pode-se notar ainda uma certa influência de Torres no desenvolvimento nacional das propostas participativas, por ser um dos mais avançados quanto à sua estrutura de participação.

### **3.3 AVANÇOS E DESAFIOS DA DEMOCRACIA EM TORRES**

A experiência de Torres teve o mérito, não tão simples, de dar continuidade e maior profundidade ao processo participativo com a mudança do *alcalde*. Edgar Carrasco, ex-funcionário de Julio, embora tenha um perfil mais técnico e menos político, conseguiu equilibrar suas habilidades técnicas com uma postura política adequada.

Torres é um dos municípios onde a estruturação da *nova geometría del poder* está mais adiantada, embora ainda seja necessário cuidar de alguns aspectos. Primeiro, há que se manter um diálogo contínuo com as leis promulgadas pelo governo nacional. Assim como já ocorreu com os *consejos comunales* e com as *comunas*, Torres precisa estar sempre alinhada com a legislação.

Depois de um início desequilibrado, percebe-se uma participação mais equitativa entre urbano e rural. Além disso, a elite local, que inicialmente ignorou e criticou o processo, atualmente também participa e constrói seus espaços coletivos, inclusive para acessar os recursos. O desafio atual está na consolidação das *comunas*, que ainda estão em processo de reconhecimento formal e de consolidação de suas estratégias para discutir estruturas econômicas, formas de cooperação, grandes obras.

Uma conquista inquestionável da experiência foi a formação política da população torrense, que além de desenvolver a prática local, sempre esteve muito vinculada à luta no âmbito nacional. Paralelamente, multiplicaram-se os meios alternativos de comunicação, como jornais e rádios comunitários, apontando para a necessidade de troca de informação por novos meios que fugissem ao espaço tradicional.

Não obstante, há uma série de dificuldades que a experiência ainda precisa enfrentar. Uma é a comunicação, que tem os principais meios ainda dominados pela elite local.<sup>8</sup> Ademais, diagnosticam-se problemas de diálogo em uma aparente dificuldade do próprio Estado de adequar-se ao que está proondo.

Pesando os avanços e as dificuldades, encontra-se em Torres uma interessante experimentação na consolidação de uma nova estrutura democrática, de espaços efetivos de participação, de uma nova relação entre Estado e sociedade que pode trazer muitos ensinamentos a outras experiências.

#### **4. CAMINHOS PARA A AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA AMÉRICA LATINA**

Em cada país da América Latina, o processo de construção da democracia desenvolveu-se de acordo com suas especificidades históricas e características socioculturais. Resguardando as diferenças que há entre as diversas nações, podemos afirmar que há na região um caminhar comum da maioria dos países. O período colonial, as lutas pela independência, a formação das repúblicas, os períodos ditatoriais, os processos de redemocratização são, em geral, acontecimentos que aproximam as histórias. Uma análise que abranja as diferentes realidades pode permitir uma percepção mais ampla de como se desenvolveu a história da construção democrática em cada país.

Embora a teoria democrática geral forneça subsídios para a compreensão de diferentes contextos, faz-se mister revisá-la a partir da sistematização da história e das práticas desenvolvidas nos países latino-americanos de forma a, gradativamente, consolidarmos um referencial teórico mais adequado às características dos processos aqui desenvolvidos. Este artigo tenta articular as proposições teóricas e a análise das experiências estudadas, com o intuito de trazer contribuições para a reflexão sobre a construção democrática atual na América Latina.

A construção de processos de renovação democrática está em andamento em vários países da América Latina, enfrentando: de um lado, a cultura política tradicional da região, que promove a hierarquia, mantém a sociedade distante da arena política, fortalece a prática clientelista; de outro, uma estrutura democrática representativa conservadora e subjugada ao capital, o que dificulta uma ampla participação.

Evelina Dagnino (2004:11) destacou o que seriam os dois *núcleos duros* que precisariam ser explorados de “forma mais radical e efetiva” para embasar a proposta de um projeto democrático transformador. Primeiro, destaca a necessidade de resistência às reinterpretações neoliberais da noção de direitos, que se chocam com a proposta universalista e igualitária historicamente conquistada. Segundo, enfatiza a importância da construção e consolidação de espaços públicos, lutando pela sua qualidade enquanto esfera de interação social e de tomada de decisão, valorizando seu lado público:

<sup>8</sup> Não há, por exemplo, um registro adequado dessa experiência participativa. A principal referência é Harnecker (2008), e, mais superficialmente, Azzelini (2010). Agrega-se a esses, nosso livro (Addor, 2016), que se preocupa com uma descrição mais estruturada do processo.

“A existência de espaços efetivamente públicos só se garante pela efetiva pluralidade e diversidade de seus participantes, pela equivalência de seus recursos de informação, conhecimento e poder” (Dagnino, 2004:11).

O cotejamento das experiências de democracia participativa de Torres e de Cotacachi com a apresentação dos projetos políticos em disputa, feito por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), faz emergir grande semelhança entre as ações em curso e as características do *projeto democrático participativo*, em oposição ao *neoliberal* e ao *autoritário*. Em ambas as experiências, percebe-se a existência de um importante projeto político que direciona o processo e que é compartilhado pela sociedade e pelo governo local.

A partir dessa percepção, e utilizando as ideias de estrutura política de participação e de cultura política, analisamos sete fatores que foram identificados como de extrema relevância para o surgimento e consolidação dessas duas experiências de poder popular local.

#### **4.1 HABILITAÇÃO DA AGÊNCIA: DIREITOS EM UNISSONO**

Em uma realidade em que era distante a ideia do acesso universal aos direitos civis, os direitos políticos infiltraram-se na sociedade da América Latina, promovendo uma suposta cidadania, mas carente de suas bases. Até hoje, o completo usufruto dos direitos políticos é cerceado pelo escasso acesso aos direitos civis e sociais, pela incompleta garantia das liberdades individuais e coletivas. Para a consolidação de propostas democráticas que produzam uma efetiva transformação na realidade, precisamos estar preocupados não apenas com a inclusão política das pessoas, mas também com o atendimento às suas demandas e com a garantia de acesso aos direitos civis e sociais a que elas fazem jus (O'Donnell, 2000). Embora a divisão de direitos seja útil para sua compreensão e análise, na prática faz-se necessária a concatenação desses direitos em um só projeto, em uma só diretriz de ação.

Chegamos a um tema extremamente importante já identificado por O'Donnell (2000:562) como talvez o mais importante de sua reflexão: “*en qué medida y en qué condiciones los pobres y los discriminados usan las libertades políticas de un régimen democrático como plataforma de protección y potenciación para luchar exitosamente por la ampliación de sus derechos civiles y sociales*”.

A consolidação de novas estruturas democráticas participativas não será garantida por regras ou leis que criem novas institucionalidades, mas pelas existências de cidadãos que tenham capacidade de dar-lhes vida, que possuam a cultura política necessária para mudar o meio político. Sistematizando os aprendizados obtidos com os casos estudados, três fatores se destacam como pilares de sustentação para essa diretriz de *habilitação da agência* nas experiências democráticas participativas. Os fatores, descritos a seguir, entrelaçam-se e por vezes torna-se difícil sua separação. A divisão aqui proposta serve como uma forma de sistematização para contribuir no exercício científico de análise e compreensão da realidade.

##### **4.1.1 POLITIZAR A POPULAÇÃO**

Em ambos os processos analisados, no Equador e na Venezuela, o fato referência que dá início às transformações é a eleição de um novo prefeito que inicia a construção de um modelo diferente de gestão. Não obstante, a compreensão do contexto histórico-político nos dois casos mostrou de forma clara a importância da existência de movimentos prévios de luta, de mobilização, de questionamento.

As vitórias conseguidas nas contendas eleitorais são reflexo da força política que se articulou para aquele projeto transformador.

Portanto, a luta pelos direitos já era algo presente e foi fortalecida com a conquista da *alcaldía*. O mérito, nos dois casos, foi conseguir transformar esses contextos de luta em uma efetiva base social, ampla e diversa, que legitimou e empurrou as propostas de inovação democrática. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006:42) destacaram que muitas experiências democráticas na América Latina: “com frequência derivam de projetos políticos (ou algum de seus conteúdos) que se originam na sociedade civil e alcançam o poder de Estado, ou são incorporados às ações de diferentes aparatos estatais, passando a orientá-las”.

A compreensão da importância da base política de luta na sociedade parece haver estado presente entre as lideranças nas duas experiências. Em ambas, denota-se uma grande preocupação com a formação da população em dois sentidos. Primeiro, uma formação objetiva, baseada nos temas de elaboração e execução de projetos, que permitisse às organizações sociais de base inserirem-se no processo participativo proposto. Nos dois casos, identifica-se o importante trabalho de técnicos ligados ao processo que apoiavam essa formulação das organizações populares. Segundo, a preocupação com a formação política, com a formação de lideranças, também aparece como estratégia fundamental em ambos os casos. Encontrava-se presente a compreensão de que apenas por meio da cultura política da população é que os projetos democráticos em ação teriam continuidade. Em boa parte, essa formação dava-se no próprio processo participativo onde é grande a importância dos líderes políticos de longa data.

#### **4.1.2 TRANSFORMAR A REALIDADE**

A ampliação da participação, por si só, pode ser considerada uma conquista. Entretanto, para as pessoas que estão sendo inseridas no ambiente de negociação política, principalmente os tradicionalmente excluídos e com condições precárias de vida, há a expectativa de que aquele processo possa representar benefícios concretos para sua família, para seu cotidiano. Em ambas as experiências, há a concretização de políticas públicas que mudaram, de forma efetiva, a qualidade de vida da população, em relação a saneamento, eletrificação, condições de moradia, acesso à educação, acesso viário, acesso à saúde pública, entre outros.

Em suma, o aprofundamento democrático deve ter resultados efetivos, em curto prazo, de melhoria de qualidade de vida das pessoas. Emir Sader (2002:672) destacou que a execução das propostas levadas pelas pessoas aos espaços participativos foi um dos fatores que mais fortaleceram as experiências do orçamento participativo no Brasil: “Pesquisas demonstram que a realização de suas decisões foi a razão mais importante que levou as pessoas a participar das reuniões do orçamento participativo”. Sem isso, torna-se mais difícil sua legitimação junto à sociedade e, consequentemente, coloca-se em risco sua continuidade. Portanto, a capacidade de solucionar efetivamente problemas levados pela população aos espaços públicos parece ser um elemento fundamental para a legitimidade e continuidade do projeto participativo.

#### **4.1.3 ALIMENTAR A UTOPIA**

Um aspecto importante na consolidação das experiências democratizantes analisadas foi sua vinculação a um projeto político mais amplo, a um projeto de transformação da sociedade. A criação de

espaços públicos locais para a inclusão da população na tomada de decisão sobre os recursos públicos é um aspecto vital dessas experiências. Entretanto, há nessa construção um tempero que engrandece esses processos, que é a referência a grandes projetos de transformação da sociedade.

No Equador, ocorre uma curiosa e rica interação entre duas correntes de projeto de sociedade. Por um lado, o Levantamiento de 1990 e a criação do Pachakutik, em 1995, são marcos que fundamentam a proposta de luta na perspectiva étnica, com laços estreitos entre a experiência local de Cotacachi com a luta do MIE. Por outro lado, também está presente a perspectiva de luta de classes, herdadas das influências dos partidos de esquerda, defendendo a emancipação dos trabalhadores. Não é raro ver cartazes e desenhos de Che Guevara, Fidel Castro pendurados em paredes de casas e de sedes de organizações. Como afirmou a ex-vereadora de Cotacachi, Patricia Espinoza (2011), “*esas luchas hacían que la gente entienda que no es una lucha puntual, sino es una lucha a un sistema. Teníamos que hacerle caer a la gente que era más allá, que teníamos que cambiar el sistema*”.

Na Venezuela, o processo participativo em Torres tem uma nítida base na proposta de transformação de Hugo Chávez, estando fortemente vinculada à Revolución Bolivariana. Os líderes locais orgulham-se de ser uma referência de poder popular em construção no país. Expressam com brio o fato de nunca a Revolución ter perdido qualquer eleição no município. Os integrantes dos *consejos comunales* sabem que estão inseridos em um projeto amplo de reformulação do Estado.

Essa percepção corrobora a ênfase dada por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006:41) na importância de uma perspectiva abrangente. Em particular, os autores destacam a abordagem de classe como um elemento fundamental de projetos políticos, que permitem “um horizonte compartido de interesses, vivências, experiências e cultura”, apoiando, assim, a criação das bases potenciais para a emergência de projetos específicos.

A ampliação do direito político conquistada na experiência não se restringiu ao funcionamento democrático do governo local e nem à resolução dos problemas daquela cidade, mas a uma perspectiva de transformação do seu país ou até do mundo. Nutriu-se a utopia. Se, por um lado, a mobilização da população em torno do processo participativo era fortalecida por retornos materiais efetivos no curto prazo, por outro, ela era alimentada pela vinculação a um projeto de transformação da sociedade.

#### **4.2 ESPAÇOS PÚBLICOS: DIVERSIDADE E ARTICULAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE**

A crise do modelo de democracia liberal representativa vigente denota a necessidade de novos espaços que permitam a interferência das pessoas na construção das políticas públicas, que promovam a reflexão e o debate sobre as condições de vida e de seus possíveis encaminhamentos. A formação de espaços públicos deve ser eclética e difundida. Faz-se mister a construção articulada de, por um lado, espaços autônomos, independentes, manejados pela sociedade civil, e, por outro lado, de espaços institucionalizados, parlamentares, com poder deliberativo sobre as políticas governamentais. Só com essa articulação será possível uma concatenação de fluxos decisórios que serão originados nas bases das comunidades, na vida cotidiana, na cultura popular, na arte de resolver a vida (Ribeiro, 2005).

Os dois casos estudados apresentaram relevantes experiências na formação de novos espaços públicos, tanto os vinculados à organização comunitária quanto às esferas de interação entre governo e sociedade, onde eram decididas as prioridades e os projetos a serem desenvolvidos. Na consolidação de uma nova estrutura política que representasse a base institucional dos processos democráticos participativos em Cotacachi e em Torres, quatro fatores se destacaram.

#### 4.2.1 ORGANIZAR AS BASES

As experiências estudadas tiveram importantes exemplos de espaços públicos amplos, de abrangência municipal, que se tornaram importantes ferramentas na construção da democracia participativa. Em Cotacachi, a Asamblea Cantonal e o Presupuesto Participativo; em Torres, o processo da Asamblea Constituyente, temporário, seguido da instalação do Presupuesto Participativo. Sem embargo, em ambas as experiências, há um forte estímulo à organização da sociedade local por meio de pequenas organizações comunitárias, que são, na realidade, a base do processo participativo. O foco da participação não era o indivíduo, mas os grupos organizados que representavam um território, um setor, um grupo da sociedade. Era essa institucionalidade que caracterizava as grandes esferas decisórias, onde era garantida a voz às pessoas, mas o direito de interferir nas decisões (votar) era reservado às organizações populares.

Esses espaços públicos societários permitiram o fortalecimento da rede social nas comunidades e bairros e possibilitaram o acesso aos recursos para os projetos, construídos com apoio dos técnicos da prefeitura, que contribuirão para a resolução dos problemas diagnosticados. A representação nos espaços de orçamento participativo se dava por comunidade, tendo como base essas organizações. Na Venezuela, a lei dos *consejos comunales*, que permitia financiamento direto a essas organizações, também foi fundamental para sua consolidação. Em Cotacachi, essa estruturação da mobilização ocorreu em duas direções: por território, com o fortalecimento das organizações comunitárias indígenas, da Federación de Barrios, e das *juntas parroquiales*; e por setor, como os grupos de mulheres, de jovens, de artesãos.

Assim, foi mediante o fortalecimento das diversas organizações sociais de base que os projetos democráticos participativos conseguiram mobilizar uma quantidade relevante de pessoas. Os espaços deliberativos municipais, de maior amplitude, por questões metodológicas, não permitiam uma participação maior do que algumas centenas de pessoas. Entretanto, os debates aí realizados já se baseavam em discussões e decisões tomadas em cada bairro, em cada comunidade, sendo fruto, portanto, da participação de outras milhares de pessoas inseridas na sociedade política por meio dos encontros populares.

#### 4.2.2 REAPLICAR MÉTODOS COM RESPEITO AO LUGAR

As experiências participativas nos dois municípios pesquisados apresentaram interessantes inovações na proposta de estrutura democrática e na sua relação com o sistema democrático representativo tradicional. Entretanto, foram relevantes as contribuições de outras experiências de democracia participativa e de diferentes metodologias, que serviram de base para a construção desses casos. Como exemplo, o caso do orçamento participativo de Porto Alegre foi citado diversas vezes em ambos os casos como uma fonte de inspiração para o que vinha sendo desenvolvido ali. Além dele, outros intercâmbios internos àqueles países ou com nações vizinhas também foram importantes.

Cotacachi, teve inspirações na experiência cubana, o que explica seu sucesso em políticas de saúde e de educação/alfabetização. Na construção da estrutura participativa, houve influência da lógica de organização comunitária cubana, mas também trocas com outras experiências de gestão participativa no Equador e no sul da Colômbia. O município Torres teve como fonte de inspiração inicial a Assembleia Constituinte Nacional, realizada pelo governo Hugo Chávez, e a experiência brasileira

de orçamento participativo, mas aprimorando o sistema de acordo com a realidade local, adotando diferentes critérios de divisão e de dedicação dos recursos.

Dessa forma, torna-se importante destacar que os aprendizados ou modelos trazidos de outras experiências em nenhum dos dois casos foram simplesmente implantados no local. Identifica-se uma preocupação de construção coletiva que permitiu que as ferramentas importadas fossem trabalhadas e adequadas ao contexto e às demandas locais, respeitando e valorizando a cultura do lugar, os valores, o que foi fundamental para a inclusão dos diversos grupos no processo participativo.

#### **4.2.3 GARANTIR O COMPROMETIMENTO DO ESTADO**

A formação de espaços públicos é um passo fundamental para a consolidação de novas estruturas de democracia participativa. Entretanto, a simples criação dessas esferas não é o suficiente. Na maioria dos casos, esses espaços não têm uma existência legal que os inclua na estrutura do sistema democrático formal do país. Consequentemente, não há qualquer lei que garanta que os encaminhamentos e as decisões provenientes daquelas instituições participativas serão considerados pelos governantes para a definição de suas políticas. Esse é o caso, por exemplo, da experiência do orçamento participativo no Brasil, como apontado por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006:68): “A outra grande contribuição brasileira à participação, o orçamento participativo, carece de uma ancoragem constitucional explícita, o que demonstra que a inovação democrática não necessariamente requer espaços legais especificamente desenhados para poder se materializar em práticas participativas”.

Nesse cenário, o que garante a efetividade dos espaços públicos deliberativos é o compromisso do governo local com o processo participativo, que representa o único fator que garante os cumprimentos das decisões coletivas e o respeito às instâncias de participação. Importante ressaltar que, em ambos os casos, o governante enfrentou a resistência de dentro da estrutura democrática formal, por parte dos funcionários municipais (ou, mais frequentemente, do conselho municipal), que viam ameaçadas suas funções de definição de políticas e orçamento. A principal ferramenta de dissolução desses entraves era a legitimidade popular que era utilizada pelo prefeito para pressionar o conselho municipal a respeitar as decisões dos órgãos recém-criados.

Por outro lado, a dependência da vontade política do governante também fica clara em momentos de conflito. Em Cotacachi, quando começam a surgir divergências entre as instituições mais fortes do processo participativo e a prefeitura diminui a vinculação das decisões dos espaços populares. Quando a sintonia interinstitucional começa a cair, já não é unânime a percepção de que o governo local está respeitando as decisões da população. Esse conflito ajuda a retratar o quanto o compromisso do governo local com a efetividade do sistema participativo é um fator essencial.

#### **4.2.4 FORMALIZAR O COMPROMISSO POLÍTICO**

Os processos transformadores nos dois municípios estudados conseguiram ampliar os espaços de participação e mobilizar muitas pessoas para a construção de uma proposta democrática alternativa. Um elemento que esteve presente nas duas experiências, e que teve um papel importante na construção de uma identidade, de um projeto político articulado, em torno da qual todo o movimento girou, foi a construção coletiva de um documento que servisse de base para a luta. É relevante o fato de que esses

documentos foram elaborados no início das experiências conjuntamente entre sociedade e Estado, e representaram uma referência para ambos no caminhar transformador que ali se desenvolveu.

Em Cotacachi, o Plan Participativo de Desarrollo Cantonal foi o grande marco de construção da experiência participativa. De modo similar, em Torres, a Asamblea Constituyente Municipal concentrou-se na construção de um documento que orientasse o incipiente projeto transformador. Espinoza (2011) destacou essa articulação: “*Nosotros vimos que la sociedad civil sola no puede avanzar, necesita del Estado. Podemos tener muy buenas intenciones desde la sociedad civil, pero el Estado tiene las herramientas. [...] La unión de estos dos espacios permitía hacer un trabajo mucho más fuerte y consolidado*”.

A estruturação dos espaços públicos e da proposta democratizante tinha como base um documento agregador, que aglutinava os diferentes atores em torno do projeto político. Este foi elaborado coletivamente, em uma esfera deliberativa que integrava pessoas e governo, e que estava registrada como compromisso de toda a população. A articulação de sociedade civil e Estado em torno de um projeto político formalizado talvez tenha sido um dos principais fatores de solidez das experiências.

Com o destaque dos fatores relevantes nas duas experiências estudadas, não pretendemos formular modelos ou etapas de construção de experiências de democracia participativa. Não se pode afirmar categoricamente que cada um desses fatores é necessário, isto é, que sem algum deles seria inviável a consolidação de projetos democráticos participativos transformadores. Identicamente, não é possível concluir que eles conjuntamente são condições suficientes para que ocorra uma transformação. Esta análise pretende, unicamente, indicar fatores coincidentes que tiveram relevância destacada nos dois casos estudados e que podem contribuir para outras práticas de construção do poder popular.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA NA AMÉRICA LATINA CONTEMPORÂNEA**

O contexto político mundial passou por profundas mudanças nas últimas duas décadas. Na América Latina, um novo cenário parece ter começado a se desenhar a partir do fim da década de 1990. A derrota do projeto internacional socialista abriu caminho para uma forte onda neoliberal na região, instaurando as diretrizes do Consenso de Washington. O profundo e incontestado sucesso na implantação do projeto neoliberal foi a tônica para seu fracasso como projeto político em muitos países, especialmente porque os impactos negativos na vida dos povos latino-americanos foram imensos, catalisando variados movimentos de revolta e insatisfação.

Uma série de experiências democráticas contestadoras do modelo neoliberal começou a ser desenvolvida. Entretanto, em um cenário em que a maioria dos governos latino-americanos não parece disposta a promover alterações significativas na sua estrutura democrática tradicional, a articulação do governo local com o projeto democrático participativo parece ser um caminho para a implementação de processos transformadores que articulem Estado e sociedade.

Nesse momento, vale resgatar a pergunta que estimulou a pesquisa e a reflexão aqui desenvolvidas: com base em uma perspectiva latino-americana, quais os fatores que contribuíram para a emergência e consolidação de experiências democráticas com efetiva participação no processo de tomada de decisão sobre políticas públicas? A partir dessa pergunta e dos elementos destacados anteriormente, tento resumir as conclusões em um parágrafo.

*A construção de um processo democrático participativo com efetiva participação popular na tomada de decisão acerca das políticas públicas deve estar baseada na promoção de um movimento político local que permita aos habitantes o resgate das suas utopias, estruturando-se a partir da formação política*

*historicamente existente nos grupos populares e da criação de espaços de formação de novos atores, sem, com isso, desvincular-se de uma preocupação com a melhoria real das condições de vida dos moradores daquele território. O projeto democrático participativo deve estar calcado na formalização de um compromisso social, envolvendo sociedade civil e Estado, que aglutine os diferentes grupos em torno do processo transformador, promovendo a criação de espaços públicos diversos, cujas metodologias deverão respeitar as culturas e as diferenças daquele lugar e cuja legitimidade estará na sua dependência estrutural das organizações sociais de base que, por conseguinte, devem ser estimuladas e fortalecidas pelo processo transformador, pois serão a garantia do vínculo da democracia com o povo, o território, o cotidiano.*

Nesse sentido, trazemos cinco pontos relevantes no caminhar das lutas democráticas, que estão direta ou indiretamente ligados aos fatores destacados na seção anterior.

Primeiro, a defesa da retomada da discussão sobre a democracia. É necessário incorporar definitivamente a reflexão crítica em torno dos limites do atual sistema de poder, democrático representativo liberal, pela sua natureza marcadamente elitista, e fortalecer e cotidianizar a luta por um novo sistema democrático, que desprivatize o poder. Deve-se retomar a política como *meio* que possibilita a transformação da realidade e não como *fim* em si mesmo. É preciso ser ousado para reinventar a democracia, ocupando os espaços democráticos existentes, mas também propondo/construindo novas estruturas que renovem o modelo. É preciso questionar os políticos, os partidos políticos, as câmaras, os congressos, os senados, os conselhos, em uma análise cotidiana do funcionamento dos nossos sistemas políticos, visando à maior interferência popular nos espaços de tomada de decisão. Em outras palavras, é necessário democratizar a democracia.

Em segundo lugar, a maior aproximação entre sistema político e sociedade passa por uma territorialização da democracia. A esfera política atualmente desenvolve-se distanciada do dia a dia da maioria da população, desprezando os principais problemas do cotidiano. A dinâmica política torna-se cada vez mais um processo autorreferido. Os políticos de carreira buscam obter votos, cargos, poder com o objetivo maior de obter mais poder; mais cargos é igual a mais votos. É o poder pelo poder. O avanço democrático precisa estar diretamente ligado à melhoria das condições de vida da população e isso significa que a realidade local precisa adentrar o sistema democrático. Torna-se necessário aprofundar a importância do *lugar* na inovação democrática. Uma reconfiguração do atual sistema democrático tem que passar, inexoravelmente, por uma territorialização da democracia. “A utopia atual será territorializada, recusando o alisamento de territórios” (Ribeiro, 2006).

Como terceiro apontamento, destaca-se a necessidade de transformar o Estado. Não se pode ignorar a importância da luta dentro do Estado. Cada vez mais a busca pela transformação deve compreender o Estado como um espaço estratégico em cujo seio se deve tentar inserir o projeto democrático participativo. Como já defenderam Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), o projeto democrático participativo precisa ser construído a partir da articulação de setores do Estado e da sociedade civil que estejam vinculados a esse projeto. A demonização do Estado, assim como sua visão como um ente monolítico, apenas limitará a atuação dos movimentos que buscam democratizá-lo. O grande desafio está em conseguir cada vez mais disseminar dentro da esfera pública a proposta democrática participativa e fazer com que uma maior parte do Estado esteja comprometida com ela.

Em quarto lugar, rever a interação entre democracia e capitalismo. Os conflitos entre democracia e capitalismo estão à flor da pele. O problema maior foi que a mercantilização trazida pelo capitalismo não se limitou ao campo econômico, mas expandiu-se totalitariamente aos campos culturais, sociais, políticos. Enquanto o neoliberalismo e o capitalismo monopolista global apregoam práticas

que têm como pano de fundo ampliar o domínio da esfera mercantil sobre os diferentes espaços de relação social, a luta democrática deve seguir exatamente o sentido inverso, isto é, deve buscar uma ampliação da esfera pública como espaço de mediação das principais questões que impactam a vida das populações. Toda luta democrática é uma luta antineoliberal.

Por fim, no contexto de intensa disputa política, faz-se necessária a constituição de um movimento latino-americano em torno de um projeto político democrático participativo, de uma proposta de consolidação do poder popular na região. Em um contexto mundial em que a racionalidade prática e o ganho imediato são os valores universais a serem defendidos, a recuperação da utopia, do desejo de transformar o mundo, torna-se o grande desafio para qualquer movimento contestatório. Faz-se necessário um movimento supranacional de intercâmbio e apoio aos processos de construção do poder popular. Sem isso, as experiências de democracia participativa continuarão vulneráveis à instabilidade política em seus países, podendo desmantelar-se com o enfraquecimento de um movimento social ou com a troca de um governo nacional.

São muitos e profundos os desafios democráticos nos países da América Latina. A valorização de experiências incipientes e locais, mesmo que imperfeitas e incompletas, deve ser um princípio fundamental para a transformação dessa realidade. Talvez estejam nessas práticas alguns órgãos da “nova toupeira”, apresentada por Emir Sader (2010), que pode vir a irromper bruscamente na superfície latino-americana, trazendo uma dispersa e difusa revolução que transformará os sistemas democráticos dos países da região. Mas, para tal, é fundamental a consolidação de uma articulação regional que apoie essa transformação, permitindo o renascimento da utopia em cada canto da América Latina.

## REFERÊNCIAS

- ADDOR, Felipe. *Teoria democrática e poder popular na América Latina*. Florianópolis: Insular, 2016.
- AMC. Asamblea Municipal Constituyente del Municipio Bolivariano G/D Pedro León Torres. *Ordenanza de Constitución*. 2005.
- AZZELLINI, Dario. "Democracia participativa y protagónica" en Venezuela: la búsqueda de una nueva democracia, la construcción de dos lados y los Consejos Comunales como mecanismo de autogobierno local. Tese (Doutorado) — Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2010.
- CORTÉS, Luiz et al. *Antecedentes comunitarios en el municipio Torres*. Carora, Lara, Venezuela: Fondo Editorial Alí Lameda; Alcaldía Torres, 2008. (Serie Poder Popular).
- CÓRTES RIERA, Luis Eduardo. *Entrevista* [nov. 2011]. Torres, estado Lara, Venezuela, 2011. Arquivo digital.
- DAGNINO, Evelina. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, Alejandro (Org.). *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso, 2004. p. 195-216.
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática. In: DAGNINO, Evelina; OLIVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006. p. 13-91.
- ESPINOZA, Patrícia. *Entrevista* [mar. 2011]. Cotacachi, estado Imbabura, Ecuador, 2011. Arquivo digital.
- HARNECKER, Marta. *Transfiriendo poder a la gente*. Caracas: Centro Intenacional Miranda, 2008. (Colección: Haciendo Camino al Andar, n. 2).
- ORTIZ, Santiago. *Cotacachi: una apuesta a la democracia participativa*. Quito: Flacso-Ecuador, 2004.
- NUN, José. *Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A., 2001.
- O'DONNELL, Guillermo. Teoría democrática y política comparada. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 39, n. 156, p. 519-570, jan./mar. 2000.
- O'DONNELL, Guillermo. Notas sobre la democracia en América Latina. In: PNUD. *La democracia en América Latina*. Buenos Aires: Aguilar; Altea; Taurus; Alfaguara, 2004. p. 11-82.
- RIBEIRO, Ana Clara T. O desenvolvimento local e a arte de 'resolver' a vida. In: LIANZA, S.; ADDOR, Felipe. *Tecnologia e desenvolvimento social e solidário*. Porto Alegre: UFRGS, 2005. p. 109-120.
- RIBEIRO, Ana Clara T. *Técnica e utopia*. São Paulo: Manuscrito, 2006.
- SADER, Emir. *A nova toupeira*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura S. (Org.).  *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- VEGA, Luz Marina. *Entrevista* [abr. 2011]. Cotacachi, estado Imbabura, Ecuador, 2011. Arquivo digital.

## Felipe Addor

Engenheiro; doutor em planejamento urbano e regional; professor adjunto e diretor-geral do Núcleo Interdisciplinar para o Desenvolvimento Social (Nides/UFRJ). E-mail: felipe@nides.ufrj.br.