

O Limite da Participação Popular na América do Sul: Democracia e Política Econômica¹

Corival Alves do Carmo
Universidade Federal de Sergipe
corival@gmail.com

Resumo

As mudanças políticas na América Latina identificadas com a ascensão de governos de esquerda na Venezuela, na Bolívia e no Equador diferenciaram-se de outros governos de esquerda da região, como o Brasil e Uruguai, por apelarem à mobilização popular como instrumento político e buscar introduzir novas instituições para democratização dessas sociedades. Ainda que as novas instituições tenham sido construídas e formas de participação popular introduzidas, o espaço da política econômica continua fechado ao escrutínio popular fora dos períodos eleitorais. Se as grandes linhas da política de desenvolvimento são discutidas ou mesmo elementos da política de comércio exterior, a política monetária, fiscal e cambiária são definidas intramuros. Fora da América Latina, a realidade não é diferente, exceto no caso da pequena Islândia, no qual excepcionalmente a política do país em resposta à crise internacional passou por uma decisão popular, os demais países procuram isolar os policy-makers das pressões sociais e evitar que o povo possa participar do processo decisório. O objetivo do artigo é analisar a possibilidade da política econômica ser formulada e executada democraticamente a partir das experiências dos governos de esquerda da última década na América Latina, identificar como o protagonismo popular está presente na gestão de política econômica de Bolívia, Equador e Venezuela. Neste sentido, cabe uma avaliação sobre os limites e as possibilidades da democratização no quadro de um capitalismo mundializado no qual os governos nacionais possuem as suas opções de política econômica limitadas não apenas pela estrutura deste capitalismo como também pelos acordos firmados entre o Estado, as organizações internacionais e os bancos privados internacionais.

Palavras-chave: Democracia, Política Econômica, América do Sul

¹ Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012

O Limite da Participação Popular na América do Sul: Democracia e Política Econômica

Corival Alves do Carmo

Introdução

Qualquer que seja o conceito de democracia adotado, a democracia não foi a marca do processo histórico latino-americano. Sociedades cujo curso histórico “natural” foi interrompido e reconstruído pelo processo de expansão do capitalismo europeu, as relações sociais foram desde logo estruturadas de forma hierárquica e excludente nas quais nem os direitos tradicionais nem os direitos liberais de igualdade jurídica eram reconhecidas. Enquanto, na Europa se parte de uma realidade hierarquizada na qual a desigualdade se institucionalizava nos princípios de direitos tradicionais que obrigavam o senhor e o servo para uma situação na qual paulatinamente esses direitos são abolidos através do uso da violência dos que detém o poder, pelo uso da força pelo Estado e através da criação de um novo marco jurídico criado a partir dos valores liberais. Nos quais os indivíduos em situação econômica desigual são igualados perante a lei. Este foi um processo conflituoso desde o início, apesar da concepção marxista clássica considerar a passagem do feudalismo para o capitalismo um avanço, a realidade é mais complexa, para os setores populares, naquele momento, a transformação representava a perda de direitos, um enfraquecimento da sua posição tradicional perante os senhores, agora transformados em proprietários de terra, em arrendatários da renda, em capitalista; e o servo transformado em trabalhador assalariado sobre o qual incide novas obrigações e demandas. As revoltas camponesas, e posteriormente, a mobilização dos trabalhadores urbanos serão uma pressão política permanente para resguardar e preservar os direitos dos setores populares. Sob a coação da organização social e política dos setores populares, o capitalismo, socialmente excludente, terá que criar formas institucionais para garantir a extensão dos direitos políticos e sociais de cidadania. Cria mecanismos políticos para regular o capital e restringir a desigualdade estrutural produzida pela acumulação capitalista. O Estado burguês incorpora os direitos civis, políticos e sociais como intrínsecos a todos os nacionais. A nação ganha substância e concretude nas instituições políticas criadas para garantir que os setores populares participem nos frutos do processo de acumulação capitalista, o Estado intervém no mercado, amplia suas funções para ampliar a base social sobre as quais se assenta sua legitimidade. O Estado não deixa de ser o Estado burguês, na sua forma e nos seus

objetivos. No entanto, a democratização do processo político com a extensão do direito de voto, a criação de mecanismos de participação popular ou pactos sociais, nos quais as organizações sociais e políticas dos setores populares abdicam da contestação estrutural ao capitalismo e ao Estado para participar institucionalmente do processo decisório e ter acesso a mais recursos públicos. Esse processo de longa maturação teve como ponto culminante o Estado do Bem-Estar, especialmente na Europa. Desde os anos 1970 houve alguma retrocessos nesse processo sem porém revertê-lo.

Na América Latina, o processo histórico apresentou características distintas. O direito tradicional das comunidades indígenas pré-colombianas foi utilizado quando favoreceu a colonização e a preservação das formas de trabalho compulsório. De modo geral, o transplante do direito liberal europeu nascente se fez de forma parcial, os povos originários não eram sujeitos de direito. E ainda que no processo de colonização tenha havido instituições de democracia restrita, como os cabildos na América espanhola, a experiência similar na América portuguesa, como na cidade de São Paulo.

Entretanto, na medida em que a colonização se torna mais lucrativa, os mecanismos externos de controle se ampliam, a metrópole restringe a vida política das colônias, a autonomia dos indivíduos e seus direitos políticos. De fato, o modelo econômico implantado centrado no Estado e suas políticas mercantilistas produzem um Estado forte, que tutela a sociedade, e dada as condições de trabalho compulsório e o exclusivo colonial, é um Estado *gendarmarie*. O Estado precisa vigiar e punir os desviantes, aqueles que contestam a ordem econômica e política implantada. Nesse sentido, o aparato burocrático do Estado cresce e se fortalece. E os resultados econômicos dos indivíduos são mediados pelo Estado e pela capacidade de se inserir dentro da rede clientelística e patrimonialista, que tem no Estado seu epicentro. Neste sentido, os indivíduos não lutam nem pelo reconhecimento de direitos, nem para uma aplicação efetiva dos direitos liberais europeus. Não é a lei que garante direitos, mas as relações pessoais e de dependência estabelecida com os detentores do poder econômico e político. Além disso, constrói-se um Estado, que se não consegue ser autônomo em relação às demandas do capital, é forte o suficiente para esmagar as contestações populares ao seu *modus operandi*. Em toda a América Latina, desde o período colonial, o Estado se mostrou forte e violento contra os deserdados da terra que ousaram contestar o poder, e complacente com os grupos dominantes. Já a relação entre os grupos dominantes apresentou maiores variações. Enquanto no Brasil, o objetivo sempre foi a composição, o acordo entre as classes dominantes, um repactuamento das relações no interior do Estado após o conflito entre os grupos dominantes regionais. Na

América espanhola houve mais conflitos sangrentos entre as elites locais, particularmente no século XIX e início do século XX, até que se consolidasse a estrutura dos blocos de poder no interior de cada Estado. Os processos de democratização ao longo do século XX não retiraram todas as restrições à participação democrática popular. Ainda que tenha havido uma expansão dos direitos civis, sociais e políticos, a participação popular continuou limitada ao processo eleitoral.

Democracia e Política Econômica

A democratização iniciada após o fim do ciclo de ditaduras instauradas nos anos 1960 e 1970 foi marcada pela ascensão dos movimentos sociais nos anos 1980, o que deveria promover uma extensão da democracia e da participação cidadã nos processos políticos decisórios. Entretanto, o agravamento da crise econômica em toda a região debilitou o processo de democratização. Em muitos países, por exemplo, Brasil e Argentina, haviam depositado grande esperança que a instauração da democracia implicaria em mudanças econômicas e na superação da crise. A não concretização deste sonho representou um golpe para o processo de democratização e um fortalecimento dos tecnocratas nacionais e internacionais.

De uma leitura política da crise, na qual a democracia e a participação popular eram componentes da solução do problema, ao menos no discurso, transitou-se para uma posição na qual a política era responsável pela crise, o populismo, a prática dos políticos de atenderem as demandas populares sem considerar as recomendações teórico-técnicas dos manuais de macroeconomia gerava desequilíbrios que causavam a inflação e o baixo crescimento. O Estado interventor favorecia o atendimento dos objetivos dos políticos e distorcia o mercado. Consequentemente, o que propugnava era a despolitização das decisões econômicas. Ainda que não se dissesse isso claramente, o que se colocava era que a população, o eleitor não deveria interferir nas decisões de política econômica, a escolha da política econômica era técnica e não deveria sofrer as vicissitudes dos processos eleitorais. Particularmente, a política monetária deveria ser isolada das influências políticas, o que significa dizer também das influências dos eleitores, do cidadão, para tanto, avançaram na proposta do Banco Central independente.

Neste sentido, a agenda neoliberal em construção desde os anos 1970 nos países desenvolvidos, e adaptada para responder à crise latino-americana, envolveu, de um lado, a

diminuição do papel econômico do Estado enquanto indutor do desenvolvimento e do bem-estar social através dos processos de privatização, da desregulamentação, da abertura comercial, da liberalização financeira, e da redução do gasto público; e de outro, envolveu o fortalecimento do mercado, as empresas, os capitalistas, os empreendedores ganham maior liberdade de iniciativa para investir e promover o crescimento econômico, no plano político, a isso deveria corresponder o fortalecimento da sociedade civil, que tanto fiscalizaria o Estado, realizaria o *accountability*, além disso, assumiria algumas funções do Estado nas políticas públicas através das ONG, passa-se crescentemente a falar na importância do terceiro setor. Ou seja, trata-se de um modelo de participação da sociedade de forma “despolitizada”, transfere-se responsabilidades porque o terceiro setor é capaz de ser mais eficiente e mais ágil que o setor público. A mesma lógica que permeia o esvaziamento do Estado em favor do mercado, permeia o fortalecimento do terceiro setor nas políticas públicas (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2008). E neste sentido, retira da órbita do controle político tanto via representantes como pelo exercício direto da cidadania por parte da população. O correlato político da estabilidade econômica é a ordem no espaço político, de certa forma continua-se assim dentro da matriz de ideias conservadoras introduzidas por Huntington (1968) para o qual a ordem é um objetivo mais desejável que a democracia. O excesso de democracia é instabilizador e ameaça a estabilidade e continuidade do processo de acumulação de capital.

Se a participação da sociedade civil do projeto neoliberal se instrumentaliza através da promoção e fortalecimento do terceiro setor, e portanto, da criação de organização fora controle dos representantes políticos dos eleitores e do controle dos próprios cidadãos, menos desejável é a intervenção desses atores sobre a política econômica, como já mencionado. Neste sentido, a era neoliberal instaurada na América Latina, inicialmente em 1973 no Chile de Augusto Pinochet, e depois expandida para os demais países da região como resposta à crise da dívida externa de 1982, mesmo as políticas neoliberais não tendo evitado a crise do Chile, foi marcada pelo fortalecimento dos tecnocratas, particularmente os economistas, cuja solução para a crise encontravam com facilidade nos manuais de macroeconomia e transpunham para os relatórios das organizações econômicas internacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Mesmo a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), produtora das principais teorizações sobre o subdesenvolvimento e da agenda de políticas desenvolvimentistas e industrializantes para a região, sucumbiu ao discurso construído sobre a crise do Estado, sobre o fracasso do

modelo de substituição de importação e da necessidade de se introduzir reformas liberalizantes. O neoestruturalismo dos anos 1990 não deixa de ser neoliberalismo.

Na América Latina,

En la época industrializadora se sospechaba del mercado y se confiaba excesivamente en el Estado; de pronto, todo cambió. En lo conceptual, como por arte de magia el individualismo se convirtió en la máxima virtud, la competencia en modo de vida y el mercado en omnipresente e infalible conductor de personas y sociedades. Cualquier cosa que hablara de planificación o acción colectiva, debía ser, sencillamente, desechada. En cuanto a las implicaciones de política, se generalizaron en la región profundos y rápidos procesos de reformas estructurales basados en el aperturismo, fomento del mecanismo de mercado y disminución del rol del Estado en la economía, todo esto con la ayuda de una multimillonaria campaña de *marketing* ideológico y de presiones directas del FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A diferencia del modelo ISI, enmarcado en la Teoría Modernizadora pero con alto componente de pensamiento latinoamericano, la región empezó a aplicar un supuesto “consenso” en el que, para vergüenza de América Latina, ¡ni siquiera habían participado los latinoamericanos! (CORREA, 2009: p.37)

Já nas cartas de intenção firmadas entre os países da região e o FMI ao longo dos anos 1980 estavam inseridas exigências da agenda neoliberal. Do mesmo modo, antes mesmo do encontro de 1989 que resultou nas propostas de reformas estruturais conhecidas como Consenso de Washington, os países da região já iniciam alterações na regulação econômica de acordo com o receituário neoliberal. O México, país desencadeador da crise da dívida externa em 1982, já em 1988 estava relativamente avançado no processo de reformas liberalizantes e na aproximação política e econômica com os Estados Unidos. Processo que se consolidou no período presidencial subsequente de Carlos Salinas de Gortari com a assinatura do Nafta.

O México já se torna então um modelo para a América Latina. Aderindo aos cânones do neoliberalismo e diante de um cenário de abundância de capitais no sistema financeiro internacional, o país volta a receber recursos externos, cria condições para um novo round de endividamento externo, processos que permitem o aumento das reservas internacionais e a valorização do peso mexicano. Logo seguem na mesma direção, a Venezuela em 1989 com Carlos Andrés Pérez, a Argentina em 1991 com Carlos Menem, o Brasil em 1990 com Collor, a Bolívia, que vivia um cenário de instabilidade econômica e crise política, houve reformas neoliberais desde meados dos anos 1980, mas se torna o projeto hegemônico em 1993 com o governo Sánchez de Lozada. No Equador, o experimento neoliberal também se inicia em meados dos anos 1980, mas a situação internacional e a política interna permitiram que a hegemonia neoliberal se consolide apenas nos anos 1990.

De um modo geral, o experimento neoliberal na América Latina permitiu o controle da inflação, produziu ocasionalmente a elevação da taxa de crescimento, mas nunca de forma sustentável. Ou seja, dado os custos sociais deste processo o seu êxito foi pequeno, inclusive o próprio controle da inflação decorreu em maior medida da retomada dos fluxos de capitais no início dos anos 1990 para os países periféricos em função da crise nos países centrais do que da eficácia das reformas estruturais. Sendo assim, por que esta agenda de reformas se manteve por mais de uma década e continuou influenciando os governos subsequentes? A sólida hegemonia ideológica esteve fundada mais na difusão de valores caros ao programa econômico liberal do que nos resultados da política econômica. Primeiro, conseguiu-se substituir o desenvolvimento pela estabilidade como objetivo fundamental da política econômica. Os efeitos de curto prazo do controle da inflação sobre o consumo, a política de valorização cambial que reforça o efeito riqueza fazem com que o cidadão, com poucos conhecimentos em economia, se convença da correção de se sacrificar qualquer outra meta para controlar a inflação. A construção de um discurso macroeconômico simplista que refletiria a experiência do cidadão comum, a necessidade de gastar menos do que ganha, não se endividar muito, vender os seus bens para saldar dívidas que estão se tornando impagáveis, fazem com que o discurso sobre a necessidade de se privatizar para pagar as dívidas do governo e reduzir o gasto público façam sentido para o cidadão médio. A busca da eficiência, da competitividade através da abertura comercial, da redução dos impostos para as empresas, entre outros, também aparecem como válidas sempre para o senso comum. O desemprego como sendo decorrente da falta da qualificação e que se resolveria através de um maior nível educacional é perfeitamente razoável para quem não está desempregado. Quem não sofre diretamente os efeitos do neoliberalismo tende a reforçar a hegemonia neoliberal ao reproduzir os seus lugares comuns. Há que se ressaltar que essas construções para incorporar a lógica econômica neoliberal ao senso comum envolvem de outro lado o reforço da ideia da economia como um conjunto de conhecimentos técnicos cuja adequada compreensão é restrita aos especialistas, portanto, apenas eles podem debater a política econômica como veremos.

O segundo aspecto a ser ressaltado é que estas políticas foram lucrativas para o capital financeiro. E numa região sem uma burguesia nacional e industrial forte, a conversão ideológica ao neoliberalismo foi acompanhada de uma rápida conversão do capital para a forma financeira. A integração dos capitais locais no circuito internacional do capital financeiro, a entrada de capitais externos para aproveitar as oportunidades de lucro fácil proporcionados pelas reformas estruturais fazem com que as classes dominantes

convirjam rapidamente para o consenso neoliberal. No Brasil, o exemplo é eloquente. A mesma indústria paulista que se posicionava contra a abertura comercial no início dos anos 1990, no final da década defendia a adesão do Brasil à Alca.

O terceiro aspecto a considerar é que ao colocar a discussão de política econômica em termos técnicos exclui-se do debate uma miríade de outros atores. O cidadão se sente incapaz de acompanhar as discussões econômicas e se posicionar frente às escolhas de política econômica realizada. Não apenas isso, a absolutização da teoria econômica neoclássica visa desacreditar e deslegitimar outras posições teóricas, e especialmente, propostas alternativas de política econômica. Esta exclusão do debate reforça os efeitos deletérios das políticas em curso, porque nenhuma necessidade de correção de rumo é reconhecida, e ao mesmo tempo, empobrece as posições críticas porque no espaço político priorizam as críticas ao status quo e não ao aprofundamento do desenvolvimento teórico e prática de proposições alternativas de política econômica. E, para ter espaço no debate público, os críticos, a oposição acaba sendo levada a aceitar o debate nos termos colocados pela agenda neoliberal, por exemplo, questionar o controle da inflação como principal objetivo da política econômica torna-se praticamente inviável seja para um partido político que almeje vencer eleições seja para um intelectual que queira participar do debate público sobre a política econômica. Um exemplo notório desta realidade pode ser encontrada num texto de Gustavo Franco, publicado originalmente em 1996, quando era diretor do Banco Central do Brasil,

A crítica ao “irrealismo” dos modelos econômicos, embora certamente encontre amplo fundamento, se tornou, em particular no Brasil, um extraordinário pretexto para os avessos (ou ignorantes) de matemática e para os que se desatualizaram em teoria econômica. Essa “postura crítica” às vezes se mostra como denúncia do caráter ideológico da economia, e conseqüente desqualificação de qualquer de suas leis. Não é preciso dizer que isso conduz a discussão de macroeconomia a um nível amadorístico (e à conseqüente e indesejada valorização excessiva do senso comum) e desvaloriza necessariamente o economista profissional. O mesmo vale, evidentemente, para advogados, médicos e quaisquer outros profissionais especializados, cujo saber é sempre questionado pelos “homens práticos” que aprenderam seus ofícios na “escola da vida”. (FRANCO, 1999: 39)

Estes pontos favorecem a hegemonia e a legitimação das opções de política econômica neoliberal, mas não impedem que a insustentabilidade do modelo se apresente diante da dinâmica especulativa do capital financeiro internacional. Na medida em que as contradições do modelo se aguçam, os grupos políticos que sustentaram o projeto perdem apoio político e abrem espaço para ascensão de novas forças políticas. Este processo se inicia pela Venezuela, país no qual o neoliberalismo não obteve resultados favoráveis nem

mesmo no curto prazo, os anos 1990 foram marcados pela instabilidade política e macroeconômica, cenário que levou à vitória de Hugo Chávez nas eleições presidenciais de 1998. A partir de Chávez segue-se a ascensão da nova esquerda sul-americana com a eleição Lula no Brasil em 2002, Néstor Kirchner na Argentina em 2003, Evo Morales e Michelle Bachelet eleitos em 2005, respectivamente, na Bolívia e no Chile, e Rafael Correa eleito em 2006 no Equador. Ainda que a eleição de todos represente algum grau de mudança em relação ao projeto político e econômico do neoliberalismo, apenas os bolivarianos, Chávez, Morales e Correa propugnaram um discurso em defesa da radicalização da democracia e de construção de um novo modelo econômico. Lula e Bachelet procuram introduzir inovações, mas aproveitando do legado neoliberal, e dada a grave crise da Argentina, a preocupação de Kirchner concentrava-se mais em desarmar a conjuntura de crise e as restrições financeiras externas.

Ao assumir a presidência da Venezuela, Hugo Chávez iniciou o processo de refundação da República através da convocação de uma Assembleia Constituinte e da elaboração da nova constituição. A Constituição de 1999 representou uma mudança significativa na Venezuela no sentido da democratização através da ampliação do espaço de participação popular nas decisões estatais sobre políticas públicas. Ao definir e criar os mecanismos de participação comunidade organizada, a Constituição aumenta a responsabilidade dos cidadãos sobre as decisões que lhe afetam. Entretanto, a Carta magna não definiu os mecanismos específicos de participação. Pode-se dizer que a Constituição venezuelana de 1999 é paradigmática em relação ao conflito entre a leitura neoliberal sobre a sociedade civil e a participação popular na democracia e as concepções de democracia participativa apresentadas pela nova esquerda, e particularmente, pelo movimento bolivariano. A disputa entre os dois projetos envolve o compartilhamento de conceitos aos quais cada grupo atribui um significado distinto, é o caso, por exemplo, de participação da sociedade civil que no projeto neoliberal significa transferir responsabilidades do Estado e dos atores políticos para ONGs e o terceiro setor, enquanto no projeto bolivariano significa inserir o cidadão no Estado, torná-lo partícipe do processo decisório. Este discurso comum produz o que Dagnino (2004) chamou de confluência perversa,

La utilización de esas referencias que son comunes, pero que abrigan significados muy distintos, instala lo que podría llamarse una crisis discursiva: el lenguaje corriente, la homogeneidad de su vocabulario, oscurece diferencias, diluye matices y reduce antagonismos. En ese oscurecimiento se construyen subrepticamente los canales por donde avanzan las concepciones neoliberales, que pasan a ocupar terrenos insospechados. En esa disputa, donde los deslizamientos semánticos, los dislocamientos de sentido, son las armas

principales, el terreno de la práctica política se convierte en un terreno minado, donde cualquier paso en falso nos lleva al campo adversario. De ahí la perversidad y el dilema que ella plantea, instaurando una tensión que atraviesa hoy la dinámica del avance democrática. (DAGNINO, 2004: 198)

Esta confluência perversa ao turvar as diferenças favorece a concepção neoliberal de despolitização das principais questões que envolvem o Estado e os cidadãos, e a formalização e esvaziamento das formas de exercício da democracia. Neste sentido, no processo político venezuelano, na medida em que se reforça a polarização política caminha-se para uma tentativa de diferenciação conceitual. Por exemplo, como o conceito de sociedade civil foi fortemente utilizado ao longo dos anos 1990 para legitimar as reformas neoliberais, e logo no início do governo Chávez, a oposição se coloca como a sociedade civil se manifestando contra o autoritarismo e programa de reformas políticas e econômicas da revolução bolivariana, e quando o governo norte-americano fala em fortalecer a sociedade civil Venezuela está sinalizando seu apoio à oposição, o chavismo não apenas não utiliza o termo sociedade civil como lhe associa uma conotação pejorativa. À participação da sociedade civil se contrapõe a democracia participativa e protagônica da sociedade organizada nos conselhos comunais.

A polarização e a radicalização dos discursos produzem a desconstrução dessas falsas convergências uma vez que cada parte interessa-se por ressaltar as dissonâncias, as rupturas entre as propostas políticas. O resultado é uma maior clareza sobre os projetos de poder em disputa, por um lado, e uma maior dificuldade de se estabelecer pontes de diálogos entre as partes. Esta realidade pode ser constatada nos três países do eixo bolivariano, nos quais quanto mais se evidencia os contrastes entre seu discurso político de ruptura e de democratização com o projeto neoliberal anterior aumenta-se as tensões políticas, diminui as condições de diálogo com os grupos políticos dominantes anteriores e crescem as propostas golpistas.

Retornando ao caso venezuelano, constata-se que desde de 2006 com a primeira legislação sobre os conselhos comunais, o governo Hugo Chávez intenta construir um sistema através do qual o cidadão possa exercer diretamente o poder, participar das decisões de Estado, e mesmo executar algumas políticas públicas localizadas. O fortalecimento dos conselhos comunais como unidade básica de organização dos cidadãos avançou no sentido que os conselhos poderiam ser não apenas unidades de organização política, mas também socioeconômica. Na medida em que o governo Hugo Chávez radicaliza suas propostas de democratização radicaliza também as propostas através das

quais se esperaria construir um novo modelo econômico para a Venezuela. De um lado, utiliza-se os recursos petrolíferos para ampliar as políticas sociais do Estado venezuelano e ao mesmo tempo procura-se inserir os cidadãos no processo produtivo através de um novo modelo econômico, que envolve desde as propostas de empresas de propriedade social direta sob controle dos trabalhadores até a economia comunal centradas nos conselhos comunais. Infelizmente para os venezuelanos, se os resultados das políticas sociais são satisfatórios, não se conseguiu construir ainda um novo modelo de organização econômica. O ministro do Planejamento e Finanças da Venezuela, Jorge Giordani (2009), afirma que a fase de transição da Venezuela a um novo modelo de desenvolvimento socialista será um socialismo rentista, se transitará do capitalismo rentista para o socialismo rentista antes de se alcançar o socialismo. No atual momento não se pode dizer sequer que a Venezuela tenha alcançado a fase do socialismo rentista, o que ocorreu é que ainda sob o capitalismo foi modificada a forma de aplicação da renda petroleira apropriada pelo Estado, houve o fortalecimento das políticas sociais sem que isso tenha significado uma mudança no modo de produção. Não houve mudança de modelo econômico e de desenvolvimento, mas o processo de democratização se estendeu para a arena das decisões econômicas?

A opção pelo fortalecimento institucional dos conselhos comunais e por torná-los atores centrais no processo de formulação e execução das políticas públicas inseriu também os conselhos na estrutura de formulação do planejamento venezuelano. Então, pela legislação aprovada no final de 2010, o sistema nacional de planejamento tem também como unidade básica, o conselho comunal. Responsável por formular o plano de desenvolvimento comunal e por enviar as demandas para órgãos municipais, estaduais e nacionais de planejamento. Então ao final a formulação do plano nacional de desenvolvimento toma em conta as informações e o plano de desenvolvimento comunal, o plano local de desenvolvimento (municipal), o plano distrital de desenvolvimento (dos Distritos Motores de Desenvolvimento, e o plano estadual. Todos os planos elaborados em conselhos nos quais participam não apenas os agentes políticos tradicionais, mas os representantes dos conselhos comunais. Neste sentido, é inegável que foi aprovada uma legislação para democratizar o sistema de planificação e de formulação das políticas de desenvolvimento. Entretanto, na prática o sistema não opera nestes termos. As novas instituições ainda são frágeis. O novo plano de desenvolvimento nacional para o período 2013-2019, ainda que considere as demandas dos conselhos comunais e dos setores populares, não é um plano cuja formulação seja resultado de um exercício de cidadania coletiva, é um produto dos gabinetes e dos quadros burocráticos. Evidentemente há vários

fatores conjunturais que ajudam a explicar isto, por exemplo, o plano para 2013-2019 é praticamente o programa de governo do candidato Chávez a ser apresentado nas eleições presidenciais de 2012. Entretanto há que se considerar que o caráter estratégico das decisões econômicas do Estado, as conexões das decisões internas com o sistema político e econômico internacional, e ainda a urgência com que as decisões muitas vezes devem ser tomadas fazem com que o grupo político dirigente procure guardar para si estas decisões.

Se esta situação já se coloca na questão das políticas de desenvolvimento, maiores restrições ainda são colocadas para a discussão democrática da política monetária. Os primeiros anos do governo Chávez foram marcados por uma política monetária de caráter tradicional, inclusive na primeira metade da era Chávez, a tendência predominante era de queda da taxa de inflação. Esta situação se inverte no período subsequente, a taxa de inflação se eleva, não sai do controle como no período pré-Chávez, mas é maior do que a da maioria dos países sul-americanos. Em nenhum momento, a política monetária ou a política cambial se tornaram objetos de debates públicos. O PSUV ou os conselhos comunais não foram chamados a opinar sobre a política monetária ou a política cambial. Num país marcado pela política de importação de supérfluos, por uma indústria maquiladora, não deveria ser objeto de uma discussão ampla numa democracia participativa e protagônica se a taxa de câmbio deve ser mantida valorizada para combater a inflação ou desvalorizada como mecanismo de promoção dos setores econômicos internos? Não se deveria debater como utilizar as reservas proporcionadas pelo petróleo para alcançar objetivos de desenvolvimento social ao mesmo tempo em que conserva a capacidade da PDVSA investir e as políticas de promoção do desenvolvimento industrial?

São questões retóricas, mas apontam para a questão da pertinência de envolver os cidadãos no processo decisório da política econômica. Na Venezuela, a politização das decisões do Estado contribuiu tanto para a radicalização política como para a educação política da população. Os setores populares passaram a ter um conhecimento dos seus direitos, a Constituição se tornou conhecida e um valor ser defendido pelos cidadãos, esse processo evidentemente impacta sobre o aumento da capacidade das pessoas de participar nas diferentes instâncias políticas decisórias, de atuarem nos conselhos comunais e defenderem seus direitos perante o Estado, e ao mesmo tempo, avaliar e julgar as opções políticas dos governantes. Seria possível uma educação econômica da população para democratizar as decisões econômicas na medida em que na arena econômica se evidencia de forma mais acentuada os conflitos entre a racionalidade individual e coletiva? Do ponto de vista individual, a valorização cambial é benéfica para a maioria dos indivíduos, mesmo

os setores de baixa renda, que não viajam ao exterior, são favorecidos pelo menor preço dos produtos importados e isso tem um impacto importante num país no qual os produtos consumidos internamente são em sua maioria importados. Por outro lado, para a promoção da diversificação da estrutura produtiva do país é essencial uma taxa de câmbio desvalorizada, mesmo o país tendo abundância de divisas, o que significa que para o indivíduo-consumidor, o custo dos produtos se elevará.

As relações entre a política econômica e os ciclos eleitorais tende a ressaltar que o eleitor vota em função das expectativas econômicas de curto prazo. O eleitor médio não avalia a sustentabilidade da política econômica no longo prazo, mas os resultados obtidos no curto prazo no qual se desenrola o processo eleitoral. Nesse sentido, o eleitor frequentemente é enganado pelos efeitos de curto prazo da política econômica, que se esgotam rapidamente após as eleições dando lugar a novas políticas que se anunciadas no período eleitoral inviabilizariam a vitória do candidato. A questão que se coloca então é se é possível avançar no processo de democratização abrindo espaço para discussão pública e ampla da política econômica de modo que o cidadão supere a concepção de curto prazo fundada na racionalidade individual para analisar a partir de uma lógica macroeconômica mirando os efeitos agregados sobre a sociedade em curto, médio e longo prazo. Isso significa radicalizar a politização das discussões e decisões sobre política econômica.

Para tanto, faz-se necessário retirar a ciência econômica do pedestal sobre o qual foi colocada pelos economistas neoclássicos e pela burocracia do Estado. É preciso abandonar a ideia que o exercício da política econômica é aplicação de uma técnica adequada dominada pelos especialistas, como apontado na citação anterior de Gustavo Franco. Evidente que os economistas possuem conhecimentos aprofundados sobre a área, mas é evidente que para o exercício da cidadania, os indivíduos não necessitam dominar as mais avançadas teorias econômicas e um sofisticado conhecimento matemático. Evidentemente que nas sociedades latino-americanas, esse exercício envolve um maior desenvolvimento do sistema educacional, mas do mesmo modo, que no caso brasileiro, os economistas apresentaram ao longo do tempo as opções de política econômica para gerais decidirem, para sociólogos, para advogados, e outras série de presidentes sem conhecimento especializado em economia, os economistas também podem apresentar ao povo as várias opções de política econômica para que possa debater, opinar e mesmo decidir qual seria a opção econômica a ser seguida pelo Estado.

Ainda que teoricamente, e pensando em termos de fortalecimento do exercício da democracia direta, seja evidente a possibilidade do exercício de corresponsabilidade entre

Estado, governo e cidadãos pela política econômica, é difícil mesmo para os governos bolivarianos da nova esquerda sul-americana avançar nessa direção na medida em que a matriz de pensamento construída pela burocracia estatal, pelas classes dominantes, e mesmo pela intelectualidade caminha em sentido contrário. O caso boliviano ilustra bem esta situação.

É inegável que o governo Evo Morales representa uma inovação e um avanço para a Bolívia. Em termos políticos e culturais, significou o reconhecimento da legitimidade da cultura indígena e da sua agenda reivindicações e de suas propostas de reforma do Estado e da economia da Bolívia. O reconhecimento de direitos, que anteriormente era meramente formal, foi concretizado, os indígenas se tornam de fato cidadãos com direitos diante do Estado boliviano. Mais, elabora-se uma nova Constituição para reconstruir o Estado, para que a incorporação dos indígenas à cidadania e ao Estado não gerasse um estranhamento entre dois mundos distintos, e sim que o novo Estado, plurinacional, refletisse a realidade social, econômica e política dos diferentes cidadãos do país e seus diferentes modos de vida. Em princípio, não é um projeto modernizador no qual o Estado assume a responsabilidade de homogeneizar economicamente, socialmente e culturalmente o país alterando o modo de vida das populações marginalizadas. É o Estado que deve ser transformado para ser capaz de conviver e fazer coexistir no seu interior estes diferentes modos de vida e de exercício econômico, político e cultural. Neste sentido é inegável que o governo Evo Morales representou uma ruptura em relação aos governos anteriores e avançou no processo de democratização do Estado e da sociedade boliviana. A radicalização da oposição ao governo Morales permitiu evidenciar as diferenças entre as duas propostas, e a construção de duas linguagens distintas, que se por um lado, pode bloquear o diálogo como já apontado, por outro evidencia que há dois projetos de poder em disputa.

Se a agenda política, social e cultural de Morales claramente inova e rompe com o modelo anteriormente em vigor, como fica a questão econômica? Em princípio, a resposta imediata seria que houve modificações substantivas, as nacionalizações apontariam nessa direção. De fato, as nacionalizações revertem as políticas anteriores de privatização e permitem solucionar alguns problemas sociais. Mas também é preciso lembrar que a política macroeconômica boliviana é aprovada pelo Fundo Monetário Internacional. O FMI tece elogios à política monetária boliviana, à política fiscal. O Banco Central da Bolívia manteve como prioridade o controle da inflação, e o governo Morales, graças às nacionalizações no setor de hidrocarbonetos, conseguiu aumentar as receitas estatais e com

isso o superávit orçamentário. Também se produziu um superávit em transações correntes, para o qual contribuiu a elevação dos preços das *commodities*. Houve ainda um aumento nas reservas internacionais do país e reduziu-se tanto a dívida externa como a dívida interna como proporção do PIB. Segundo o ex-presidente do Banco Central da Bolívia, Gabriel Loza (2011:4),

La política económica aplicada en Bolivia no es un retorno al pasado ni una repetición ni circularidad del uso de políticas macroeconómicas populistas. Es también muy distinta de la aplicada en países como Venezuela y Ecuador. Consiste en la combinación del equilibrio macroeconómico con el cambio social y estructural. La estabilidad de precios es un patrimonio de todos los bolivianos, no hay ningún menosprecio a la inflación, más aún esta inscrita en la actual Constitución Política del Estado la función del Banco Central de mantener el poder adquisitivo de la moneda nacional. Pero la estabilidad no es un fin en si misma sino debe contribuir a eliminar la pobreza, la desigualdades y lograr un crecimiento económico sostenido. Es decir debe servir de base para lograr el cambio social, la redistribución del ingreso y cambio estructural. Sin estabilidad, los cambios se harían reversibles como en el caso de la experiencia pasada e incluso en los ex países socialistas.

E para caracterizar o projeto econômico de Morales, Loza (2011:3 grifo do autor) afirma,

El modelo boliviano es de una **economía plural que esta constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa**. En la Formación Económica Social boliviana coexisten distintos modos de producción, desde el precapitalista, capitalista y la propiedad social. Esta coexistencia determina una economía mixta, donde interactúan el mercado y la planificación, empero, es el Estado el que ejerce la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación, por esta prevalencia se ha hablado de un capitalismo andino y también de un socialismo del siglo XXI.

Ainda que o autor procure caracterizar o projeto econômico de Morales como distinto, as diferenças na prática não são distintas. Se do ponto de vista político, um leitor informado não teria dificuldades de identificar as fortes diferenças políticas entre o governo Morales e os governos Dilma e Lula no Brasil. Enquanto na Bolívia, o próprio governo necessita e estimula a mobilização e a participação popular na arena política, no Brasil as iniciativas governamentais caminham no sentido da desmobilização. Já na seara econômica, o mesmo leitor informado, fora as nacionalizações, não encontraria diferenças na agenda econômica, particularmente na política monetária. Conserva-se, por exemplo, alto grau de dolarização da economia boliviana. Os agentes econômicos nacionais podem manter seus recursos em dólares.

Mesmo como projeto de desenvolvimento as contradições aparecem através do acirramento dos conflitos entre os movimentos indígenas e o governo Morales em função da construção das obras de infraestrutura. Configura-se um cenário no qual os indígenas entendem que o modelo de desenvolvimento mais adequado passa pela conservação do seu modo de vida enquanto o governo entende ser necessárias mudanças para avançar no desenvolvimento nacional. Diante dos protestos e da violência dos protestos houve o recuo do governo, mas esta situação indica a ausência de democratização no processo decisório sobre a política de desenvolvimento. Então mesmo num movimento político cuja articulação partiu da articulação das comunidades indígenas encontra-se uma dificuldade significativa para formular um projeto de desenvolvimento a partir da democracia participativa. García Linera (2010: 343), vice-presidente da Bolívia, coloca basicamente sobre o Estado a responsabilidade pelas iniciativas de construção do novo modelo econômico, “A nova estrutura de poder econômico que está sendo construída de maneira acelerada tem o Estado como principal investidor e acumulador de excedentes econômicos”. Neste cenário mais importante se torna a democratização das decisões sobre os rumos da economia.

Considerações finais

Como vimos o início do século XXI assiste a uma tentativa de extensão da cidadania e da democratização em vários países da América Latina. A participação cidadã no processo de formulação e execução de políticas públicas é ressaltado mesmo pelos neoliberais, ainda que para estes o seu significado seja mais formal e não caminhe no sentido da maior politização das decisões do Estado. O projeto da esquerda democrática hoje é envolver o cidadão no processo político decisório. Os mecanismos de democracia direta devem ser fortalecidos, e os mecanismos de controle social sobre o Estado e os agentes políticos também. Isso significa reconhecer não apenas que o indivíduo e coletividade são sujeitos de direitos como também que são capazes de tomar decisões sobre questões relevantes sobre sua comunidade, seu país. Este processo não elimina a necessidade da burocracia estatal ou dos governantes eleitos, mas faz com que eles não detenham o monopólio da iniciativa em termos de políticas públicas seja na formulação, execução ou decisão. A sociedade compartilha as responsabilidades, para que isso possa se verificar na prática é importante a difusão das informações necessárias e a sua simplificação. Pois o indivíduo deve ter condições de exercer os seus direitos de cidadania

sem necessidade de sacrificar as suas outras funções na vida social como trabalhador, estudante, pai ou mãe de família, etc.

Apontou-se como a ascensão do neoliberalismo incorporou o discurso neoclássico da economia como uma ciência exata, a partir do que se conclui que o exercício da política econômica só pode ser realizado por técnicos especializados, os economistas, não tendo as demais pessoas condições de opinar sobre a política econômica. Esse discurso serviu para justificar a independência do Banco Central para evitar que decisões técnicas fossem comprometidas por pressões políticas, também foi utilizado para amortecer as pressões sobre ministros da Fazenda e ainda justificar as mais diversas propostas de reforma econômica sem que se realizasse um amplo debate sobre elas.

Diante, do avanço da democratização nos países bolivarianos se perguntou se os processos decisórios sobre a política econômica teriam passado pelo mesmo processo. Percebe-se que apesar de um crescente abandono do discurso técnico sobre a economia, e da politização de várias questões do âmbito econômico, particularmente as privatizações, não houve uma democratização das decisões sobre os rumos da economia. Os governos ainda sofrem influência tanto da agenda neoliberal quanto desenvolvimentista, e encontram dificuldade em reconhecer a legitimidade de outros objetivos.

Bibliografia

Burbano de Lara, Felipe (2009). “Las luchas autonómicas de Guayaquil y Santa Cruz: una perspectiva comparada”, em *Los Condicionantes de la Crisis en América Latina*, Enrique Arceo e Eduardo Basualdo (comp.), Buenos Aires, Clacso.

Cano, Wilson (2000). *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo, Unesp.

Carmo, Corival Alves do (2009). “Labirintos da construção nacional: instabilidade política e econômica no Peru”, em *Peru: Evolução Recente e Futuro*, Enrique Carlos Natalino, Corival Alves do Carmo, Ireneu Pacheco Paes Barreto, Brasília, Funag.

Correa, Rafael (2009). *Ecuador: de Banana Republic a la no República*. Bogotá, Debate.

Cardoso, Fernando Henrique (1993). *As idéias e seu lugar: ensaios sobre a teoria do desenvolvimento*. Petrópolis, Vozes.

Dagnino, Evelina (2004). “Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva” em *La Cultura en las crisis latinoamericanas*, Alejandro Grimson (ed.), Buenos Aires, Clacso.

Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto J.; Panfichi (2008). “Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al Proyecto Democrático-Participativo”, em *Innovación Democrática en el Sur*, Ciska Raventós (comp.), Buenos Aires, Clacso.

Franco, Gustavo (1999). “A inserção externa e o desenvolvimento”, em *O Desafio Brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda*, Gustavo Franco, São Paulo, Editora 34.

Giordani, Jorge (2009). *La transición venezolana al socialismo*, Caracas, Vadell.

- Linera, Álvaro García (2010). *A Potência Plebéia: ação coletiva e identidades indígenas, operárias e populares na Bolívia*. São Paulo, Boitempo.
- López Maya, Margarita (2008). “Notas sobre lo conceptual, metodológico y las fuentes en el estudio de la protesta popular venezolana reciente”, en *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*, Margarita López Maya, Nicolás Iñigo Carrera, Pilar Calveiro (eds), Buenos Aires, Clacso.
- López Maya, Margarita; Lander, Luis E. (2008). “Venezuela: protesta popular y lucha hegemónica reciente”, en *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*, Margarita López Maya, Nicolás Iñigo Carrera, Pilar Calveiro (eds), Buenos Aires, Clacso.
- Mariátegui, José Carlos (1975). *Sete ensaios de interpretação da realidade peruana*. São Paulo, Alfa-Omega.
- Loza Tellería, Gabriel (2011). *Nueva Política Macroeconómica y Modelo de Desarrollo Económico*. <http://es.scribd.com/doc/51006958/Desarrollo-economico-en-el-Estado-Plurinacional-de-Bolivia>, 15/08/2012.
- Prada Alcoreza, Raúl. “Genealogía de la multitud. Seis años de luchas sociales en Bolívia”, en *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*, Margarita López Maya, Nicolás Iñigo Carrera, Pilar Calveiro (eds), Buenos Aires, Clacso.
- Ramos, Joseph (1991). “Equilibrios macroeconómicos y desarrollo”. em *El Desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Osvaldo Sunkel (comp.), México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Salazar Xirinachs, José Manuel (1991). “El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico”. em *El Desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Osvaldo Sunkel (comp.), México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, Osvaldo (1991). Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro. em *El Desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Osvaldo Sunkel (comp.), México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Tilly, Charles (2010). *Democracia*. Madrid, Akai.
- Torre, Carlos de la (2008). Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez, en *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*, Margarita López Maya, Nicolás Iñigo Carrera, Pilar Calveiro (eds), Buenos Aires, Clacso.