

# DEMOCRACIA

Desafios, Oportunidades  
e Tendências

Daniel Pinheiro  
Danilo Melo  
João Costa  
Organizadores



Imaginar o Brasil Editora

DANIEL PINHEIRO  
DANILO MELO  
JOÃO COSTA  
(organizadores)

# DEMOCRACIA:

desafios, oportunidades e  
tendências

Copyright © Imaginar o Brasil



Imaginar o Brasil Editora

Editora, 2014

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra poderá ser reproduzida em meio físico para fins mercantis, independente da forma, sem autorização prévia.

Capa © Imaginar o Brasil Editora, 2014

Projeto Gráfico © Imaginar o Brasil Editora, 2014

ISBN: 978-85-61392-01-7

## **Imaginar o Brasil Editora**

Florianópolis - Santa Catarina - Brasil  
www.imaginarbrasileditora.com.br  
contato@imaginarbrasileditora.com.br

**Diretor de Editoração:** Jorge Braun Neto

### **Conselho Editorial:**

Autorizado pelo conselho editorial: 10/2014.

Conheça nosso conselho editorial em nosso site.

Publicação: 11/2014

---

Democracia: desafios, oportunidades e tendências / Daniel Pinheiro,  
Danilo Melo, João Costa (orgs.) – Florianópolis : Imaginar o Brasil, 2014.

350 p. ; 21 cm

ISBN 978-85-61392-01-7

1. Democracia. 2. Política. 3. Título.

CDU: 321.7

---

Ficha catalográfica elaborada por Juliano Zimmermann – CRB 14/1090

# SUMÁRIO

## *Apresentação / 6*

Daniel Pinheiro, Danilo Melo, João Costa

## *PARTE I: fronteiras da democracia*

### *Democracia e Mercado: qual a relação? / 14*

Marcello B. Zappellini

### *A relação entre liberdades econômicas e individuais e o produto per capita: uma análise para o período de 2005 a 2011 / 32*

Ana Paula Menezes Pereira, Fernando Pozzobon, Janice Rodrigues Maciel, João Henrique Cizeski Balestrin

### *Democracia e Política: elementos de resistência ao Estado de Exceção / 60*

Samantha Buglione, Eduardo Didonet Teixeira

### *Bobbio e a Democracia Igualitária (ou) Os Paradoxos de Bobbio / 94*

João Costa

***Possibilidades e impossibilidades democráticas de uma sociedade centrada no mercado / 154***

Gabriel de Mello Vianna Siqueira

***Democracia e participação: a política para o controle social da corrupção na educação / 176***

Daniel Pinheiro, Danilo Melo, Vanêssa P. Simon,  
Gustavo Matarazzo

***PARTE II: Democracia, cidades e controle social***

***Apresentação - Democracia, cidades e controle social / 212***

Paula Chies Schommer

***Iniciativas de transparencia y accountability en America latina: naturaliza, tipología e incidencia en la democracia y el desarrollo / 218***

Andres Hernandez, Diana Cuadros

***Cidades como arena para a democracia participativa: o movimento Nossa BH nas relações intersetoriais / 262***

Daniele Cardoso do Nascimento, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio

*Planes y programas de metas como innovaciones en los procesos de rendición de cuentas en el nivel local. Experiencias en el marco de la Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables / 292*

Pamela Cáceres

*Sobre os autores / 340*

# *Apresentação*

*Daniel Pinheiro, Danilo Melo, João Costa*

Ao iniciarmos este projeto, tínhamos, claramente, o objetivo de compilar um conjunto de ensaios em formato de livro, discorrendo sobre temas relacionados à Democracia, apontando os desafios, as oportunidades e as tendências ou perspectivas para o debate em torno do conceito, ou ainda, de suas expressões práticas. A proposta era conceber um livro que não seguisse uma abordagem ou linguagem estritamente acadêmica – nem que a excluísse –, mas que proporcionasse a reunião de ideias de pessoas preocupadas com os rumos da democracia, integrando diversos atores da sociedade civil: professores e pesquisadores, executivos, empresários, pensadores, formadores de opinião, e todos aqueles que se disponham a escrever e propor discussões sobre o tema.

Para o convite, utilizamos nossas redes pessoais e profissionais de relacionamento. Os primeiros tópicos de interesse do projeto seriam:

1. Democracia e desenvolvimento econômico
2. Democracia e sociedade civil
3. A influência do pensamento revolucionário no sistema democrático
4. Democracia e sustentabilidade
5. Os mal-entendidos sobre Democracia

6. Democracia, terrorismo e segurança
7. Democracia, liberdade e igualdade
8. Democracia e violência política

Definidos os temas gerais, buscamos em nossas redes pessoas dispostas a iniciarem esse debate. Nossa proposição, como organizadores, centrou-se em uma linha editorial que seguisse, como disposto, não apenas a proposição de um ensaio, uma linha teórica ou posição ideologia única. A proposta foi concatenar uma série de ensaios, que talvez fossem, até certo ponto, incompatíveis entre si, e que não precisassem, necessariamente, ser apresentados em sua completude, esgotando as discussões, dada a profundidade das temáticas e a diversidade de possibilidades quanto ao tratamento dos diversos tópicos. Norteamos nossa busca de autores convidados no sentido de assegurar:

- (a) que ideias não serão repetidas sem que se ofereça novos ângulos e perspectivas;
- (b) reunir autores e propostas, mantendo a harmonia do tema e a coerência do debate; e, principalmente;
- (c) evitar que a obra se torne um conjunto vulgar de ideias militantes de um partido ou grupo político ou ideológico.

Mais do que oferecer ensaios com posicionamentos e considerações definitivas sobre os temas, propomos, aqui, um debate com perspectivas diferentes que possam enriquecer as discussões e leituras. Entendemos, portanto, este livro como uma oportunidade de transparecer algumas das noções, dos questionamentos e das posições sobre democracia apontados, percebidos e defendidos pelos autores para que possa ser lido,



utilizado e compartilhado nas redes sociais e nos meios acadêmicos, no meio empresarial e na sociedade civil, sobretudo aos interessados por uma proposta - “por que não?” - democrática na discussão a democracia.

A partir dos temas recebidos e da linha editorial assumida, ficou claro que teríamos de partir para uma abordagem de leitores também diversos. Assim, a opção pela distribuição gratuita da obra, em forma de livro eletrônico, tem por função estimular o debate, e garantir não apenas a difusão das ideias e dos artigos, mas estimular que outros interessados em debater o tema sejam estimulados a levar adiante esta proposta de discussão de um tema, tão caro para a nossa sociedade. Com a riqueza dos textos recebidos, e a compreensão da proposta inicial, temos a certeza de não ter esgotado o tema, e de apenas ter começado o nosso projeto de uma ampla discussão de democracia, estimulando o debate entre todas as possíveis abordagens, que não se esgotam nesta obra.

Apresentaremos este livro em duas partes. Na primeira, os autores convidados diretamente pelos organizadores, trazem as diferentes perspectivas conceituais de trabalho e pontos de vista em relação à democracia. Os textos versam do ponto de vista econômico, ideológico e prático do conceito, e abrem o debate sobre o tema.

No primeiro ensaio, “**Democracia e mercado: qual a relação?**”, Marcello Zappellini trabalha a relação entre democracia e mercado, aquele como um espaço que admite a minoria e este como um espaço de liberdade e propriedade como regra. O autor empreende, ainda, uma discussão sobre a

relação entre política e economia, bem como as possibilidades de escolha numa democracia, a partir da ótica do homem econômico.

Já no texto seguinte, **“A relação entre liberdades econômicas e individuais e o produto per capita: uma análise para o período de 2005 a 2011”**, Ana Paula Menezes Pereira e Fernando Pozzobon, Janice Rodrigues Maciel e João Henrique Cizeski Balestrin discutem a hipótese de que a liberdade, ou melhor, um ambiente institucional que garanta as liberdades econômicas e individuais, esteja relacionado a níveis mais elevados de riqueza entre os países. A partir da análise de base de dados e uma perspectiva institucional, os autores apresentam liberdade econômica e crescimento econômico como uma perspectiva de democracia.

No artigo **“Bobbio e a democracia igualitária ou os paradoxos de Bobbio”** escrito por João Costa, apresenta-se parte da base epistemológica assumida por Bobbio e, a partir de uma perspectiva crítica desses pressupostos, o autor discute a coerência entre a proposição de democracia e as bases do pensamento de Gramsci. Após apresentar os paradoxos de Bobbio, o autor discute a questão da igualdade a partir do pensamento liberal, a partir de algumas perspectivas: igualdade como liberdade, amparo legal e moral, ou igualdade per se, como justiça social.

Em **“Democracia e política: elementos de resistência ao estado de exceção”**, Samantha Buglione e Eduardo Didonet apontam o sentido de política como liberdade, anti-ideologia. Os autores defendem que a democracia afastando-se desse sentido e reduzida a representação legal da maioria é perversa.

Coloca-se, assim, uma questão central: afinal, o Estado permite política? Argumenta-se que a operacionalização do Estado de Direito tecnocrático aparta a discussão política, que deveria ser superior ao Estado, e como consequência a liberdade e a pluralidade são colocadas de lado pelo controle aprovado por uma maioria votante.

Em **“Possibilidades e impossibilidades democráticas em uma sociedade centrada no mercado”**, Gabriel Siqueira apresenta ações democráticas em sociedades centradas no mercado, com sua ética e princípios, como possibilidades ou limites à democracia. O autor traz algumas das inquietações de Guerreiro Ramos para a discutir a possibilidade da democracia em contextos de mercado, e faz uma construção propositiva baseada em visões de correntes bastante distintas do que se apresentara na obra, até então.

Enfim, ao chegar neste ponto da obra será possível notar que, sob perspectivas e posicionamentos diferentes (alguns, claramente antagônicos), os autores trazem para a discussão de democracia a ética e a moralidade. O tipo de participação, o tipo de sujeito, a homogeneidade ou a noção de igualdade requerida por espaços ditos democráticos são apontados como elementos para reflexão. Esta é a essência da obra, que se abre para o debate: acreditamos na importância dessas questões para empreender uma discussão real sobre democracia, para além da discussão formal, engajando a possibilidade real, resgatando para isso os princípios para a construção da realidade.

De fato, mesmo sem uma prévia organização ou articulação autoral - e com uma chamada livre - promovemos

uma edição mínima nos textos (apenas em sua forma, quando estritamente necessário) de modo que os autores possam não apenas dialogar entre si, quando da publicação de seus textos, como também abrir espaço para complementação e, porque não, contestações do público leitor – ou deles próprios – em próximas edições. O próprio ordenamento dos textos caracteriza-se como um incentivo a esse diálogo entre as diferentes visões que aqui abarcamos.

Ainda, ao final desta primeira parte do livro o texto **“A política para o controle social da corrupção na educação brasileira”** traz, sob a perspectiva da democracia, a problemática da corrupção na gestão da educação pública, pela perspectiva do controle social e da participação na gestão dos recursos da área. Daniel Pinheiro, Danilo Melo, Vanêssa Simon e Gustavo Matarazzo analisam os mecanismos de controle social e participação a partir da perspectiva do trabalho dos conselhos do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) no Estado de Santa Catarina. Estas discussões apontam não apenas para o fechamento da primeira etapa de discussões do livro, como conecta-se com os temas trazidos em um editorial especial, na parte seguinte.

Inspirados na proposta de nossa convidada, professora Paula Schommer, em trazer textos de seus colegas pesquisadores, como forma de agradecimento optamos por uma seção exclusiva para os seus textos. Nela, a professora inicia com a apresentação e contextualização dos textos e seus convidados, demonstrando primorosamente como os trabalhos contribuirão para o debate proposto nesta obra. A apresentação dos textos e dos autores é feita pela professora,

em um capítulo dedicado a isto, mais adiante no livro, com editorial convidado.

Ao encerrarmos a organização desta primeira obra - e esperamos que seja realmente apenas a primeira - percebemos que o perfil de cada um dos autores, bem como as características particulares de seus trabalhos e seus textos, mostra que o nosso objetivo editorial foi cumprido, e que precisamos seguir adiante. Vários dos temas propostos inicialmente ainda encontram-se em aberto, e outros podem surgir. Assim como proposto, não temos uma obra que fecha em si, nem tampouco, textos que são exclusivamente lineares ou completamente acabados, mas proposições para um debate, que possa ser compartilhado em edições futuras.

*Parte I:*

*Fronteiras da Democracia*

# *Democracia e Mercado: qual a relação?*

*Marcello B. Zappellini*

## *Algumas definições*

Fala-se muito, atualmente, em democracia, a ponto de ela ser considerada um valor universal, ao qual muito poucos se opõem: com exceção de fascistas, nazistas ou muçulmanos radicais, quase todos concordam que a democracia é desejável, nas palavras de Ball, Dagger e O'Neill (2014) – embora haja controvérsias insolúveis em relação a como alcançá-la. Este consenso, verdade seja dita, pode ser considerado um fenômeno recente; basta ler as obras políticas de Platão e Aristóteles, por exemplo, para constatar que a democracia não era propriamente um regime benquisto de governo, pelo menos não entre esses filósofos que tanto influenciaram o pensamento ocidental.

Além disso, o conceito é bastante discutido – sem que se chegue a uma definição minimamente conceitual – e, pior ainda, aplicado inadequadamente a determinados contextos em que não se aplica, tornando obrigatório que se questione e se discuta de que democracia se fala; no Brasil, por exemplo, ex-guerrilheiros que lutaram contra a ditadura militar e tentavam implantar um regime comunista são hoje elogiados

como combatentes pela democracia. Mas de qual democracia eles falavam? Muito provavelmente a mesma que fez um país com partido único e uma polícia secreta cuja única tarefa era espionar e reprimir sua população a se chamar “República Democrática Alemã”.

Em nossa opinião, isso quer dizer que a pessoa endossa a palavra, talvez até aceite o processo, mas não abraça o valor, não compreende o significado. A democracia não pode ser compreendida como uma vontade superior imposta sobre uma população, **mesmo que essa população tenha endossado essa vontade**; isso equivale à tirania, e mesmo que eles sejam déspotas esclarecidos ou reis filósofos platônicos, os tiranos sempre acabam por trair sua natureza.

Outro aspecto refere-se à relação entre democracia e mercados. A maior parte das sociedades democráticas organiza suas atividades econômicas a partir do mercado, o que induz a pensar numa identificação entre os dois conceitos, como se um exigisse o outro. No entanto, no mínimo a adoção de práticas de mercado pela China Comunista, sem a correspondente democratização, deve ser considerada como uma indicação de que não há uma relação de necessidade entre democracia e mercados. Um conceito não conduz ao outro, mas ainda assim existe uma relação a ser trabalhada.

Antes disso, é importante definir o entendimento das palavras. Em primeiro lugar, é preciso compreender o que se entende por mercado. De modo geral, este é um conjunto de instituições e arranjos sociais entre pessoas, norteados por regras previamente estabelecidas e conhecidas, em que transações são realizadas e asseguradas por uma estrutura



jurídica. O mercado é, portanto, um jogo de direitos e deveres, e, como tal, envolve responsabilidades: se eu prometo prestar um serviço ou fornecer um bem a outra pessoa em troca de um pagamento qualquer, seja em moeda, seja em bens e serviços, eu assumo um compromisso e sou responsável por fazer minha parte, tanto quanto a outra pessoa deve fazer a sua, entregando-me uma contraprestação devidamente acordada. Além disso, o mercado envolve liberdade e propriedade: para que alguém possa vender, é preciso ter uma propriedade – e é preciso dispor livremente dela. Rosenfield (2010) deixa claro que todo entendimento do mercado que não envolva essa constatação, que não envolva o reconhecimento da existência de regras a serem obedecidas pelos envolvidos, é distorcido, e pode ser comparado com os socialistas que o comparavam com os mercados negros.

Von Mises (2009) lembra que, numa economia mercado, não existe uma liberdade perfeita; mas o autor também observa que, metafisicamente falando, não há liberdade perfeita. “Liberdade na sociedade significa que um homem depende tanto dos demais como estes dependem dele”, diz o autor, para em seguida constatar que numa economia de mercado todos prestam serviços uns aos outros (VON MISES, 2009, p. 29). Mercado, portanto, é um conjunto de relações entre os seres humanos – e assim também ocorre como a democracia (como, aliás, ocorreria com qualquer conceito político e social). O que importa é a natureza dessa relação.

Propõe-se, aqui, que democracia seja entendida não como o governo da maioria, mas sim como o governo que admite a existência da minoria; além disso, trata-se do regime político em que as pessoas têm o direito, devidamente

estabelecido pela lei, de escolher livremente seu governante dentre as opções disponíveis. Nada menos democrático do que impor uma posição, impedir o dissenso, proibir ou desprezar o pensamento contrário – mesmo que esse pensamento reflita a vontade da maioria. A definição de democracia que se adota aqui é um pouco semelhante à de Joseph Schumpeter, para quem esta era um método que produz um acordo institucional para a tomada de decisões nas quais o poder político é adquirido por indivíduos que competem por votos. Ao mesmo tempo se distancia dela porque vê na democracia um valor, não somente um instrumento.

Ademais, deve-se ter em mente que a democracia é, dentro da concepção aqui adotada, mutável; é uma luta constante, um processo permanente, não um resultado final, uma terra do leite e do mel à qual se pode alcançar e nela permanecer eternamente. Sua base, entretanto, em termos ideais deve ser razoavelmente estável: a lei. Numa sociedade democrática, a lei deve imperar, pois ela é impessoal; como observou Maquiavel quase seis séculos atrás, podemos confiar na lei sem perder nossa independência: depender de outras pessoas, sejam elas indivíduos ou a maioria da sociedade, significa submeter-se à sua vontade, o que não é liberdade (BALL; DAGGER; O'NEILL, 2014). Essa lei, ainda no plano do ideal, reflete a vontade que a população democraticamente expressa.

Observe-se que se usa, aqui, a palavra em um sentido político. A democracia é um fenômeno político cujas raízes, como John Keane (2010) se esforça em demonstrar, remontam a tempos muito mais antigos do que a famosa experiência ateniense. Nem se pode, de acordo com o autor, identificá-la

com a civilização ocidental: experiências democráticas, de participação em assembleias e decisões de governo, existiram em diferentes lugares do mundo, e o referido autor mostra que nas civilizações da Mesopotâmia já existiam experiências de assembleias como as que seriam praticadas dentre os atenienses.

Mas é inegável que, com raras exceções, a democracia só prosperou de fato no Ocidente; uma dessas exceções, nota Keane (2010), é a Índia. E também é inegável que pelo menos um dentre os maiores desafios existentes à democracia proveio do Ocidente, qual seja, a ilusão socialista-comunista (outro desafio, o radicalismo islâmico, é muito mais complexo do que parece e não pode ser identificado com um lugar específico no mundo), que mascara suas raízes autoritárias com um discurso de representar a maioria da população; o problema é que em todo lugar onde um regime socialista-comunista tenha sido implantado, o dissenso se torna impossível. E o líder se torna o “guia genial dos povos”, o “farol da humanidade”, o Deus terreno e secular cuja palavra é a verdade suprema a ser obedecida sem discussões – aquele que, quando fala, tudo esclarece, tudo ilumina.

Para justificar essa estranha posição, em que a democracia é identificada com o poder de um só grupo, sem espaço para o dissenso, os ideólogos do regime são obrigados a trabalhar com o seguinte raciocínio: a democracia pré-revolução socialista-comunista é falsa, é uma “democracia burguesa”, cujas disputas eleitorais são apenas o resultado de diferentes interesses econômicos preponderantes, contrários ao “verdadeiro interesse” do trabalhador – o qual só pode ser efetivamente realizado pela ação do Partido. Assim, quem não

obedece a este é o alienado, o ignorante que desconhece quais são, de fato, as condições materiais para sua libertação. Observe-se que a democracia, aqui, é transformada em questão econômica, um regime político que seria atingido somente se determinadas condições econômicas fossem alcançadas na sociedade. E é para essa questão econômica que se dirige, aqui, a atenção.

### *Das relações entre economia e política*

O fenômeno político, por mais que guarde relação com o econômico, não se reduz a este. É verdade que ambas, política e economia, guardam algumas semelhanças: ambas têm um fundo moral, mesmo que Maquiavel e os economistas neoclássicos tenham tentado reduzir uma e outra ao jogo de poder e ao cálculo utilitário. Ambas são fenômenos sociais, pois o poder político só existe se o indivíduo A o exerce sobre o indivíduo B, e a economia só funciona se há produção a ser distribuída via mercado ou Estado – sobretudo, ambas dizem respeito a decisões individuais tomadas no seio de uma coletividade. Ambas envolvem necessariamente a lei e o direito: há regras legais estabelecidas para definir quem tem direito a participar do jogo político da mesma maneira que existem aquelas que norteiam as relações econômicas. E ambas envolvem poder, esse fenômeno que Lukes (2005) descreveu como tridimensional: A tem poder sobre B se o leva a fazer alguma coisa que este, de outra forma, não faria; A tem poder sobre B se é capaz de estabelecer a agenda de discussão da qual este participa; A tem poder sobre B se consegue convencê-lo de que não há nada que este possa fazer para mudar essa situação.

Entretanto, existem diferenças significativas entre política e economia, e, em primeiro lugar, aponta-se a questão do interesse individual. Economicamente falando, é possível produzir bem-estar social perseguindo-se o interesse próprio, como Adam Smith provou em “A Riqueza das Nações”, mas ainda não se encontrou meio de fazê-lo quando um líder político deliberadamente persegue seu interesse pessoal – o único resultado disto é a ditadura, e esta, por mais que finja expressar a vontade de todos na sociedade, só produz o bem para os amigos do ditador. Além disso, as decisões políticas necessariamente influenciam diretamente a todos numa sociedade, enquanto que as econômicas podem ter um raio de ação muito mais restrito, afetando apenas um grupo social ou mesmo somente aqueles envolvidos numa transação de compra e venda, por exemplo. Dito de outra maneira, o político é sempre geral, o econômico pode ser particular.

Reconhecendo as semelhanças e as diferenças entre a economia e a política, deseja-se aqui concentrar a atenção em duas faces do político e do econômico, quais sejam, a democracia e o mercado. Como dito anteriormente, a democracia é o regime político em que se reconhece e se admite a existência das minorias, em que decisões livres são tomadas pela maioria, mas, por terem um caráter geral, afetam também as minorias. De fundamental importância aqui é reconhecer que as decisões devem ser **livres**, ou seja, tomadas por indivíduos mais ou menos autônomos que possam refletir e considerar as consequências de rumos de ação escolhidos entre uma pletora de opções. A democracia passa necessariamente pela escolha, da mesma maneira que o mercado só existe quando um indivíduo é capaz de encontrar,

à sua disposição, diferentes produtos que possam, em maior ou menor grau, satisfazer seus desejos e necessidades. É neste sentido que o presente ensaio associa a democracia ao mercado: ambos representam situações em que alguém pode escolher o que mais lhe aprouver.

Antes de prosseguir, cumpre lembrar a ressalva feita anteriormente: o fato de se associar a democracia ao mercado não implica necessariamente em identificar uma coisa com a outra. Não se trata, aqui, de reduzir um ao outro, dada a complexidade dos fenômenos aqui envolvidos. Também não se pode considerar que o regime político e a organização econômica necessariamente devam caminhar juntos. Pelo contrário, a tese que se pretende discutir aqui pode ser resumida da seguinte maneira: democracia e mercado podem existir um sem o outro (afinal, na antiga União Soviética o mercado negro prosperava e a democracia inexistia, e o Brasil recentemente se democratizou sem jamais ter desenvolvido um mercado de fato), mas um fortalece o outro – por isso se defende aqui a tese de que é preciso desenvolvê-los.

Keane (2010) afirma, em seu estudo sobre a democracia indiana, que havia a percepção, na Inglaterra, de que um país precisaria desenvolver instituições econômicas sólidas antes de adotar a democracia. A Índia, entretanto, decidiu desenvolvê-las **após** ter se tornado uma democracia. No mínimo, este caso ilustra as dificuldades de se trabalhar com a relação entre economia e política, pois quando se parece ter um manual de instruções, alguém faz diferente – e dá certo.

*Por que a relação entre democracia e mercado?*

Em seu estudo histórico sobre a democracia, Keane (2010) observou que em Atenas, a Ágora também discutia as questões referentes à riqueza e aos interesses dos proprietários e comerciantes. No entanto, as atividades privadas dos negócios deviam ser separadas das atividades públicas dos governos, e, numa democracia, a vida das pessoas deveria ser regulada pelos governos, e não pelos negócios. Mas será que essa separação é tão perfeita assim? Dois milênios depois da democracia ateniense, um economista iria sustentar que não.

Anthony Downs, em seu clássico “Uma teoria econômica da democracia” (originalmente publicado em 1957), tentou demonstrar que o comportamento do eleitor em uma democracia equivale ao do homem econômico racional. Isso significa que esse homem-eleitor obedece a padrões razoavelmente dirigidos para atingir objetivos conscientes – isto é, ele sabe o que deseja e é capaz de definir qual seria a melhor forma de fazê-lo; além disso, ele considera que racional se refere aos meios adotados, nunca aos fins desejados, tornando racionalidade uma forma de eficiência:

[...] todas as vezes que os economistas se referem a um “homem racional”, eles não estão designando um homem cujos processos de pensamento consistem exclusivamente de proposições lógicas, ou um homem sem preconceitos, ou um homem cujas emoções são inoperantes. No uso normal, todos esses poderiam ser considerados homens racionais. Mas a definição econômica se refere unicamente ao homem que se move em direção a suas metas de um modo que, ao que lhe é dado saber, usa o mínimo insumo possível de recursos escassos por unidade de produto valorizado. (DOWNS, 1999, p. 28).

Esse comportamento, formalmente falando, indica que o homem racional é capaz de tomar uma decisão quando se defronta com uma gama de alternativas, e é capaz de ranqueá-las ou ordená-las conforme suas preferências, escolhendo sempre aquela alternativa que mais as satisfaça, e tomando sempre as mesmas decisões quando confrontado com as mesmas alternativas (DOWNS, 1999).

A partir daí, o autor constrói um elegante modelo teórico do comportamento do eleitor em uma democracia, observando que este sempre buscará eleger o candidato que mais se aproxime de suas preferências, tentando maximizar seus ganhos. Não há lugar, aqui, para desenvolver esse modelo, mas é fundamental reter a noção de que um eleitor em uma democracia precisa ter alternativas que reflitam em maior ou menor grau suas preferências para poder escolher. Supondo-se um caso extremo, um eleitor conservador que só dispusesse de candidatos com posições de extrema esquerda para votar estaria em um beco sem saída: se nenhum dos candidatos apresenta valores e ideias semelhantes às suas, escolher o que melhor representa suas preferências é impossível. No máximo, nosso eleitor poderia selecionar o candidato menos distante de seus pontos de vista e valores – mas estaria na mesma situação que o consumidor que, disposto a comprar maçãs, encontra no mercado somente uma ampla variedade de laranjas. Da mesma forma que num mercado, numa democracia é preciso ter opções, e que essas opções digam respeito ao que o indivíduo prefere. Deve-se observar, também, que Downs trabalhava com a noção de uma racionalidade econômica determinando o comportamento numa democracia – mas não fazia o caminho inverso, não



lidou com a hipótese de a racionalidade da democracia influenciar o comportamento do mercado.

O já mencionado Schumpeter, em outro livro clássico, “Capitalismo, socialismo e democracia” (publicado originalmente em 1942), analisou o capitalismo como sendo um sistema econômico fortemente sujeito à crise. No entanto, a crise não deve ser considerada negativa, dentro de sua concepção da “destruição criadora”; pelo contrário, a crise oxigena e impulsiona o capitalismo, criando novas indústrias no lugar de outras e dando-lhe dinâmica. No entanto, essa característica do sistema depõe contra sua sobrevivência no longo prazo: para Schumpeter (1984), a mudança permanente solapa as próprias instituições que lhe dão sustentação. Para o autor, o capitalismo não pode jamais atingir um estado estático – ele precisa estar permanente se modificando, com a introdução de novos produtos, novos serviços, novas indústrias. Sua análise o leva a concluir que esse sistema pode até lograr a eliminação da pobreza, mas jamais eliminará o desemprego.

Schumpeter discutiu essa fraqueza do capitalismo no início dos anos 40, e sem dúvida deve ter sido influenciado pela realidade econômica da Grande Depressão, em que o problema do desemprego atingiu níveis recordes. Sua aceção de que o socialismo triunfaria sobre o capitalismo representa uma profecia ainda não realizada (embora se possa afirmar que provavelmente o socialismo soviético, o único que o autor conheceu, nunca venha a ser retirado da lata de lixo da história), e toca num ponto que se considera, neste ensaio, crucial: o socialismo pode ser democrático, mas somente na medida em que esta possa ser útil aos propósitos do partido

socialista. Ou seja, a concepção da democracia como instrumento cai como uma luva para os desígnios dos partidos socialistas.

Para Schumpeter, toda democracia tem uma relação um tanto quanto complexa com a liberdade, pois sempre há um grau de discriminação, que ele exemplifica por meio da imposição de limites de idade para votar. Além disso, ele lembra que uma democracia direta se mostra um ideal difícil de implantar numa comunidade política, contrapondo ao governo pelo povo a noção de um “governo aprovado pelo povo”. Entretanto, mesmo este pode ser antidemocrático, uma vez que mesmo uma ditadura pode gozar de grau elevado de aprovação popular. A insatisfação de Schumpeter com essas definições de democracia, em nossa opinião, reflete o fato de que ele a vê somente como um instrumento, um meio de organização.

Cumprе lembrar que o socialismo que Schumpeter trabalha em seu livro não se define da mesma forma que o marxismo divulga. Para ele, em pós-escrito acrescentado à edição de 1949 do seu livro, trata-se de um sistema em que as decisões econômicas são tomadas por uma autoridade pública, e não pelas firmas privadas; ou seja, não se trata do controle dos meios de produção pelo proletariado, e sim do controle por um Estado superdimensionado, onipotente e onisciente, que implicaria, segundo o autor, na migração dos negócios do povo da esfera privada para a pública. Um estado socialista exigiria uma burocracia gigantesca, um aparato que tomasse todas as decisões econômicas e controlasse suas consequências; o próprio capitalismo vinha se burocratizando crescentemente, afastando-se assim de sua concepção original.

Não é preciso muito esforço para concluir que a visão do socialismo de Schumpeter representa não apenas o fim do mercado, mas o da democracia em si. Uma burocracia estatal gigantesca e controladora não deixa espaço para a liberdade individual e, portanto, não permite iniciativas pessoais. Ao marasmo econômico junta-se o marasmo político: incapazes de se organizar fora do Estado, os indivíduos se tornam apenas a massa indistinta que aprova as ações governamentais, sem opções de mudança. Entretanto, a alternativa de um mercado inteiramente desregulado não é benquista por Schumpeter, que teme a formação de monopólios cujos efeitos econômicos são deletérios; Novak (apud ROSENFELD, 2010) afirma que esses monopólios podem abrir o caminho para intervenções autoritárias do Estado, que poderia assim se desviar dos interesses da população.

Um dos grandes teóricos contemporâneos da democracia, Robert A. Dahl dedicou um livro, “Um prefácio à democracia econômica”, à construção de um modelo que permitisse incorporar a democracia à vida econômica. Em sua concepção, a liberdade individual não é ameaçada pela igualdade; Tocqueville vislumbrara na igualdade um risco para as liberdades ao estudar a democracia americana, mas Dahl (1990) acredita não ser assim: para ele, a igualdade é essencial para proteger valores importantes como a liberdade de cada um cooperar na elaboração de leis e normas a serem obedecidas por todos. O autor se preocupa com o fato de que, contrariamente à previsão de Tocqueville, a igualdade estava diminuindo na democracia americana, havendo diversos fatores que levavam à desigualdade, dentre eles a propriedade e o controle das empresas: nas mãos de uns poucos, as

empresas criam grandes diferenças entre os cidadãos, e sua gestão se baseia numa autoridade centralizada e antidemocrática.

Um processo democrático, para Dahl (1990), exige uma regra de igualdade de votos, a participação efetiva dos cidadãos na tomada das decisões coletivas que afetem a vida de todos, o entendimento esclarecido do cidadão, que o capacite a descobrir e justificar sua preferência num processo decisório, o controle da agenda de decisões pelo *demos* e a inclusividade, que significa que todos os adultos devem participar desse *demos*, com raras exceções, como no caso de deficiência mental. O autor, então, demonstra que tanto o capitalismo das sociedades anônimas quanto o socialismo burocrático são arranjos econômicos que produzem desigualdades violentas no seio da sociedade, e defende que as empresas adotem um sistema de autogestão, baseado na participação dos trabalhadores (e seu efetivo poder) na agenda e nas decisões tomadas pelas empresas.

Em princípio, a adoção da solução de Dahl não influenciaria diretamente a organização do mercado, mas o autor investe contra um dos pilares deste, qual seja, o direito à propriedade. A propriedade cria um acúmulo de recursos **econômicos** que podem ser convertidos em recursos **políticos** que irão solapar a **igualdade política** dentro da sociedade. Moralmente falando, para Dahl não existe qualquer argumento para a defesa da propriedade; politicamente falando, se se considera a propriedade como a base dos recursos que irão permitir o exercício de liberdades políticas, para ele se está justificando a liberdade econômica de dispor da propriedade da forma que se quiser.

A ordem econômica ideal deve ser participativa, justa (o que inclui maior equidade econômica), eficiente, deve promover a virtude e a inteligência do povo (um critério que ele toma emprestado de John Stuart Mill) e deve prover os recursos necessários para que todos possam promover e proteger seus interesses fundamentais; este ideal de Dahl exige que se evite concentrar excessivamente o poder nas mãos de agentes governamentais, que as empresas tomem decisões autônomas, mas dentro de uma coordenação geral. Assim:

Em resumo, buscaríamos uma ordem econômica que descentralizasse numerosas decisões importantes entre empresas relativamente autônomas, que funcionariam dentro de limites estabelecidos por um sistema de mercados, e de leis, normas e regulamentos democraticamente instituídos que pudéssemos julgar necessários para atingir nossos objetivos. Essa descentralização exigiria que autoridade poderosa para tomar decisões fosse exercida *dentro* das firmas. (DAHL, 1990, p. 78; grifo do autor).

No final das contas, Dahl parece querer conciliar a democracia com o funcionamento do mercado, ainda que exija, para este, maior regulação do que muitos teóricos defendem. Supondo-se que isso seja possível, que sua ordem ideal possa ser realizada em uma sociedade, ainda assim deve-se considerar que há riscos.

### *O que evitar?*

Toda ameaça à liberdade individual de escolha é algo que deve ser evitado, pois representa um risco

simultaneamente à democracia e ao mercado. As principais ameaças provêm, de um lado, do poder político, e do outro, do econômico. Mas a maior de todas diz respeito a um fenômeno comum nas sociedades de mercado que adotaram a democracia: a junção entre os poderes político e econômico. Onde quer que a política seja utilizada para promover a economia, democracia e mercado correm perigo. Lazzarini (2011) demonstra cabalmente que a aliança entre grupos econômicos poderosos e partidos políticos produz um ambiente de favorecimento, em que os riscos do mercado são substituídos pela certeza de que o setor deve ser protegido e estimulado. Em troca, os riscos do processo político são minimizados por doações graúdas às campanhas. Mesmo na China, em que o Partido domina a cena política, existe essa conjugação, pois os grupos econômicos de grande porte não vão contra as políticas definidas pelo governo – e este, por outro lado, goza do apoio daqueles para continuar na mesma trajetória.

Dahl chamara a atenção para o fato de que não se pode concentrar poder nas mãos dos governantes – e a concentração simultânea de poder político e econômico é a pior forma que se pode imaginar, ainda que o homem econômico descrito por Downs que raciocine numa democracia conclua que, para ele, seria interessante concentrar o máximo possível de poder – tal qual uma firma aproveitaria sua vantagem de mercado para monopolizá-lo. Schumpeter lembrou que um governo **pelo** povo não é necessariamente um governo **aprovado** pelo povo, indicando que, numa democracia, nem todas as decisões necessariamente refletirão a vontade de todos e serão bem aceitas; seu temor de que o desemprego pudesse conduzir a uma crise final do capitalismo e ameaçar as sociedades

democráticas que, à época em que ele escreveu, lutavam contra o totalitarismo, baseia-se numa visão um tanto toquevilliana da democracia: temendo a tirania da maioria que, excluída dos frutos materiais da sociedade, pudesse destruir o sistema, Schumpeter concluiu que o capitalismo iria desaparecer, e que a democracia não teria futuro a não ser no caso de uma sociedade socialista – mas esta também representava uma ameaça à sobrevivência da democracia.

Assim, o que se observa é que a relação entre democracia e mercados é tensa e complexa, ora reforçando-se mutuamente, ora causando problemas e paradoxos. Mas, da mesma forma que o monopólio representa a destruição final do mercado, a concentração de poder representa o fim da democracia. Promover ambos dentro de uma regulação livremente definida pela vontade popular esclarecida é um desafio, mas é fundamental para que se possa sonhar não com um futuro ideal, mas com um futuro possível.

## **BIBLIOGRAFIA**

BALL, Terence; DAGGER, Richard; O'NEILL, Daniel I. **Political ideologies and the democratic ideal**. 9. ed. Boston: Pearson Education, 2014.

DAHL, Robert A. **Um prefácio à democracia econômica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

KEANE, John. **Vida e morte da democracia**. São Paulo: Edições 70, 2010.

LAZZARINI, Sérgio G. **Capitalismo de laços**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LUKES, Steven. **Power**: a radical view. 2. ed. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2005.

ROSENFELD, Denis Lerrer. **Justiça, democracia e capitalismo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

VON MISES, Ludwig. **As seis lições**. 7. ed. São Paulo: Instituto Von Mises Brasil, 2009.



# *A relação entre liberdades econômicas e individuais e o produto per capita: uma análise para o período de 2005 a 2011*

*Ana Paula Menezes Pereira  
Fernando Pozzobon  
Janice Rodrigues Maciel  
João Henrique Cizeski Balestrin*

## *Introdução*

A ausência de crescimento econômico implica, entre outros aspectos, na piora nas condições de vida e bem estar dos indivíduos. A teoria neoclássica normalmente explica o crescimento econômico em função das mudanças e acessibilidade com relação ao capital físico, ao trabalho, ao capital humano e a mudanças tecnológicas. No entanto, o crescimento não é explicado somente pelos fatores de produção e as mudanças tecnológicas, mas também pelas regras que regem a alocação destes fatores e as relações entre os indivíduos, o que explicaria como países com o mesmo nível de dotação de fatores alcançam diferentes graus de desenvolvimento (ACEMOGLU e ROBINSON, 2010).

O instituto Fraser, sediado no Canadá, elabora um Índice de Liberdade que combina dois outros, um de Liberdade Individual e o outro de Liberdade econômica. Os índices são construídos a partir de um conjunto abrangente de indicadores, os quais medem desde o respeito às leis e às liberdades democráticas até as condições econômicas para a atuação das empresas na iniciativa privada. Segundo dados publicados pelo Instituto Fraser no *Economic Freedom of the World* – 2013<sup>1</sup>, em uma relação de 152 países, o Brasil ocuparia a 102ª posição no índice geral. As três melhores colocadas foram Hong Kong (1ª), Singapura (2ª) e Nova Zelândia (3ª); enquanto as três piores, a Venezuela (152ª), Mianmar (151ª) e a República Democrática do Congo (150ª).

As instituições entendidas como as regras formais e restrições informais estão relacionadas às condições de funcionamento dos mercados e ao desenvolvimento econômico. A partir deste enfoque, o objetivo deste trabalho é analisar a hipótese de que o um ambiente institucional que proteja as liberdades econômicas e individuais está relacionado a níveis mais elevados de riqueza entre os países. Para isso inicialmente é feita uma revisão de literatura sobre as instituições e o papel destas no crescimento econômico, para posteriormente serem avaliados os impactos das liberdades econômicas e individuais sobre o PIB *per capita* para um conjunto de países selecionados, no período que vai de 2005 a 2011.

## **1. Crescimento Econômico e Instituições**

A abordagem institucional enfatiza a importância da análise comparativa e o exame de uma ampla gama de fatores,

na busca de explicações causais adequadas, que podem estar relacionados, por exemplo, a cultura, sistemas políticos, entre outros fatores que influenciam na formação das condições que regem o comportamento e a interação dos indivíduos (HODGSON, 1998).

Ainda que a importância das instituições no desenvolvimento econômico de um país remonte às ideias defendidas por Adam Smith, a teoria institucionalista como campo de estudos, se remete ao início do século XX, com os trabalhos de Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchel, integrantes da escola do velho institucionalismo. Nesta abordagem, a atenção é centrada nas instituições, hábitos e regras e sua evolução ao longo do tempo. Por exemplo, para os institucionalistas, os preços são uma convenção social, reforçada por hábitos e materializada nas instituições. O ponto inicial de investigação da formação de preços é a contextualização institucional na qual o preço é formado, onde o consumo é função da renda e de normas culturais estabelecidas e o consumidor, em muitos casos, age de maneira imitativa e adaptativa.

Para esta abordagem, as instituições representam regras e padrões de comportamento que guardam relativa estabilidade, influenciando os hábitos dos indivíduos e a sua forma de interação na sociedade. Hábitos individuais influenciam e são influenciados pelas instituições. A forte influência das instituições sobre o comportamento humano promove uma importante estabilidade nos sistemas socioeconômicos, em partes por restringir e acomodar a diversidade e variação das ações de inúmeros agentes. Desta forma, o foco está sobre as características de instituições

específicas ao invés de construir um modelo geral baseado no indivíduo como agente econômico. A dinâmica de mudança nas regras se aproximaria da abordagem darwiniana da biologia da evolução das espécies, onde as especificidades do ambiente nos quais os indivíduos estão inseridos são relevantes para o processo de escolha e desenvolvimento econômico (HODGSON, 1998). O aprendizado e o processo de inovação ocorreriam em um ambiente de transmissão do conhecimento formal, valores culturais e regras formais. Um ambiente propício à criação de novos arranjos produtivos seria gerado pelo equilíbrio entre flexibilidade da estrutura institucional e, ao mesmo tempo, a estabilidade das orientações de conduta (JOHNSON, 1988).

Em contraste com a abordagem neoclássica sobre o comportamento dos indivíduos no mercado, a escolha dos indivíduos ocorreria em condições de racionalidade limitada, onde os hábitos exerceriam um papel importante sobre a definição do sistema de preços e decisões de consumo. Os modelos de natureza institucionalista contemplam elementos de inércia, explicados pela persistência de hábitos. As instituições definem regras e padrões na forma como as pessoas interagem no meio social, onde a estabilidade destas regras refletem os valores morais e culturais da sociedade, ao definirem formas de comportamento esperados, bem como elementos de recompensa e punição (ELSTER, 1989).

A partir dos anos 60, o debate sobre a teoria institucionalista ganhou maior expressividade com a chamada Nova Economia Institucional (NEI), cujos principais expoentes foram Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North, todos eles vencedores do prêmio Nobel. Fundamentalmente

centrada em aspectos microeconômicos, os novos institucionalistas dão especial ênfase aos custos de transações, às falhas de mercado e ao papel fundamental das instituições no crescimento econômico. O pensamento institucionalista não constitui um corpo homogêneo, coexistindo diversas correntes com abordagens e definições muitas vezes distintas, não sendo objetivo deste trabalho discorrer sobre estas diferenças.<sup>1</sup> A investigação da relação entre produtividade e instituições será norteadada pela a definição conceitual de instituições e como estas moldam e definem o ambiente de incentivo (ou desincentivo) que leva ao crescimento econômico. Nesta abordagem, conforme North (2005), em contraste com a teoria evolucionista darwiniana derivada da biologia, a evolução se dá com base em escolhas dos agentes, onde as regras do jogo servem como uma forma de minimizar as incertezas, políticas, econômicas ou sociais.

Na abordagem moderna de North, as instituições são definidas como restrições formais e informais que estruturam as interações humanas, de formação fundamentalmente cultural e histórica, tais como normas de comportamento, códigos de condutas, regras, leis e convenções. "Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constrains that shape human interaction." (NORTH, 1990). Acrescenta-se, ainda, que as instituições delineiam a estrutura de incentivos de uma economia, levando-a a mudança em direção ao crescimento, estagnação ou declínio (NORTH, 1994).

---

<sup>1</sup>As distinções entre as diferentes escolas institucionalistas podem ser encontradas em diversas referências, sugere-se aqui Conceição (2002) e Hodgson (1998).

Segundo Conceição (2002), ao colocar as instituições no centro do processo de desenvolvimento ou evolução da sociedade, North estabelece um elo entre o conceito de instituições e a abordagem neoclássica. Os indivíduos não possuem um conhecimento perfeito do ambiente transaccional, sendo assim, podem não alcançar uma solução de máxima eficiência.

Para North (1994), os mercados são imperfeitos, havendo grande assimetria de informações, onde instituições e tecnologia determinam os custos de transações e transformação. Os custos de transação referem-se aos recursos dispendidos no cumprimento dos contratos, seja no planejamento ou monitoramento das transações econômicas entre as partes envolvidas. Estes custos estão associados aos problemas que resultam da racionalidade limitada dos indivíduos, os quais podem levar a comportamentos oportunistas nas transações. Na teoria dos custos de transações, a intensidade dos incentivos e a burocracia regulam as interações entre os agentes. Os incentivos diminuem, na medida em que a governança de mercado perde espaço para sistemas fundamentados na hierarquia. Níveis de burocracia maiores e mais complexos são identificados com os custos organizacionais relacionados à coordenação, aumentando os custos transacionais e reduzindo os ganhos de escala (WILLIAMSON, 2005; COASE, 1937).

As instituições podem propiciar um ambiente mais seguro às transações, oferecendo uma maior previsibilidade na interação humana, diminuindo assim as incertezas (e conseqüentemente, os custos de transações), dando lugar a ambientes políticos e econômicos mais estáveis, definidos por

uma estrutura de incentivos que gera padrões de crescimento diferenciados, sendo importante preocupar-se não somente com o funcionamento estático dos mercados (teoria neoclássica), mas fundamentalmente, com o processo de desenvolvimento (dinâmico, histórico e evolucionista) dos mercados (NORTH, 1994).

Hodgson (1998) define instituições como um sistema de regras estabelecidas e enraizadas que estruturam as interações sociais. Consistem em regras formais (leis, direito de propriedade, constituição) e restrições informais como costumes, tradições e códigos de conduta. O próprio mercado, como exemplo, é uma instituição com normas, costumes sociais, iterações e relações de troca.

De modo geral, podem-se resumir como importantes aspectos da abordagem institucionalista, a ideia de processo, em oposição à condição de equilíbrio e estática neoclássica, com ênfase no processo de mudança tecnológica, social, econômica e institucional; a incorporação dos aspectos históricos (*path dependence*) de uma sociedade, onde as restrições institucionais acumuladas ao longo do tempo, por meio de normas e regras, moldam o nosso presente e influenciam o nosso futuro (CONCEIÇÃO, 2002). A matriz institucional é entendida como sendo um conjunto de regras que gera incentivos para o crescimento econômico, associado ao desenvolvimento econômico.

### **1.1. Crescimento econômico e instituições: algumas evidências**

Conforme aponta Gwartney, Holcombe e Lawson (2004), ainda que historicamente a literatura enfatize a importância dos insumos na função produtiva como determinante do crescimento, a teoria institucionalista tem sido capaz de demonstrar empiricamente, como a produtividade dos insumos é diretamente influenciada pelo ambiente institucional. Ou seja, aborda a questão do crescimento não somente como um simples resultado da disponibilidade de insumo e acumulação de recursos, mas como estes recursos são utilizados de maneira a produzir crescimento.

Um dos principais e mais importantes focos de estudos econômicos se concentram em entender e explicar os fatores que determinam o crescimento econômico de longo prazo e as diferenças de riqueza entre os países, sendo três as grandes correntes teóricas. Historicamente dominante, a teoria neoclássica explica o crescimento econômico pelo modelo de Solow (SOLOW, 1956), sendo resultado da acumulação de capital, trabalho, capital humano e tecnologia que, combinados em uma dada função de produção, fornecem a base para o crescimento. Uma segunda corrente, defendida pelo economista Jeffrey Sachs, destaca o efeito determinístico da geografia sobre o crescimento econômico, procurando levar em consideração as condições geográficas para explicar o atraso de algumas nações em comparação com os atuais países desenvolvidos. Por fim, a abordagem institucionalista vem ganhando importância principalmente após publicação do trabalho de North (1990), onde se busca explicar a relação entre instituições e crescimento econômico.



A abordagem institucionalista sobre crescimento é baseada na ideia de que, se existem instituições apropriadas, de caráter econômico, legal e político, o sistema de mercado gera um ambiente de incentivos para investimento em capital físico e humano e melhoria dos métodos de produção via inovação. Em ambientes que prevalecem instituições inapropriadas, o crescimento tende a ficar muito abaixo do seu potencial. O arranjo institucional fornece a base para mudanças estruturais decisivas para atingir níveis superiores de crescimento e qualquer análise sobre o crescimento, desconsiderando as especificidades locais que são os alicerces do processo de crescimento, se torna limitada. As instituições são importantes porque geram, viabilizam ou influenciam as inovações tecnológicas, a forma de organização das firmas, o processo de trabalho, as políticas macroeconômicas e o padrão de competitividade (CONCEIÇÃO, 2002).

A qualidade institucional influencia o crescimento econômico por meio da variação no investimento e por meio da produtividade dos recursos utilizados, criando um ambiente que conduz à prosperidade. Neste contexto, instituições fracas que não estimulem a iniciativa privada, ou instituições degenerativas, podem estar diretamente relacionadas ao fato de que muitas economias não conseguem atingir um nível adequado e sustentável de crescimento e desenvolvimento.

## **1.2. Instituições e crescimento econômico**

De acordo com Berggren (2003), a liberdade econômica é caracterizada pelo grau ao qual uma economia se aproxima a uma economia de mercado. Isto é, implica na liberdade de

estabelecimento de novos negócios, no âmbito de um Estado de Direito estável, que defende contratos e protege a propriedade privada, com um limitado grau de intervencionismo na forma de participação do Estado, regulamentos e impostos. Desta forma, instituições que garantam um grau de liberdade econômica apropriado, têm a capacidade de prover incentivos que promovam o crescimento por uma série de razões: promovem um alto retorno sobre os esforços produtivos através de baixa tributação, ordenamento jurídico independente bem como a proteção da propriedade privada, induzem a alocação de talento nas áreas de maior geração de valor, estimulam a concorrência via baixo nível de regulamentação e intervenção governamental, são capazes de promover um ambiente ordenado e previsível para a tomada de decisão por meio de uma taxa de inflação baixa e estável, e convergem fluxos de investimentos comerciais e de capital para onde a satisfação das preferências e retorno são os mais elevados.

Adicionalmente, salienta-se que as liberdades econômicas em geral são mais frequentes em sociedades onde as liberdades individuais são protegidas por instituições apropriadas. As liberdades individuais estão relacionadas ao conceito de liberal de individualismo, definido a partir da conceituação de Hayek (1948), onde as ações dos indivíduos são manifestações sociais, permeadas pela incerteza nas relações. As instituições que protejam os direitos individuais, neste sentido, podem contribuir para que haja cooperação entre os indivíduos, o que favoreceria a crescimento econômico.

Um alto índice de liberdade econômica está relacionado à infraestrutura social de qualidade, onde instituições e políticas governamentais encorajam a iniciativa produtiva, o desenvolvimento de novas habilidades, bens e técnicas produtivas, ao mesmo tempo em que desencorajam atividades predatórias, como corrupção e roubos. Para Gwartney et al. (2004), países com elevado índice de liberdade econômica, não apenas apresentam índices de crescimento econômico mais alto, mas também de níveis de renda per capita, de qualidade da educação e saúde e de expectativa de vida. Esta hipótese é corroborada por Knack and Keefer (1995), cujos estudos demonstram que instituições que protegem o direito de propriedade são significativamente relevantes para o crescimento econômico. Na investigação realizada por Barro (1991), na qual foi feita análise *cross-country*, foram encontradas evidências de que os efeitos positivos da liberdade de comércio, governos enxutos, leis fortes e capital humano no crescimento econômico.

Dois índices principais nos fornecem os dados do grau de liberdade econômico de mais de 100 países. O *Economic Freedom of the World* (EFW), elaborado pelo Instituto Fraser reúne dados de mais de 150 países e inclui variáveis como Tamanho do Governo e Tributação, Propriedade Privada e Estado de Direito, Moeda, Regulamentação do Comércio e tarifas, Regulamentação dos Negócios, Trabalho e Mercado de Capitais. Um segundo índice foi criado pelo *Heritage Foundation* em cooperação com o *Wall Street Journal* e desde 1995 reúne dados sobre mais de 180 países. De maneira muito similar ao EFW, medem o grau de liberdade através das seguintes variáveis: Estado de Direito (direitos de propriedade, ausência de corrupção); Tamanho do Governo

(liberdade fiscal, e gastos do governo); Eficiência regulatória (liberdade empresarial, liberdade de trabalho, liberdade monetária) e; Abertura de Mercados (liberdade de comércio, liberdade de investimento, liberdade financeira). Estes indicadores estão intimamente relacionados com a criação de ambiente favorável ao crescimento econômico e juntamente com o investimento em capital físico e humano e o uso apropriado da tecnologia.

Ayal e Karra (1998) utilizaram o *Economic Freedom in the World* (EFW) com o intuito de comprovar empiricamente que a liberdade econômica contribui com o crescimento econômico. Neste trabalho, avaliou-se a contribuição de cada componente do índice de liberdade econômica no crescimento econômico. Além das correlações, investigaram-se as relações causais entre liberdade econômica e crescimento. Os resultados encontrados sugerem que a liberdade econômica contribui com crescimento, via aumento do fator de produtividade total (TFP) e via aumento da acumulação de capital, estabilidade do sistema monetário, pequena participação governamental e liberdade para comércio internacional.

Com o objetivo de contribuir para a construção de evidências sobre a relação entre o crescimento e as liberdades individuais e econômicas, é realizado um exercício empírico, cujos resultados são descritos no próximo item.

## **2. Liberdades Econômicas e Individuais e o Produto Interno Bruto per capita**

Inicialmente é feita uma análise de natureza descritiva, com o objetivo de avaliar a relação entre o produto per capita e indicadores que refletem as liberdades econômicas e

individuais. Em seguida, são apresentados os resultados da estimação de um modelo de painel que procurou evidências de que um ambiente com mais liberdade estaria associado a um maior nível de produto per capita.

## **2.1. Amostra e variáveis**

Os dados utilizados foram obtidos de três fontes. Índices de liberdade foram coletados do *Economic Freedom of the World: 2013 Annual Report* (GWARTNEY et al., 2013) Dados econômicos foram coletados no site do banco mundial e os índices de educação e saúde foram no site do PNUD.

Observou-se uma série de lacunas nos dados, tanto as relacionadas a países quanto às series temporais. Optou-se então por limitar a amostra estudada utilizando três critérios, tempo, número de países e discrepância nos dados. No site do EFW estão disponíveis dados anuais partindo de 2000 até 2011 para 152 países, no entanto devido às lacunas nas séries de dados, a amostra foi definida no período de 2005 a 2011 e contendo 91 países. Ainda foram retirados países que possuíam indicadores com desvios da média superiores a dois desvios padrões nos dados, os mesmos foram Hong Kong, Luxemburgo e Lesotho.

Originalmente, índices que estavam representados em uma escala de 0 a 10 foram divididas por 10 e, portanto, padronizadas no intervalo de 0 a 1, com o objetivo de conferir uma interpretação mais intuitiva dos parâmetros estimados. Países com notas mais próximas 0 indicam menores índices de liberdade e notas mais próximas a 1 indicam países mais com maior liberdade.

### 2.1.1. Variáveis de liberdade individuais

#### A) **Independência do judiciário**

Baseado em dados do *Relatório de Competividade Global*, este índice representa uma compilação de indicadores, que visa quantificar a independência do judiciário de influência, seja ela do governo, de corporações ou partidos políticos. Países que apresentam judiciário fortemente influenciado recebem as menores notas, já os menos recebem as maiores notas.

#### B) **Influência militar na política**

O *International Country Risk Guide* tem em um de seus componentes o índice *Military in Politics*, o qual foi utilizado como base para esse índice. Ele visa medir se existe interferência militar no governo do país, levando em conta que os militares não são eleitos, qualquer envolvimento na política mesmo que periférico leva a diminuição da democracia.

#### C) **Manutenção legal dos contratos**

Este índice é criado com base em dados da publicação *Doing Business* do banco mundial relacionados ao tempo e custo de se receber um débito o qual já foi ganho judicialmente. Ele visa quantificar o grau de confiabilidade que se pode ter em contratos feitos nesse país.

#### D) **Custos do crime para negócios**

O índice foi formulado a partir do *Relatório de Competividade Global*. O indicador é uma *proxy* para o custo para os negócios causados pelo crime e pela violência.

### 2.1.2. Variáveis de liberdade econômicas

## A) **Controle sobre movimentação de capital e pessoas**

É um índice composto pela média de três subcomponentes:

### **I Restrições a propriedades e investimentos estrangeiros**

Este índice foi formulado a partir de duas questões do *Relatório de Competitividade Global*, “O quão prevalente são propriedades de companhias estrangeiras no seu país”. A segunda é “O quão restritivas são as regulamentações no seu país relacionadas a fluxos de capital estrangeiros”.

### **II Controles de capitais**

O Relatório do fundo monetário internacional descreve 13 formas de controle sobre capitais. O indicador representa a proporção de controle de capital que o país possui dentro dos 13 tipos listados pelo FMI.

### **III Restrição à movimentação de pessoas**

O índice representa a proporção de países que o país exige visto para visitantes estrangeiros.

## B) **Regulações do mercado de crédito**

É um índice composto pela média de três subcomponentes:

### **I Propriedade de bancos**

O índice é calculado com base na porcentagem dos depósitos bancários que são depositados em bancos privados. Países com maior porcentagem recebem as maiores notas.

### **II Crédito do setor privado**

O índice representa a proporção de crédito fornecido pelo setor público ao setor privado. Se o governo desse país tiver déficit fiscal essa parcela é retirada da poupança bruta.

### **III Controle sobre taxas de juros**

Dados sobre controles de mercado de crédito e regulações foram usados para construir esse índice. Países com taxas

de juros determinadas pelo mercado, políticas monetárias estáveis, e taxas de spread racionais receberam as maiores notas.

### **C) Liberdade de possuir contas no exterior**

O índice visa classificar os países quanto à liberdade de possuir contas no exterior ou contas em moeda estrangeiras.

#### **2.1.3. Variáveis de controle**

Como variáveis de controle, foram utilizados o índice de educação e saúde do PNUD e o percentual das importações e exportações sobre o PIB. Estes dados, tais como o PIB per capita, utilizado como *proxy* para o crescimento econômico, foram obtidos do banco de dados do Banco Mundial.

#### **A) Índice de educação**

A variável consiste em um dos subcomponentes do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) e mede o número de anos médios de escolaridade que uma criança pode esperar receber ao entrar na escola.

#### **B) Índice de saúde**

O índice representa um dos subcomponentes do IDH e mede a expectativa de vida nesses países.

#### **C) Importações e exportações em percentual do PIB**

O índice mede o peso das transações comerciais, exportações mais importações, relativas ao PIB do país.

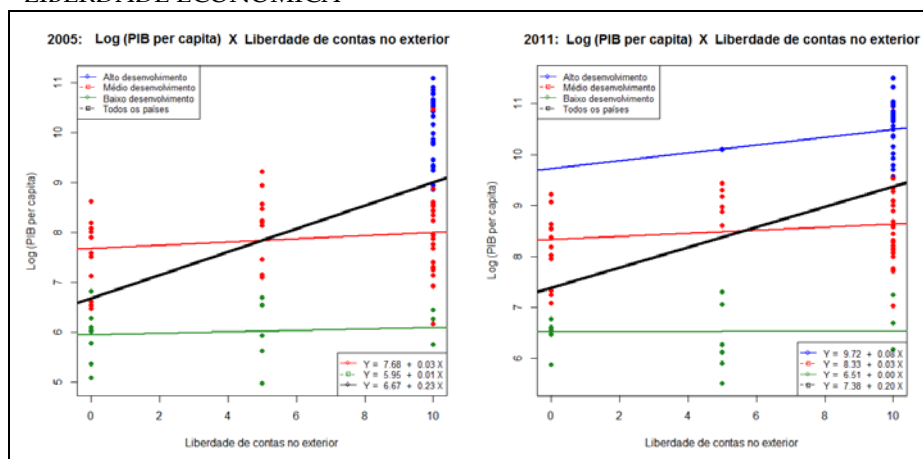
## **2.2. Relação entre liberdades e Produto Interno Bruto *per capita***

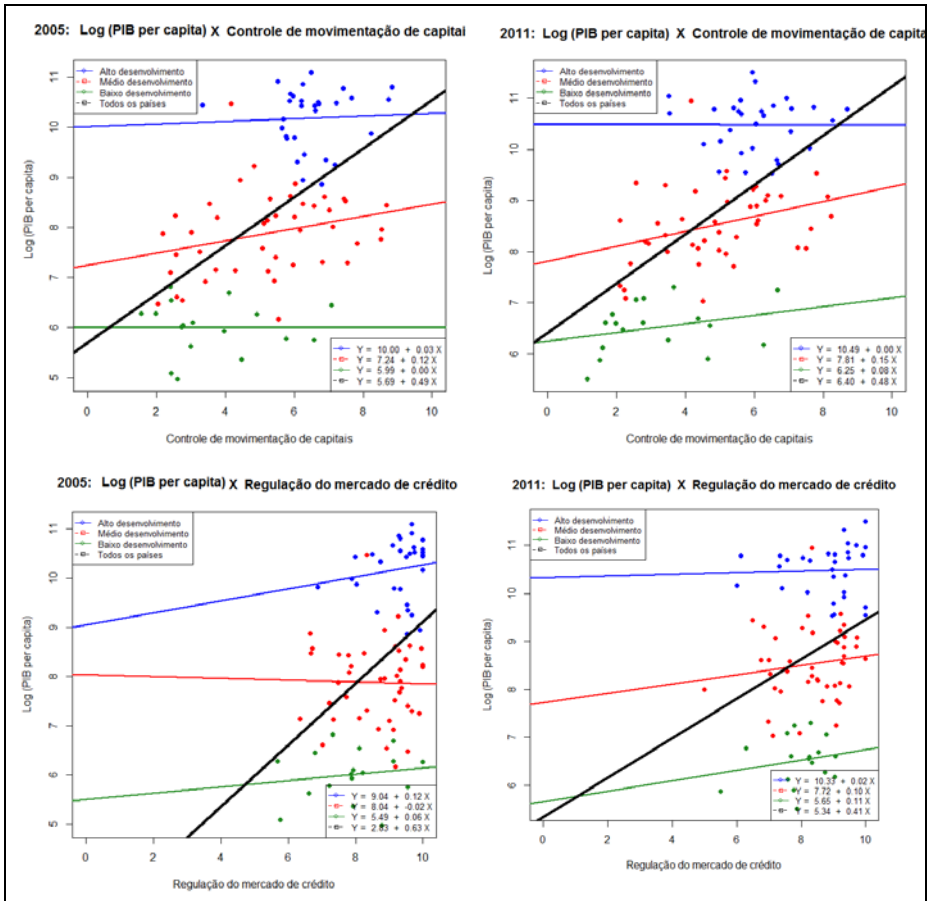


Os países foram segmentados de acordo com seu nível de desenvolvimento em três categorias: Alto desenvolvimento, médio desenvolvimento e baixo desenvolvimento. Para a realização dessa classificação, foi realizada a média do IDH desses países para o período temporal estudado. Os intervalos para classificação foram definidos como: países de alto desenvolvimento, aqueles com  $IDH \geq 0,80$ , médio desenvolvimento  $0,50 \leq IDH < 0,80$  e baixo desenvolvimento  $IDH < 0,50$ . A listagem dos países que integram cada um dos três grupos encontra-se no Apêndice.

Para uma melhor compreensão sobre o comportamento das variáveis de liberdade econômica e individual com relação ao PIB per capita (*proxy* utilizada para o crescimento econômico), foi feita uma análise estática, para comparar o comportamento das variáveis em dois períodos de tempo: 2005 e 2011.

**FIGURA 1 – ESTÁTICA COMPARATIVA COM VARIÁVEIS DE LIBERDADE ECONÔMICA**

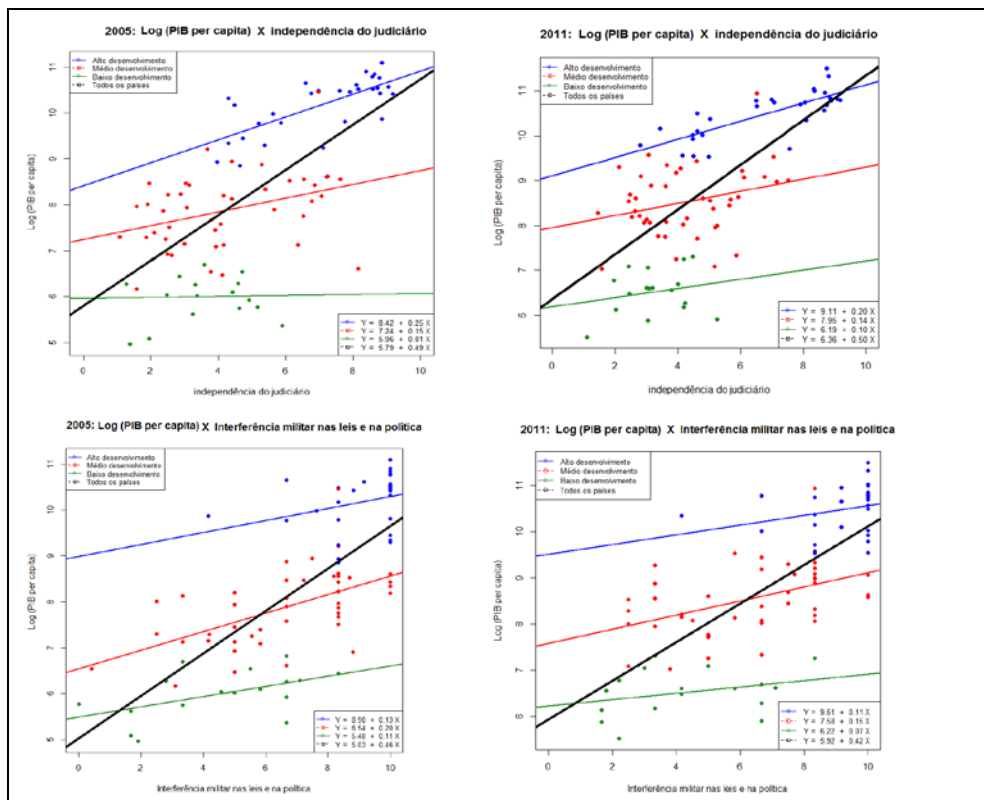


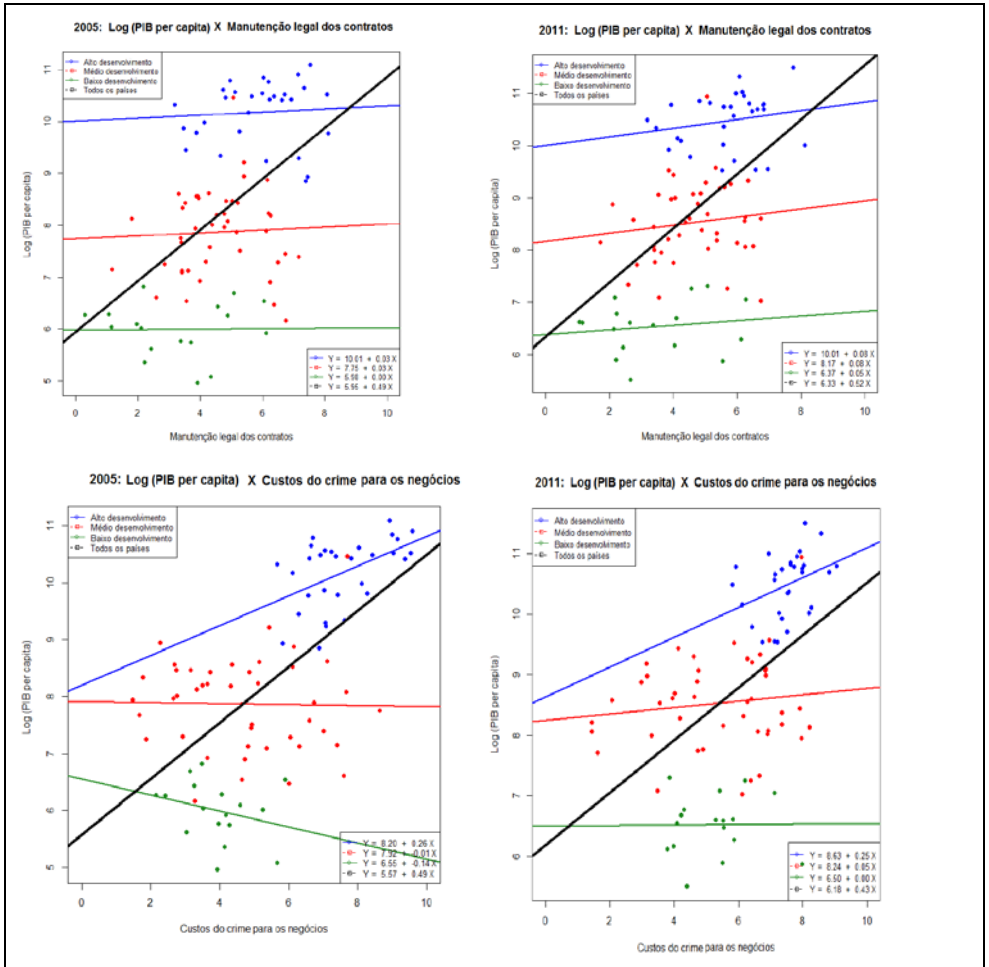


Com relação às variáveis de liberdade econômica, as figuras revelam que todos os três indicadores analisados – liberdade de contas no exterior, controle de movimentação de capital e regulação do mercado de crédito – apresentam uma relação positiva com o PIB *per capita*; o que nos revela, de antemão, que quanto maior o grau de liberdade na esfera econômica, maior o produto *per capita*. De um modo geral, esta

sensibilidade é levemente mais acentuada entre os países de médio grau de desenvolvimento.

**FIGURA 2 – ESTÁTICA COMPARATIVA COM VARIÁVEIS DE LIBERDADE INDIVIDUAL**





A mesma tendência de correlação positiva se verifica entre as variáveis de liberdade individual e o PIB *per capita* dos países, onde quanto maiores os indicadores de liberdade individual - representada pelas variáveis, independência do judiciário e manutenção legal dos contratos - maior o produto. Por outro lado, quanto menor a interferência militar nas leis e na política e quanto menor os custos do crime para os

51

negócios, maior o PIB *per capita*, uma vez que, de acordo com a definição destas variáveis, quanto maior a nota atribuída, menor é o indicador. Com relação a estes indicadores, a visualização gráfica sugere que, em geral, nos países com um grau mais elevado de desenvolvimento, o PIB *per capita* está mais fortemente relacionado às liberdades individuais.

### 2.3. Resultados do Modelo de Painei

Para avaliar como as liberdades individuais e econômicas impactam sobre o PIB per capita dos países, foi estimado um modelo de painel para o conjunto de países da amostra. As variáveis independentes foram divididas em três categorias, duas categorias representando as variáveis de interesse desta investigação, a saber, um grupo de variáveis *proxy* para liberdades individuais e outro para liberdades econômicas; adicionalmente, tem-se o grupo de variáveis de controle. Utilizaram-se os efeitos fixos para estimar o modelo, dado que as observações não foram extrações aleatórias de uma grande população.<sup>2</sup> Os resultados são apresentados na Tabela 1.

Entre as liberdades econômicas, as influências da liberdade de possuir contas no exterior e da regulação do mercado de crédito foram consideradas estatisticamente significativas a menos de 1% de significância; e do controle de movimentação de capitais e pessoas, a menos de 10% de significância. Com relação aos efeitos sobre o PIB *per capita*, o maior impacto estimado foi da regulação no mercado de crédito, onde para uma unidade de variação no índice, estima-se que o PIB per capita varie em torno de 0,71%. O menor impacto foi da variação no Controle de movimentação de

capitais e pessoas, onde para cada unidade de variação no índice, espera-se uma varie em 0,33%.

Tabela 1: Resultados do Modelo

Tabela 1 – Resultados do modelo

<b>Modelo: Efeitos-fixos, usando 637 observações</b> <b>Incluídas 91 unidades de corte transversal</b> <b>Comprimento da série temporal = 7 (2005 – 2011)</b> <b>Variável dependente: Log(PIB per capita)</b>					
Variáveis	Coeficiente	Erro Padrão	Razão – t	p-valor	
Constante	1,91091	0,220427	8,6691	<0,00001	***
<b>Liberdades econômicas</b>					
Liberdade de possuir contas no exterior	0,270623	0,0783488	3,4541	0,00060	***
Regulação do mercado de crédito	0,711942	0,230446	3,0894	0,00211	***
Controle de movimentação de capitais e pessoas	0,328683	0,181924	1,8067	0,07137	*
<b>Liberdades individuais</b>					
Independência do judiciário	1,48432	0,153496	9,6701	<0,00001	***
Interferência militar nas leis e política	1,50441	0,137415	10,9479	<0,00001	***
Manutenção legal dos contratos	0,674234	0,195257	3,4531	0,00060	***
Custos de negócios do crime	0,414138	0,163359	2,5351	0,01152	**
<b>Variáveis de controle</b>					
Índice de educação	0,980756	0,147788	6,6362	<0,00001	***
Índice de saúde	3,96013	0,230301	17,1954	<0,00001	***
Importações e exportações em % do PIB	-1,4732	0,139619	-10,5516	<0,00001	***

R-quadrado 0,903238

Nota: \*significativo a 10%, \*\* significativo a 5%, \*\*\*significativo a 1% .

No que se refere às liberdades individuais, a independência do judiciário, a interferência militar nas leis e política foram consideradas estatisticamente significativas para explicar mudanças no PIB *per capita*, a menos de 1% de nível de significância, e o impacto dos custos de negócios do crime foi avaliado como sendo significativo a menos de 5% de nível de significância. O impacto do aumento em uma unidade nos índices de manutenção legal dos contratos e custos de negócios do crime resultaria, respectivamente, em 0,67% e

0,41% de aumento no PIB *per capita*. Os resultados indicam que o impacto de mudanças nas liberdades individuais sobre o PIB per capita é maior do que o de alterações nas liberdades econômicas no que se refere à independência do judiciário e a interferência militar nas leis e política, onde os parâmetros estimados foram superiores a um. Para uma variação de uma unidade na independência do judiciário, o PIB per capita se alteraria em 1,48%; e para cada unidade de alteração no índice de interferência militar nas leis e política, o impacto sobre o produto *per capita* seria de 1,50%.

### **3. Considerações Finais**

A partir do enfoque novo institucionalista, o objetivo do trabalho foi o de avaliar se as liberdades econômicas e individuais estariam relacionadas a maiores níveis de produto, para o período de 2005 a 2011. Para a abordagem institucionalista sobre crescimento, instituições apropriadas gerariam incentivos ao investimento, onde economias com elevado índice de liberdade econômica e individual apresentariam níveis de produto mais elevados.

Os resultados encontrados sugerem que um ambiente institucional identificado com a proteção às liberdades econômicas e individuais está relacionado a maiores níveis de produto *per capita*. A análise descritiva foi feita através de uma análise estática, visando avaliar o comportamento das variáveis de liberdade econômica e individual com relação ao PIB per capita para 2005 e 2011. Os países foram divididos em três grupos, de acordo com o nível de desenvolvimento. Como consideração geral, as liberdades econômicas estão associadas a maiores níveis de produto, estando mais fortemente

associada nos países com nível médio de desenvolvimento. Com relação às liberdades individuais, também foram observadas relações positivas destas com o nível de produto *per capita*. A maior sensibilidade dos países com médio grau de desenvolvimento talvez possa ser atribuída à heterogeneidade destes indicadores e à importância deles na geração de um ambiente propício ao desenvolvimento da iniciativa privada. Em geral, nos países com um grau mais elevado de desenvolvimento, o PIB *per capita* está mais fortemente relacionado às liberdades individuais.

Com o objetivo de identificar o impacto das liberdades econômicas e individuais sobre o nível de produto *per capita* dos países foi estimado um modelo de painel. Com relação às liberdades econômicas, foram encontradas evidências de que os indicadores de liberdade de possuir contas no exterior, de regulação do mercado de crédito e de controle de movimentação de capitais e pessoas exercem uma influência significativa sobre os níveis de produto. Os resultados encontrados também sugerem que as liberdades individuais impactam de forma positiva sobre o nível de produto, entre elas, citam-se os índices de independência do judiciário, de interferência militar nas leis e política, de manutenção legal dos contratos e de custos de negócios. Ressalta-se que os resultados indicam que o impacto de mudanças nas liberdades individuais de independência do judiciário e de interferência militar nas leis e política são superiores a uma unidade. Para uma variação de uma unidade no indicador de independência do judiciário, o PIB *per capita* se alteraria em 1,48%; e um aumento de uma unidade no índice de interferência militar nas leis e política resultaria em um impacto sobre o produto *per capita* seria de 1,50%.



## BIBLIOGRAFIA

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. The Role of Institutions in Growth and Development. **Review Of Economics And Institutions**, [s.l], p. 1-33. set. 2010.

AYAL, Eliezer B.; KARRAS, Georgios. Components of economic freedom and growth. **Journal of Developing Areas**, [s.l], v. 32, n. 3, p.327-338, mar. 1998.

BARRO, Robert J. Economic growth in a cross section of countries. **Quartely Journal Of Economics**, [s.l], v. 106, n. 2, p.407-443, maio 1991.

BERGGREN, Niclas. The benefits of economic freedom: a survey. **The Independent Review**, Oakland, v. 8, n. 2, p.193-211, mar. 2003.

COASE, R. H.. The Nature of the Firm. **Economica**, London, v. 4, n. 16, p.386-405, nov. 1937

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. 2002. 227 f. Tese (Doutorado) - Curso de Economia, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, Porto Alegre, 2002.

ELSTER, J. Social norms and economic theory. **Journal of Economic Perspectives**, Pittsburgh, American Economic Association, v.3, n.4, p.99-117, set, 1989.

GWARTNEY, James D.; HOLCOMBE, Randall G.; LAWSON, Robert A. Economic freedom, institutional quality, and cross-country differences in income and growth. **Cato Journal**, Washington, v. 24, n. 3, p.205-233, mar. 2004.

HAYEK, F.A. von. **Individualism and Economic Order**. Chicago: The University of Chicago Press, 1948.

HODGSON, Geoffrey M. The Approach of Institutional Economics. **Journal Of Economic Literature**, Sidney, v. 36, n. 1, p.166-192, mar. 1998.

JOHNSON, B. An institutional approach to small-country problem. In: FREEMAN, C.; LUNDVALL, B. (Ed.) **Small countries facing the technological revolution**. London: Pinter, p. 279-297, 1988.

KNACK, Stephen; KEEFER, Philip. Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures. **Economics & Politics**, [s.l], v. 7, n. 3, p.207-228, nov. 1995.

NORTH, D. C. Economic performance through time. **American Economic Review**. Pittsburgh, v. 84, n. 3, p. 359-368, jun. 1994.

NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional Change, and Economic Performance**. Nova York: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. Institutions and the performance of economics over time, In: MENARD, Claude; SHIRLEY, Mary M. **Handbook of New Institutional Economics**. Netherlands: Springer, 2005. p. 21-30.

SOLOW, R. A. Contribution to the theory of economic growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 70, Feb. 1956.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction Cost Economics. In: MENARD, Claude; SHIRLEY, Mary M. **Handbook of New Institutional Economics**. Netherlands: Springer, 2005. p. 41-68.

## APÊNDICE

Quadro: Relação de Países por nível de Desenvolvimento

Alto	Médio	Baixo
Australia	Albania	Bangladesh
Austria	Argentina	Benin
Belgium	Armenia	Burkina Faso
Canada	Bolivia	Burundi
Czech Rep	Botswana	Cameroon
Denmark	Brazil	Chad
Estonia	Bulgaria	Ethiopia
Finland	China	Kenya
France	Colombia	Madagascar
Germany	Costa Rica	Malawi
Greece	Croatia	Mali
Hungary	Dominican Rep	Mauritania
Iceland	Ecuador	Nepal
Ireland	Egypt	Nigeria
Israel	El Salvador	Tanzania
Italy	Georgia	Uganda
Japan	Guatemala	Zambia
Korea South	Honduras	
Latvia	India	
Lithuania	Indonesia	
Netherlands	Jamaica	
Norway	Jordan	
Portugal		
Slovak Rep		
Slovenia		
	Kuwait	
	Kyrgyz Republic	
	Malaysia	
	Mauritius	
	Mexico	
	Mongolia	
	Morocco	
	Namibia	
	Pakistan	
	Paraguay	
	Peru	
	Philippines	
	Romania	
	South Africa	
	Sri Lanka	
	Thailand	
	Tunisia	
	Turkey	
	Ukraine	
	Uruguay	
	Vietnam	
	Kazakhstan	

Spain
Sweden
Switzerland
United Kingdom
United States

---

<sup>1</sup> Os dados apresentados no relatório de 2013 referem-se a índices compilados em 2011

<sup>2</sup> A escolha pela utilização de efeitos fixos foi reforçada pelo resultado apresentado no teste de Hausmann, onde a hipótese nula foi rejeitada a 5% de significância.

# *Democracia e Política: elementos de resistência ao Estado de Exceção*

*Samantha Buglione  
Eduardo Didonet Teixeira*

## *Introdução: da Democracia*

*“Democracia: es una superstición muy difundida,  
un abuso de la estadística”  
(Jorge Luis Borges)*

A Democracia representa a possibilidade de uma vida política (AGAMBEN, 2014). E a vida política (*bios*), que é sobre o modo de viver a vida (*katà ton bión*), não depende de um Estado, mas da capacidade de pensar questões para além de uma vida orgânica (*zoe*), entendida como o mero fato de viver (*katà to zen auto mónon*). De forma simples: o sentido da política é a liberdade (ARENDDT, 2002). Não é, portanto, um campo para realização de impulsos adolescentes com o desejo de os impor ao mundo. É (ou deveria ser) meio para a produção de verdadeiros seres humanos e para a perene autossuperação. É, portanto, um lugar de criação, de arte. A arte da política.

Por séculos se discute o significado de democracia. O sentido literal “poder do povo” é constantemente reformulado

na expressão “poder do povo, para o povo e pelo povo” (DELLA PORTA, MOLINDO e COTTA, 2004). Donald Schuler, no seu livro “Origens do Discurso Democrático” relata o mito do nascimento da democracia. Segundo o autor a democracia surge do rompimento dos homens com os deuses. Assim, é na posse de uma voz contestadora, que não quer ser dominada, que a diversidade se estabelece. É a ação em verbo a semente germinada da democracia.

É possível falar em três tradições na teoria contemporânea sobre democracia: 1. A teoria clássica aristotélica das três formas de governo: a) governo do povo, no caso dos que gozam dos direitos de cidadania, b) governo de um só, e c) governo de poucos; 2. A teoria medieval de origem romana, apoiada na soberania popular; e 3. A teoria moderna conhecida como teoria de Maquiavel, nascida com o Estado moderno.

Por outra matriz teórica podemos analisar a democracia a partir de uma: concepção **plebiscitária**, ligada ao pensamento de Rousseau; ou uma concepção **procedimental/representativa**, vinculada à obra de Kelsen e ao Positivismo jurídico, ou, ainda, e a Democracia **deliberativa**, presente na filosofia aristotélica. Ao longo do século XIX a discussão em torno da democracia a relacionou a uma diversidade de elementos tais como: liberalismo, socialismo e elitismo, por exemplo. Isso evidencia o quanto a democracia é compatível com diferentes conteúdos ideológicos e culturais.

Alguns autores observam que a Democracia procedimental/representativa, que delega aos políticos poder

de decisão, não é suficiente para garantir a legitimidade da estrutura do Estado, tampouco para explicar o modelo brasileiro. Em diferentes acepções a democracia moderna é vista como um campo de mecanismos para controle das elites. Assim, a participação na política e os mecanismos de representação são temas condicionantes da própria discussão sobre democracia. Uma teoria minimalista do governo popular, como observa McCormick (2001), que pode ser a democracia fraca de Dahl, tem nas eleições periódicas seu método primordial e muitas vezes exclusivo. Contudo, as eleições, como já observado por Maquiavel, no século XVII, são um método insuficiente de controle sobre as elites porque estas são motivadas pela vontade de dominar. Mas isso não situa Maquiavel, claramente, no campo da democracia substantiva ou participativa de hoje. Para Maquiavel o povo não pode produzir *accountability* ou responsividade das elites por meio de eleições apenas. São necessárias também instituições governamentais auxiliares e uma cultura política antagonista. Para, além disso, é em Maquiavel que se tem um desenho de um Estado emancipado. Essa é uma característica importante porque a democracia, nessa configuração, herdará o lugar de legitimação das estruturas de poder, mas, principalmente de controle sobre práticas de dominação e de garantia da diversidade. A ideia de ser uma forma de resistência à dominação significa duas coisas: 1. Que há várias instâncias de exercício do poder, uma que está nas elites e outra no povo; e que 2. O direito a autorregulamentação ou autodeterminação torna-se fundamental para esta ordem política jurídico-racional.

Parece ser quase um consenso de que a democracia representativa ou de eleição é insuficiente tanto para



representar os interesses de determinada comunidade quanto interesses gerais e, igualmente, para controlar as elites, no sentido de Maquiavel. Estudos em ciência política observam que os limites apontados à democracia representativa vêm estimulando o debate e o desenvolvimento de novos modelos teóricos de democracia que ampliam os atores, os espaços e os sentidos da política.

Isso reforça a ideia básica de que a democracia refere-se a superação da autocracia. Ou seja, é o coroamento de uma organização de poder – o Estado – não mais vinculado a fundamentos metafísicos de deus ou da natureza, mas agora emancipado e sujeito de si mesmo. Sendo a legitimidade do pacto de convivência a própria vontade dos indivíduos, a razão humana, não há mais fatores heterônomos explícitos, como deus ou a natureza para responder sobre a razão da ordem (ou desordem) no mundo. E não estou aqui desconsiderando o campo ou o *habitus* de Bourdieu ou os ensinamentos da psicanálise, apenas reforçando que as razões não estão mais para além de nós. Assim, a diversidade, a autodeterminação e os conflitos são necessários. A igualdade não é de semelhança ou paridade. Mas do igual reconhecimento e consideração dos interesses de pessoas diferentes. Trata-se, portanto, de uma igualdade política (DAHL, 2001)<sup>1</sup>.

Se a democracia se afastar da política, que é o que garante o seu sentido “forte” e se reduzir ao seu sentido “fraco” de uma *legalidade de representação dos interesses da maioria*, poderemos ter aí uma teratologia perversa. Explico. Se a democracia deixa de ser conflituosa, diversa, participativa e com várias formas de representação, qualquer ação, resultante

de um procedimento de eleição mediante voto da maioria, poderá ser chancelado e legitimado, mesmo a revelia de direitos historicamente constituídos. A exemplo políticas governamentais de controle, de redução de direitos, o aumento de privilégios e violência institucional. Nessa lógica, o status moral do governo da maioria, permite, por exemplo, que A e B se unam para espoliar C, C e A por sua vez se juntem para pilhar B, e então B e C conspirarem contra A etc...

A política como controle, de Hobbes, leva a uma democracia “fraca”; a democracia da liberdade de Spinoza exige uma política “forte”.

Se democracia pressupõe a existência da política a pergunta que nos cabe é se o Estado permite a política. Estruturo a questão desta forma porque concebo o Estado como uma abstração configurada em uma personalidade que pode, entre varias, ter um caráter democrático ou não. Além disso, preservo a ideia de que a política é algo anterior e superior ao próprio Estado.

### *Oclocracia: alguma chance?*

A hipótese que proponho neste texto inspira-se no pensamento do italiano Giorgio Agamben (2004). Ele observa que na medida em que a nossa identidade é determinada por fatos biológicos (a exemplo da raça, etnia, gênero, sobrenome etc.), que são “fatos que não dependem da minha vontade e sobre os quais não tenho controle, a construção de algo como uma identidade política e ética é problemática”, para não dizer impossível. Dito de outra forma, estamos esvaziando a política, transformando os espaços originalmente políticos em exclusiva gestão, em administração de sintomas e efeitos. Poucos querem entender as causas ou lidar com elas. A

política, assim, vira biológica (no sentido de Foucault) e perde sua capacidade artística de pensar a diversidade. Isso porque fundamenta as regras do jogo político em critérios que não dependem da vontade e da ação dos sujeitos, que é o que ocorre quando os critérios eleitos para as ações são exclusivamente biológicos. É como se houvesse um retorno à natureza como fator metafísico de deliberação sobre as razões das coisas no mundo. Por certos elementos como raça, étnica, gênero influenciam nossos interesses porque nos fazem experimentar o mundo de uma maneira. Mas, isso é diferente de dizer que as razões da nossa experiência, de todas as experiências, ou do mundo, está condicionada as características que decorrem de uma loteria da natureza.

Nunca foi tão recente e lúcida a resposta do jurista Hans Kelsen (2001) quando afirmou positivamente que o estado nazista era um estado de direito. Afinal, aquele Estado não carecia nem de legalidade, nem de validade, tampouco de representação. Poderia não ser um estado ético, justo ou mesmo bom, mas era de direito.

Fica evidente, até aqui, o mosaico de infinitas possibilidades que temos diante da questão sobre democracia, política e Estado. Este texto, de forma muito simples, resgata alguns consensos sobre Estado e Democracia e discute em que medida estamos testemunhando hoje o que alguns autores chamam de Estado de Exceção ou Estado Securitário. Minha hipótese é que estamos rumando para algum tipo de oclocracia, um modelo de constante controle chancelado por uma maioria votante cuja identidade política decorre de fatores que não dependem da vontade dos sujeitos, mas de suas características biológicas. Os mecanismos de

representação legítima se reduzem, e a participação do povo vira ferramenta de legitimação para uma gestão burocrática. A consequência operacional é que a liberdade, a pluralidade, a autodeterminação e a ação criativa tornam-se artigos de luxo. As políticas de segurança tornam-se políticas sociais e o que era exceção vira regra.

### *Estado, Direito e Democracia: situando nossas categorias*

Falar em Estado, Direito e Democracia é falar de representações sustentadas tanto em crenças, apegos quanto aversões, de indivíduos, grupos, tempos e culturas. Ao longo da história essas abstrações - inventadas por nós - operam, cada uma a seu tempo e a seu modo, a partir de um paradigma incorporado ou criado de humanidade e de pensamento. Esse paradigma pode referir-se a um humano capacitado para a ação política (*politikon zoon*); ou ao sujeito capaz de lidar com tarefas da vida, como um *homo faber* (o ser que faz); ou, ainda, refere-se ao homem que é apenas objeto em uma engrenagem pouco pensada e muito menos politicamente vivida por ele (*animal laborans* - o ser que consome)<sup>2</sup>. No que se refere ao pensamento estamos, ainda, vinculados a uma concepção antropocêntrica, cartesiana, e ao empirismo inglês, principalmente na forma de fazer ciência e se portar no mundo<sup>3</sup>. A consequência disso é a crença de que tudo que provem da técnica científica já está chancelado em si. Por exemplo: testes em animais não-humanos, uso de câmeras de segurança na rua, chips em pessoas, controle de dados, só para citar alguns exemplos.

O Estado surge como uma pessoa abstrata dotada de uma capacidade mítica para lidar com os problemas ou

anseios dos homens. Um poder central e exclusivo, tal qual as religiões monoteístas. Segurança, previsibilidade, não-subordinação, igualdade e liberdade eram/são pontos chaves desta abstração. A pluralidade de legitimidades e de deuses migra, paulatinamente, para a pluralidade de ideias. O monismo não é só religioso ele também se torna jurídico.

Enquanto a Idade Média era palco de diferentes fontes legítimas de poder e autoridade (Igreja, Rei, Senhor Feudal) o pensamento e a ação deveriam estar de acordo com uma moral única e religiosa. Uma realidade um tanto diferente dos modelos anteriores das *polis gregas* e dos posteriores Estados laicos modernos. O ponto é que foi na tensão de diferentes ideias, interesses e moralidades e nos conflitos daí decorrentes, ou seja, na ação política em contextos de diversidade, que os modelos se reconfiguraram. É desses embates que surge o Estado. O Estado, portanto, é fruto de ânsia por uma estrutura uniforme capaz de dar condições para que haja um campo político, um campo de diversidade.

Na modernidade, pensando aqui pós 1492, o monismo moral e a progressiva biologização da política são processos com poucos antecedentes. O mais obvio é o regime Nazista no qual: 1. o inimigo surgia não por conta da sua ação, mas por sua condição biológica/religiosa; e 2. as instituições políticas tornam-se espaços de administração e não mais de criatividade. A discricionariedade do agente do Estado não estaria mais orientada a pensar o problema, mas, apenas, seus efeitos. Ele não decide sobre as causas, ele gerencia problemas.

Dessa lógica surgem legítimas práticas de controle. Afinal, se tanto os conflitos quanto as desigualdades são

problemas e é preciso erradicar as diferenças, a segurança torna-se a questão prioritária por excelência. O que antes era aplicado a presos, judeus e condenados, hoje é bem de consumo popular e banalizado no cotidiano, a exemplos dos “buffets a kg”, das câmeras de segurança e das tecnologias biométricas. No Brasil todo o eleitor deverá ser identificado biometricamente e isso é defendido como uma boa estratégia de segurança e controle. Segurança de quem, controle de que?

Somos, igualmente, iguais, desiguais e diferentes. Seja por fatores genéticos, condições econômicas, intelectuais, criatividade, beleza, oportunidades, sorte e por aí vai. A questão é sobre o que será o fundamento responsável da nossa identidade política: se algo que não está no nosso controle, como genética, ou se será nossa ação. O que está por traz desta questão é o reconhecimento ou na da liberdade como algo possível e de valor. Quando algo que não depende da nossa vontade torna-se o político, o político se esvazia. Quando a diferença e a diversidade tornam-se problema a política se esvazia. Quando a segurança torna-se o tema do Estado, a política se esvazia. E estruturas vazias de política não são estruturas capazes de serem democráticas.

Assim, diversidade e política irão se subordinar a gestão pública e a democracia eletiva servirá não mais para dar vazão a vozes e interesses diversos, mas para chancelar qualquer arranjo. Talvez em parte porque a diversidade não seja compatível com um Estado de Exceção.

*O Estado: breves notas sobre o ponto de partida*

A consolidação do Estado, nos moldes que o compreendemos hoje, forma-se a luz de pensadores como Nicolau Maquiavel (1469-1527), Jean Bodin (1529-1596), Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), Charles de Montesquieu (1689-1755) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1788). Esses pensadores desenvolveram e amadureceram questões centrais para o tema Estado como território, centralidade do poder, soberania, divisão de poderes, hierarquia, competência, sociedade civil, desobediência civil, fontes de direito e lei, só para citar alguns.

A ideia de um poder centralizado, fundado em si mesmo, no caso em uma autoridade racional-legal, é sintomática das tensões históricas que o antecederam. Na idade média vivia-se na tensão decorrente de uma pluralidade jurídica. Ou seja, mesmo com uma autoridade depositada em monarca (*actoritas*) várias eram as fontes legais de poder (*potesta*). Essa divisão entre autoridade e poder gerava muita insegurança. As ordens poderiam vir do monarca, do senhor feudal ou da igreja e ambas eram igualmente validas e legítimas em um monismo moral. O movimento de pensadores como Maquiavel foi o de mapear as relações entre elites dominantes e um povo que não queria ser dominado. Traçando, assim, o que hoje podemos chamar de direito a auto-regulamentação ou dever de não fazer do estado. A reforma protestante e a diversidade moral alimentaram essa demanda por liberdade. O resultado ia, do ponto de vista teórico e da burocracia, maturando um modelo de poder centralizado em um território com o dever de preservar a diversidade moral.

O elemento central da diferenciação deste modelo de poder político para anteriores, como os da república romana, a polis grega ou na idade média em geral, consistia no progressivo “centramento” do poder, seguindo uma instância mais ampla, que acabaria por compreender todo o escopo da política.

O termo Estado, em associação ao poder político, surge nos termos da Paz da Westfália (1648). Passando a ser compreendido como uma “pessoa” abstrata, com prerrogativas, soberania e poder.

### *O Estado moderno: um modelo baseado na autoridade racional-legal*

Estado é um gênero com várias facetas. Estado de Direito, Estado Constitucional, Estado Liberal, Estado Social, Estado Democrático, Estado Democrático de Direito são algumas das espécies possíveis. O Brasil é um Estado Constitucional, Democrático e de Direito. Isso significa que há um entrelaçamento direto entre Direito e Estado (Contrato - Constituição) e que a legitimidade, a autoridade, desta ordem não é mais teocrática (deus ou a natureza), mas racional-legal. Esse modelo racional-legal poderá, inclusive, ter vários formatos, fascista, nazista, autoritário ou democrático. Em qualquer um deles o poder e a autoridade estão centralizadas em um único lugar.

Assim, pensa-se o Estado moderno como uma ordem político-jurídica (SCHIERA, 2000). É possível observar um consenso na doutrina sobre alguns elementos básicos que caracterizam o Estado.



Para Weber o elemento fundamental que caracteriza o Estado é o monopólio da força legítima. Os elementos essenciais desta definição são: 1. A afirmação do princípio da territorialidade da obrigação política e da impessoalidade do comando político, resultado, assim, nas características essenciais de uma nova forma de organização política; 2. Obrigação política que implica no reconhecimento do monopólio da força legítima, 3. O desenvolvimento de uma burocracia pública característica de um poder impessoal obrigada por lei a respeitar o Estado de Direito. Em Weber o estado moderno é baseado na autoridade racional-legal presente em seus diretores. Ou, dito de outra forma, diretamente ligado as formas específicas de administração.

Em síntese: o poder do Estado de direito é racional quando, escreve Weber, se apoia na crença da legalidade dos ordenamentos estatuídos e do direito daqueles que foram chamados a exercer o poder. Assim, a fé na legitimidade se resolve em fé na legalidade, e a legitimação da administração que transmite o comando político é uma legitimação legal.

O estado de direito é lógico, abstrato e idealista, ou, dito de outra forma: hipotético-dedutivo. Se desenvolve em um esquema do tipo “se x deve ser y”. A fórmula, embora elegante, apresenta-se permeada de tensões e decorre das ambivalências e contradições do próprio conceito de Estado de Direito. Um exemplo é que, de um flanco está o liberalismo a denunciar, na fórmula, o excesso de Estado, e de outro os socialismos a censurar uma mistificação excludente ligada ao formalismo do Estado.

*O Estado liberal e o Estado social*

A diferença entre o Estado exclusivamente liberal e o Estado Social de Direito é que, como o nome já anuncia, este postula pilares de caráter *social* e não apenas a previsão das liberdades negativas. Enquanto que o Estado liberal estrutura-se nas liberdades negativas, que significam o não-fazer do Estado, permitindo, assim, a livre ação dos sujeitos e, ainda, a liberdade de resistência, o direito de não fazer dos cidadãos. O Estado social preza pelas liberdades positivas, ou seja, o dever de fazer do Estado.

É possível afirmar, considerando autores mais tradicionais em teoria do Estado, que a forma do Estado oscila entre a liberdade e a participação. Por exemplo, os direitos fundamentais representam a tradicional tutela das liberdades burguesas: liberdade pessoal, política e econômica. Constituindo-se, assim, um limitador da intervenção do Estado sobre os indivíduos. Dito de outra forma representa a conquista do dever de “não fazer” do Estado. Já os direitos sociais representam direitos de participação no poder político e na distribuição da riqueza social produzida. Ou seja, refere-se ao “dever de fazer” do Estado.

Nesse sentido afirma-se que a integração entre Estado Social e Estado de Direito não ocorre em nível constitucional, mas somente em nível legislativo e administrativo. A tese aqui é que enquanto os direitos fundamentais são a garantia da sociedade burguesa (ao menos na origem da proposta) que a separa do Estado, os direitos sociais são a via de entrada da sociedade no Estado, modificando, inclusive, sua estrutura formal.

## *A democracia*

Para além de um regime de governo, de um modo de articulação institucional do poder, a democracia, nos textos constitucionais contemporâneos, é um conceito jurídico cuja definição decorre de uma interpretação sistemática de todo o sistema normativo. Democracia<sup>4</sup> é um regime de poder “no qual as decisões que interessam a toda a coletividade (grande ou pequena que seja) são tomadas por todos os membros que a compõe” (BOBBIO, 1983, p. 79). Essas deliberações não são necessariamente um somatório de vontades, mas decisões que retornam ao próprio sistema de forma a garantir os acordos e o respeito às liberdades individuais. A importância da liberdade como direito fundamental depende de seu envolvimento no “exercício pleno, bem-informado e efetivo das capacidades morais” (RAWLS, 2000, p. 392).

Como sistema político a democracia exige tanto isonomia quanto imparcialidade na sua operacionalidade para que se realize. Esse é o grande desafio porque a democracia “dota todo e qualquer cidadão do direito de expressão para que possa participar do processo decisório acerca dos critérios para se fazer justiça [...] e na distribuição de todo direito” (FELIPE, 1998, p. 54). Dito de outra forma, trata-se da exigência do igual reconhecimento ou ponderação dos diferentes interesses de diferentes sujeitos morais. Nesse sentido, reduzir a democracia à lógica da maioria é problemático porque não impede o conluio de A e B contra C.

## *Representação e interesses*

*“Permitir-me-ei ainda perguntar se nos últimos cinco, ou dez, ou quinze anos, não cresceu incessantemente o número*

*daqueles que ali votam por interesses pessoais ou particulares; e se o número de quem ali vota tendo por base uma opinião política não decresce igualmente sem cessar”.*

*Alex de Tocqueville, Câmara dos Deputados, 1848.*

Tocqueville (1977; 1991) defendia a democracia em um contexto particular. Assim como Aristóteles parecia concordar que alguns modelos eram bons em determinadas sociedades, mas não em outras. Não havia, portanto, uma ideia da democracia como algo bom a priori. A legitimidade, em democracias constitucionais, caracterizadas pela pluralidade e laicidade, deveria ser construída para além da imposição de uma ideia de bem ou sob a égide de lógicas de controle.

A *polis*, dos tempos modernos, pode ser compreendida como Estado que ora é sujeito e ora é objeto de si mesmo. Sujeito, porque pertence à esfera da política, do poder, da titularidade da força ou a força legítima, válida e eficaz; E objeto, porque compõe a esfera da reflexão sobre a própria atividade (BOBBIO, 2000). A representação, nesse sentido, irá se referir aos membros dessa ordem política devendo ocorrer de forma que os interesses sejam observados e o poder não seja concentrado. Mas qual o limite, ou o poder, dos interesses? Esse poder é legítimo quando de uma simples paridade em processos eletivos?

A legitimidade da Democracia estará na representação dos interesses dos cidadãos, mas não nos seus interesses privados estendidos à esfera pública. Os interesses aqui referem-se ao da ordem política. Por essa razão é possível questionar se o simples sufrágio é suficiente para

representação política. O voto, “ao qual se costuma associar o relevante ato de uma Democracia, é o voto não para decidir, mas sim para eleger quem deverá decidir” (BOBBIO, 2000, p. 372).

Para Bobbio (2000b), em Democracias Constitucionais, a representação pode ser pensada como arranjos de poder, no sentido dos meios para apreciação dos diferentes interesses, tanto na ordem particular, quanto geral ou pública. Ou, de forma bem pragmática, pode ser entendida simplesmente como “um expediente técnico-institucional que permite tomar decisões coletivas onde não seria nem possível nem desejável a Democracia direta” (BOBBIO, 2000, p. 461).

A representação é necessária porque a dinâmica da vida social, em contextos modernos contemporâneos, frequentemente vincula a ação de pessoas e instituições a processos complexos. Considerando que nenhuma pessoa pode estar presente em todos os espaços que afetam sua vida é preciso criar dinâmicas virtuais para que o ser esteja representado. Robert Dahl (2001) observa que mesmo em uma democracia direta descentralizada, ainda assim, é preciso existir esferas de representação. Isso porque a participação igualitária de todos na deliberação política (um valendo por um), segundo ele, só é possível em pequenos comitês. Além disso, no curso da vida social as unidades políticas pequenas e descentralizadas tendem a se expandir por meio de conquistas ou de coalizões (DAHL, 2001). A questão então é saber se é possível representar o interesse público e quais os limites para a representação dos interesses particulares.

É preciso observar que interesse público e interesse geral correspondem a concepções diferentes do que é público. Na primeira ‘público’ é o que existe de comum numa coletividade e, também, num espaço público. Devendo, assim, haver espaço para o exercício do que não é comum. Público é algo que pertence tanto ao Estado quanto a sociedade. É nesse campo que estão os elementos comuns de uma comunidade. Já o interesse geral é uma prerrogativa do Estado e de suas instituições e também pode ser pensado como interesse público secundário.

Por ser a ordem social um pacto político, o liberalismo reconhece em cada pessoa dois conjuntos de valores: públicos e não públicos (que não é o mesmo que privados), e limita ou prioriza as prescrições do pacto social ao primeiro. A representação política, portanto, permite a garantia dos valores que são comuns. Essa garantia é o que Rawls (2000) chama de *overlapping consensus*; ou seja, as áreas restritas de concordância. Com isso, cada cidadão é livre para cultivar suas convicções normativas particulares. O desafio é evitar que essas convicções morais particulares invadam a vida política diária de forma a impor essas convicções ao coletivo. A representação política deve estar voltada à garantia do *overlapping consensus*. Quando menos espaço de “respiro” privado, menos política, menos democracia.

Considerando que, etimologicamente, ‘representar’ é estar presente ou comparecer, refere-se, assim, a um campo de ação, de autoridade. Quem autoriza algo é pessoa e o que é dado é uma autorização, uma licença, para um ato, para uma ação. Portanto, representação é uma ação legitimada pela

autoridade de uma pessoa. Com isso, uma multiplicidade de sujeitos podem se converter em uma só pessoa:

“cuando está representada por un hombre o una persona, de tal modo que ésta puede actuar con el consentimiento de cada uno de los integran esta multitud en particular. Es, en efecto, la unidad del representante, no la unidad de los representados lo que hace la persona una, y es el representante quien sustenta la persona, pero una sola persona; y la unidad no puede comprenderse de otro modo en la multitud. Y como la unidad naturalmente no es *uno* sino *muchos*, no puede ser considerada como uno, sino como varios autores de cada cosa que su representante dice o hace en su nombre. Todos los hombres dan, a su representante común, autorización de cada uno de ellos en particular, y el representante es dueño de todas las acciones, en caso de que le den autorización ilimitada (HOBBS, 1994, p. 135).

A representação pode ser entendida, juridicamente, como o ato de agir em nome e por conta de outro, de forma autorizada e legítima, mas isso se difere de representação política. Isso porque há dois campos de interesses representados. Entretanto, independente do campo, representar é poder ‘de’ e ‘para’ a ação. A diferença é que, se o sentido empregado for o de interpretar, agir por símbolos ou reproduzir a idéia de alguém, a ‘licença’ outorgada é de um tipo. Nesse caso, não se fala por alguém, mas se representa a cultura de alguém. Essa diferença é crucial para entender a extensão e a diferença de uma representação privada, de mandato por procuração, de uma representação pública, por eleição. Ao analisar o tema da representação Bobbio (2000)

observa dois matizes que vão nessa linha. O primeiro é a ideia de 'representar' relacionado a *rappresentanza*, o segundo 'representar' no sentido de 'espelhar', de *rappresentazione*. Ou seja, uma democracia é representativa no duplo sentido "o de possuir um órgão no qual as decisões coletivas são tomadas por representantes, e de espelhar através desses representantes os diferentes grupos de opinião ou de interesse que formam a sociedade" (BOBBIO, 2000, p. 458).

Entre a representação dos interesses e a representação política também haverá problema em relação às definições, conceitos e concepções, principalmente sobre o que interesse significa. Interesse, por certo, é o que afeta ou é importante para a vida tanto de indivíduos quanto de instituições. (YOUNG, 2006). Entretanto, a palavra interesse não possui uma clara definição, para além daquela dada pelos adjetivos aos quais irá se vincular, por exemplo, público e privado, coletivo e particular (BOBBIO, 2000). Mesmo assim, quando se fala em representação de interesses, a ideia posta é de parcialidade, ou seja, de algo específico a algum grupo ou alguém que pode estar em oposição a outros interesses igualmente específicos como também gerais. Um agente, seja ele individual ou coletivo, tem interesse naquilo que é necessário ou desejável para que sejam alcançados os fins que ele almeja. É nesse sentido, que para Íris Young (2006), os interesses são autorreferentes no sentido de definirem os meios para alcançarem os fins almejados. E, frequentemente conflitam não apenas entre agentes, mas também nas ações de um único agente. A questão é que a representação do interesse é corrente e comum na prática política (YOUNG, 2006).



Assim, a diferença possível entre representação de interesses e representação política é que a representação política “também é uma representação de interesses, com a diferença de que fica subentendido que se refere aos interesses gerais” (BOBBIO, 2000, p. 460).

Nessa linha, alguns dos teóricos da democracia moderna, como Rawls (1997; 2000), Habermas (1983), Dworkin (1997; 1999), Walzer (2003), Dahl (2001) têm enfrentado as tensões entre o que é possível compreender como “democracias fundadas no interesse” e “democracias fundadas na deliberação”<sup>5</sup>. O primeiro modelo representaria um tipo de sistema democrático onde as pessoas estabelecem suas opções políticas a partir dos seus próprios interesses. Assim, os agentes partem do pressuposto de que todos se comportam apenas perseguindo seus próprios objetivos particulares. É nesse modelo que é possível falar em privatização do espaço público.

As *democracias baseadas no interesse* conduzem a esfera pública a uma arena de constante disputa de interesse privados. Já a *democracia baseada na deliberação* seria aquela em que o processo de participação constrói a esfera pública na qual os temas que dizem respeito ao interesse público são debatidos e os interesses privados ou individuais acabam submersos ou incorporados pelo debate. Esse modelo permite que os argumentos e interesses privados sejam expostos a partir de regras compartilhadas. O pressuposto para que isso funcione adequadamente é o igual reconhecimento de interesses. Sem, claro, imposições prévias de certo errado, bem ou mal.

Boa parte dos arranjos atuais, na resolução dos conflitos e tensões de ordem moral e jurídica, não ocorre na esfera da representação política de democracias baseadas na deliberação, mas por conta do que costumeiramente se chama de lógica da 'troca' (de interesses privados e favores, por exemplo). Isso ajuda a pensar a força da representação e o pressuposto da igualdade. Os bens e os interesses tornam-se objeto de negociação entre sujeitos com poder para tanto<sup>6</sup>. A suposta igualdade está no fato de que as relações de troca [de interesses] não são de domínio, mas se caracterizam no fato de haver, de um lado, alguém com poder de escolha e do outro, a partir da eleição representativa, alguém com poder de ação (BOBBIO, 2000). Dessa forma, tanto o voto quanto os bens tornam-se moeda de troca. Em tese esse modelo garante a igualdade por nivelar os sujeitos, ambos detentores de algo de valor, de forma que 'cada um vale por um, ninguém por mais de um', princípio básico do utilitarismo (BENTHAM, 1984) que, segundo Richard Hare (1981), tem um mesmo elemento formal presente no pensamento de Kant (1988), a ideia de 'agir apenas segundo a máxima que se gostaria de ver transformada em lei universal'. Isso não significa que os representantes têm uma autonomia absoluta, eles apenas não estão vinculados como os mandatários do instituto privado da procuração; mas, estão vinculados ao respeito aos pressupostos do próprio Estado.

Contudo, esse amálgama de jogos de interesses particulares não pode ignorar uma esfera determinante da Democracia: a diversidade. Em tese, é a atenção neste ponto que permite que não exista nenhuma ditadura da maioria ou da minoria. Explica-se: nem a maioria pode impor seus valores à minoria, nem o contrário. Essa afirmação se fundamenta na

própria estrutura da Democracia, que não se reduz a uma representação linear e vinculada de interesses, mas se expressa no cumprimento de pressupostos que dão condições para a estrutura democrática.

Se a democracia se caracterizar como uma exclusiva representação de interesses e não uma representação política, capaz de incorporar o que é da ordem do privado e o que é da ordem da *polis*, não fará sentido. Isso porque estará estruturada a partir de um conceito – o de interesse – que se caracteriza pela oposição. No conflito, o interesse de um será contra o interesse de outro.

O importante é que, ao representar interesses de forma legítima, aquele que representa tem poder e aquele que é representado tem seus interesses, ao menos no contrato feito entre esses dois particulares, considerados. A questão central não é o formato da representação, mas sim, o sentido de representação democrática e as considerações dos interesses nesse campo. Pode-se afirmar que toda a representação será uma representação de interesse (WEBER, 1996; BOBBIO, 2000).

Até aí não existe problema, pois, como já foi observado, esses interesses são públicos e privados. O nó surge quando os interesses entram em conflito. Um conflito, para ser solucionado, depende de duas coisas: ou da negociação, ou da imposição. Tratando-se de democracias, a negociação é a via aceitável. A negociação gera um acordo entre as partes em conflito, que não poderá ser resolvido por votação, porque o conflito, para ser solucionado, necessita de um acordo. Na hipótese de uma simples votação essa poderá gerar a imposição da maioria sobre a minoria.

Weber (1996) já tratou do tema quando marcou a diferença entre o método do acordo e o princípio da maioria. Destacou que o único meio adequado para solucionar conflitos de interesses em oposição era o acordo; e quando se trata de questões nas quais estão envolvidos interesses gerais, o princípio da maioria é adequado. Contudo, a solução de Weber (1996) traz um outro problema, que assola as sociedades plurais, o da definição daquilo que é interesse geral ou público. O conflito legítimo não pode, portanto, estar na ceara das liberdades de crença e pensamento, ou seja, no campo exclusivamente privado. O conflito aceitável é aquele cuja ação de A afeta a vida de B. Se os conflitos políticos tornam-se conflitos de ordem estritamente moral, do viver a vida orgânica (zoe) a política vira biopolítica.

Para pensar um critério para essa definição, os princípios centrais das democracias constitucionais - a liberdade de crença e pensamento - pode ser a alternativa; serviriam, pois, de critério para mensurar se o processo deliberativo está a ferir, ou não, a ordem democrática. Por exemplo, se uma deliberação, em democracias representativas, inviabilizar o diálogo ou o conflito, no sentido de impor definições sobre início da vida, estará, ao mesmo tempo, se vinculando a uma moral particular e não garantindo a liberdade de pensamento e crença. Essa imposição que, por certo, decorre de uma determinada interpretação sobre o bem é o que Charles Hartshorne fala quando menciona o “[...] mal que os bons homens cometem”<sup>7</sup> (1996, p. 57), principalmente naquilo que diz respeito a viver segundo a própria consciência. A pergunta que Hartshorne (1996) faz é sobre o que acontece quando aquele que [A] vive de acordo com a própria consciência tenta compelir outros [B e C] a viver

também de acordo com essa consciência. O ponto é que há pouca possibilidade de liberdade quando se confundem questões morais, legais e éticas, fazendo do legal, expressão do moral, e este sinônimo da ética.

### *O Estado de Exceção nosso de cada dia*

A força do Direito ou a força da lei deveriam estar, em Democracias, a serviço dos Direitos Fundamentais ou de algo que se assemelhe a isso. Ou seja, deveria estar a serviço da preservação da liberdade de crença e pensamento, da possibilidade de auto superação dos sujeitos, e da garantia da não subordinação à vontade do outro sem um igual reconhecimento de interesses dos membros da comunidade moral.

Derrida afirma que a “fidelidade à tradição sempre fez comunicar a escritura com a violência fatal da instituição política” (2007, p. 44); referindo-se à ideia de uma eficácia que significa a capacidade de obrigar. No contexto da Revolução Francesa, essa expressão passa a designar o valor supremo dos atos da assembleia representativa do povo. No artigo 6º da Constituição de 1791, a ideia ‘força de lei’ designa o caráter intangível da lei, que o próprio soberano não poderia revogar nem modificar. Mas, Robespierre não foi bem um exemplo de homem ponderado e não autoritário. Importante é destacar que tanto na doutrina moderna como entre os antigos, o sintagma ‘força de lei’ se refere não apenas à lei, dispositivo normativo, propriamente dito, mas aos atos do Poder Público que expressam a eficácia e a legalidade. O conceito de ‘força de lei’, como termo técnico do Direito, define uma separação entre a eficácia da lei e sua essência formal. Lei não se

confunde com atos do Poder Executivo porque o Executivo está, igualmente, subordinado às leis. A confusão entre os atos do Poder Executivo e os do Legislativo é uma das características essenciais do Estado de Exceção. Um bom exemplo é o regime nazista, no qual, ‘as palavras do *Führer* têm força de lei’, como dizia Eichman (ARENDDT, 1999).

O Estado de Exceção pode ocorrer em Democracias. Agamben (2004) explica que é um espaço anômico, no qual o que está em jogo é uma força de lei sem lei, uma violência disfarçada de lei, um elemento místico, ou uma ficção, pela qual o Direito tenta anexar a anomia. O ponto é que “a sociedade moderna produz uma violência e uma barbárie tipicamente modernas e, assim, diversas das violências e das barbáries que produziram nas outras sociedades” (AGAMBEN, 2004, p. 151). Uma violência que pode ser chamada de procedimental. Não é o procedimento em si violento, mas seu uso e o processo no qual foi constituído. Ou seja, a narrativa jurídica é feita por um narrador e, por isso, expressa relações de poder. É possível compreender a violência do Estado de Direito na exclusão, ou melhor, na norma que inclui excluindo. Essa é a ideia da exceção,

“[...] o que caracteriza propriamente a exceção é que aquilo que é excluído não está, por causa disso, absolutamente fora de relação com a norma; ao contrário, esta se mantém em relação com aquela na forma da suspensão. A norma se aplica à exceção desaplicando-se, retirando-se desta. O Estado de Exceção não é, portanto, o caos que precede a ordem, mas a situação que resulta da sua suspensão” (AGAMBEN, 2004, p. 25).

Suspende-se liberdade “por razões de segurança”. Quando esse processo é chancelado por uma maioria não há espaço para a política. Na lógica de um Estado securitário toda ação de crítica ou de questionamento à política imposta será revertida em administração do conflito em prol dos interesses do Estado. Em democracias essa dinâmica beira um “totalitarismo do procedimento” em que qualquer coisa é aceitável porque trata-se de gestor legitimamente eleito. A separação de poderes vai perdendo o sentido, eis que Executivo passa a gerenciar Judiciário e Legislativo. Para Agamben (2014) a obseção por segurança muda a democracia. Infelizmente esse não é um fato recente. Segundo ele é a partir da revolução francesa que a administração dos problemas torna-se mais relevante que a prevenção<sup>8</sup>. Nosso diferencial moderno é que operamos na herança de processos históricas de violência que, em tese, deveriam ter ensinado algo. E, para além disso, trata-se de uma lógica que evidencia algo muito tocando dos indivíduos: sua tremenda dependência do Estado ou das instituições. Por exemplo, só há problemas de alimentos para quem depende exclusivamente de um terceiro ou para quem, no uso da terra, depende apenas da tecnologia. Agamben arremata esta discussão dizendo que “se quisermos interromper o desvio antidemocrático do Estado securitário, o problema das formas e dos meios de tal potência destituente constitui a questão política essencial que nos fará pensar durante os próximos anos.” Precisamos, em outras palavras, resgatar ideias perdidas sobre o que é política e questionar discursos que ponham em risco, entre várias capacidades, a de pensar.

Destaco, por fim, que a importância em preservar diferentes formas de participação política e de legítima

representação é fundamental para dirimir as desigualdades – sejam elas de cunho econômico, de status, de raça, gênero, genéticas etc. – mas que limitam o livre desenvolvimento de si mesmo. Se pode concluir, ainda, que o efeito da participação na democracia dependerá da capacidade de integrar aos mecanismos de representação as formas emergentes de participação.

### *Observações finais*

Se por um lado o Estado nasce como expressão de uma autonomia da razão humana, de uma racionalidade científica sofrerá as críticas e as limitações deste modelo. Se é possível afirmar, como fez Kelsen e outros juristas, que o Estado nazista era um estado de direito, esse conceito apresentou-se insuficiente. O legalismo e a burocracia alienada esvaziavam o Estado de sentido.

O que temos hoje, ao menos em tese, é um modelo que é fruto da passagem do Estado social de Direito para o Estado Democrático de Direito. Isso implica no reconhecimento do poder político como instituição a serviço do interesse público definido democraticamente. Perante as novas exigências do século XX, o Estado de Direito torna-se Estado Social e Democrático de Direito – com a correlata alteração dos elementos do Estado Liberal. Em outras palavras ele torna-se guardião tanto das liberdades positivas quanto negativas, de direitos historicamente consagrados e a defesa da autorregulamentação.

O argumento central que tentei trabalhar aqui tem dois vieses relacionados: 1. Se esvaziarmos a política de conflito,



discussões e a conduzirmos exclusivamente para uma biopolítica não haverá mais possibilidade criativa porque tudo será exercício de gestão atrelado a fatores engessados como sexo e etnia; 2. Se valores como segurança e previsibilidade forem eleitos como os valores de excelência em uma estrutura social, ignorando, por exemplo que a vida é risco, contingencia, igualmente perderemos a capacidade criativa e o conflito será, cada vez mais, visto como um mal em si. Nesse contexto, não será difícil identificar os guardiões do bem e da verdade, o que a historia já nos ensinou que pode gerar consequências assustadoras. É, em outros termos, a frase de Menfistofeles em um dos primeiros diálogos com Fausto, de Goethe. Quando Fausto pergunta quem ele é, Menfistofeles responde “Eu sou parte da energia que o mal sempre pretende e o bem sempre cria”. A fim de evitar este mal, o que aprendemos até hoje, é que a garantia da autorregulamentação, a autodeterminação e a liberdade são ferramentas fundamentais.

## BIBLIOGRAFIA

AGAMBEN, Giorgio. Uma cidadania reduzida a dados biométricos. In: Le Monde Diplomatique Brasil. Março de 2014. [HTTP://diplomatique.org.br/artigo.php?id=1568](http://diplomatique.org.br/artigo.php?id=1568). Acesso em 21/03/2014.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. Tradução Iraci Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

ARENDT, Hannah. **La Condicion Humana**. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad, 1993.

ARENDT, Hannah. **Eischmann em Jerusalém**. Um relato sobre a banalidade do mal. Tradução José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

ARENDDT, Hannah. **O que é o político**. Tradução Reinaldo Guarany. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BENTHAM, Jeremy. **Uma Introdução aos Princípios da Moral e da Legislação**. Tradução João Marcos Coelho. 3.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984. (Coleção Os Pensadores).

BOBBIO, Norberto. **O que é socialismo?** Tradução Iza de Salles Freaza. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**. A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos. Organizado por Michelangelo Bovero. Tradução Daniela Beccaccia Versiani. 12ª reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

COTTA, Maurizio; DELLA PORTA, Donatella, MORLINO, Leonardo. **Fondamenti di scienza política**. Nuova Ed. Bologna: Società editrice Il Mulino, 2004.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DERRIDA, Jacques. **Força de Lei: O fundamento místico da autoridade**. Tradução Leyla Perrone-Moisés. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DWORKIN, Ronald. **Taking Rights Seriously**. 7th printing. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FELIPE, Sônia T. **Justiça: Igualdade Equitativa na Distribuição das Liberdades**. In: FELIPE, Sônia T. (org.). **Justiça como Equidade**. Fundamentos e Interloquções polêmicas (Kant, Rawls, Habermans). Florianópolis: Insular, 1998. p. 43-59.

FOUCAULT, Michel. **Sécurité, territoire, population**. Cours au Collège de France (1977-1978), Gallimard/Seuil, Paris, 2004.

HABERMAS, Jürgen. Problemas de legitimação no Estado moderno. In: HABERMANS, J. **Para a reconstrução do materialismo histórico**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 219-247.

HARE, Richard. **Moral thinking: its levels, method and point**. Oxford: Clarendon Press, 1981.

HARTSHORNE, Charles. Concerning Abortion: An Attempt at a Rational View. In: STEFFEN, Lloyd (Ed.) **Abortion: a reader**. Cleveland: Pilgrim Library of Ethics, 1996. p. 57-62.

HOBBS, Thomas. **Leviatan**. La matéria, forma y poder de uma República Eclesiástica y civil. Tradução Manuel Sanchez Sarto. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

GOYARD-FABRE, Simone. **Os princípios filosóficos do direito político moderno**. Tradução Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

KANT, Emanuel. **Fundamento da Metafísica dos Costumes**. Tradução Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 1988.

KELSEN, Hans. **Lineamenti di Dottrina Pura del Diritto**. Torino: Einaudi, 2001.

MCORMICK, John P. **Machiavellian Democracy: Controlling Elites with Ferocious Populism**. American Political Science Review, vol. 95, no. 2, 2001

MEINECKE, Friederich. **El Historicismo y su Génesis**. 2. ed. México: Fondo Cultural Economico, 1982.

PINZANI, Alessandro. **Maquiavel & O Príncipe**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

SCHIERA, Pierangelo. Estado Moderno. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução Carmen C. Varrialle, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Caçais

e Renzo Dini. 5. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 425-431.

SPINOZA, Baruch de (1670). **Tratado Teológico-Político**. Tradução Diogo Pires Aurélio. Lisboa: Nacional, 1988.

YOUNG, Íris Marion. **Representação Política, Identidade e Minoria**. Tradução Alexandre Morales. São Paulo, n. 67, 2006.

Disponível em:  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452006000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200006&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 03 jun. 2007.

RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça**. Tradução Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RAWLS, John. **O Liberalismo Político**. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. São Paulo: Editora da USP, 1977.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Lembranças de 1848**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

WALZER, Michel. **As Esferas da Justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade**. Tradução Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WEBER, Max. **Economia y sociedad**. Esbozo de sociología comprensiva. Tradução José Echavarria, Juan Parella, Eugenio Imaz, Eduardo Maynez. México: Fondo de Cultura Económica, 1996

TILLY, Charles. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

---

<sup>1</sup> Mas por que a democracia? Dahl apresenta 10 consequências desejáveis: 1. Evita a tirania, 2. Direitos essenciais, 3. Liberdade geral, 4.

---

Autodeterminação, 5. Autonomia moral, 6. Desenvolvimento humano, 7. Proteção dos interesses pessoais essenciais, 8. Igualdade política, além disso as democracias modernas apresentam, para ele: 9. A busca pela paz e 10. A prosperidade (2001, p. 58).

<sup>2</sup> Sobre essas definições ver Hannah Arendt (1993).

<sup>3</sup> O empirismo é uma doutrina filosófica que tem como principal expoente John Locke (1632-1704), que defende a ideia de que as pessoas nada conhecem, que conhecimento é limitado às experiências vivenciadas, e as aprendizagens se dão por meio de tentativas e erros (Tábula Rasa). O empirismo, na filosofia da ciência, enfatiza a evidência. Assim, é parte fundamental do método científico as hipóteses e teorias sejam testadas contra observações do mundo natural, em vez de descansar apenas em um raciocínio a priori, na intuição, na arte ou na revelação.

<sup>4</sup> Barzotto (2003) analisa três concepções de democracia: a concepção plebiscitária, ligada ao pensamento de Rousseau, a concepção procedimental, vinculada à obra de Kelsen e ao Positivismo jurídico e a Democracia deliberativa, presente na filosofia aristotélica. Por outro viés, é possível pensar democracia a partir de três tradições presentes na teoria contemporânea: 1. A teoria clássica aristotélica das três formas de governo: a) governo do povo, ou seja, a democracia como o governo de todos os cidadãos, no caso dos que gozam dos direitos de cidadania, b) governo de um só, e c) governo de poucos; 2. A teoria medieval de origem romana, apoiada na soberania popular; e 3. A teoria moderna conhecida como teoria de Maquiavel, nascida com o Estado moderno. Ao longo do século XIX a discussão em torno da democracia trouxe outros elementos: democracia e liberalismo, democracia e socialismo, democracia e elitismo. Isso evidencia o quanto a democracia é compatível com diferentes conteúdos ideológicos. Este trabalho não se propõe a refazer este caminho já realizado, mas objetiva apontar, contudo, o modelo contemporâneo nos Estados constitucionais modernos, que são a sede dos conflitos a serem analisados. O modelo brasileiro configura-se mais como um modelo deliberativo, “não como reedição da República aristotélica, mas por trazer, no seu corpo, alguns elementos que apresentam paralelo: o povo como comunidade, o império do Direito como império da Justiça, a noção de vida boa como o *telos* do Estado e, por fim, a atividade política como atividade guiada pela razão prática” (BARZOTTO, 2003, p. 175). A Democracia procedimental, ou delegativa, que delega aos políticos poder de decisão, que é a marca de

---

Estados de Direito, não é suficiente para explicar o modelo brasileiro face da presença de valores e da imposição de finalidades à ordem social.

<sup>5</sup> Democracia fundada no interesse e democracia fundada na deliberação são expressões comuns presentes nas idéias de teóricos que têm desenvolvido as propostas de democracia deliberativa, como Íris Marion Young e John Rawls.

<sup>6</sup> Um exemplo para entender essas negociações são os fatos ocorridos nas décadas de 70 e 80, do século XX. Para liberar empréstimos ou viabilizar políticas de cooperação com países da América Latina e África, países como os Estados Unidos exigiam políticas de controle de natalidade. É o caso do *National Security Decision Memorandum 76*, de 1970, do governo dos Estados Unidos, o qual versa sobre o programa de assistência estrangeira que autoriza os EUA a emprestarem dinheiro para países em desenvolvimento; o *National Security Study Memorandum 200 - NSSM 200*, de 1974, que se refere às implicações do crescimento da população mundial para a segurança e os interesses externos dos Estados Unidos, ou seja, a partir da preocupação com o crescimento da população mundial, os EUA propõem medidas de controle junto a 13 países em desenvolvimento, entre eles o Brasil; e, por fim, o *National Security Decision Memorandum 314*, 1975, que reitera e realiza uma nova abordagem das implicações do crescimento populacional mundial para os interesses dos Estados Unidos. Esses documentos podem ser encontrados no site do *National archives by virtue of the freedom of information* - <http://www.nssm200.tripod.com/default.html>.

<sup>7</sup> Do original: “[...] the harm that good men do”.

<sup>8</sup> Agamben segue Foucault (2004) para pensar as origens da segurança contemporânea. Para eles ela vincula-se a economia moderna, com François Quesnay (1694-1774) e com os fisiocratas. Se pouco depois do Tratado de Westfália (1648) os grandes Estados absolutistas introduziram em seus discursos a ideia de que a soberania deveria velar pela segurança de seus súditos, foi com Quesnay, com o artigo “Grãos” que a segurança se torna o conceito central da doutrina do governo. Até Quesnay um dos principais problemas dos governos era a fome, tentavam, portanto preveni-la. Só que a lógica de criar celeiros públicos e proibir exportações prejudicava a economia. Quesnay propõe inverter a lógica. Em vez de prevenir a fome era preciso deixar as coisas acontecerem e governar os efeitos.



# ***Bobbio e a Democracia Igualitário (ou) Os Paradoxos de Bobbio***

***João Costa***

*Deus não é socialista. Criou os homens profundamente desiguais. Tudo que se pode fazer é administrar humanamente essa desigualdade, buscando igualar as oportunidades, sem impor resultados. De outra maneira, estaríamos brincando de Deus, ao tentarmos refabricar o homem. É o que tentaram fazer Marx e Lênin, com os resultados conhecidos: despotismo e empobrecimento.*

*Roberto Campos*

## ***I. Bobbio - Uma breve introdução***

Norberto Bobbio é um pensador singular na filosofia política. Não obstante sua inegável postura socialista – ênfase no igualitarismo, crença no estado como um instrumento de controle econômico, preferência pela igualdade sobre a liberdade e assim por diante – sua obra engloba muitas ideias de cunho liberal, o que em última instância o distinguem da retórica esquerdista tradicional.

O Estado Liberal é o pressuposto não só histórico, mas jurídico do Estado Democrático. Estado Liberal e Estado



Democrático são interdependentes de dois modos: na direção que vai do liberalismo à Democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da Democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais (Bobbio, 2002, p. 32-3).

Bobbio, ao contrário de muitos pensadores esquerdistas de seu tempo, - inclusive Gramsci, de quem ele é um admirador devoto - toma no cerne de suas ideias alguns dos princípios liberais cuja origem se encontra em pensadores como Locke, Mill, Kelsen e até mesmo Schumpeter. Contudo, a característica que mais distingue seu trabalho da obra dos pensadores liberais convencionais é a sua obsessão confessada pelo igualitarismo, e seu esforço hercúleo de introduzir este princípio dentro do quadro do pensamento liberal.

Acima de tudo é em Rousseau que Bobbio encontra sua mais significativa inspiração. Penna (2002, p.285) sustenta que *“Na realidade, o que chamo a obsessão igualitária é o que distingue a Esquerda. Norberto Bobbio, o filósofo político italiano que ele próprio ocasionalmente pende para esse lado, considera o igualitarismo como a essência da ideologia de Esquerda”*.

E o próprio Bobbio (1995, p. 140 - 1) atesta sua preferência ideológica de forma direta, afirmando:

Sempre me considerei um homem de esquerda, e, portanto sempre atribui ao termo esquerda uma conotação positiva, mesmo agora em que a esquerda é cada vez mais hostilizada, e ao termo direita, uma

conotação negativa, mesmo hoje em que a direita está sendo amplamente revalorizada. A razão fundamental pela qual em algumas épocas de minha vida tive algum interesse pela política [...] foi o desconforto diante do espetáculo das enormes desigualdades, tão desproporcionais quanto injustificadas, entre ricos e pobres, entre quem está em cima e quem está embaixo na escala social, entre quem tem poder, vale dizer, capacidade de determinar o comportamento dos outros, seja na esfera econômica, seja na esfera política e ideológica, e quem não o tem.

Em suma, Bobbio é um pensador esquerdista moderno que reconhece e admira os benefícios da Democracia, do estado de direito e, até certo ponto, da propriedade privada. No entanto, esse reconhecimento é acompanhado por um esforço contínuo e sistemático de modificar tais instituições para que melhor reflitam os valores históricos da *sinistra*, que epistemologicamente terminam – ou começam – no prometeanismo revolucionário Jacobínico, nas limitações absurdas da dialética materialista ou na violência desregrada do Leninismo/Stalinismo.

Sua inclinação pelas ideias liberais, ainda que significantes, não o forçaram a explicar em detalhes como um estado liberal e democrático pode funcionar a partir de um arcabouço igualitarista, contrário mesmo à própria ideia de liberdade, como alerta Hayek (1960, p. 85):

O grande objetivo na luta pela liberdade tem sido a igualdade perante a lei. [...] Igualdade dentro das leis em geral e da conduta, todavia, é o único tipo de igualdade que pode levar à liberdade e a única igualdade que pode

ser assegurada sem destruir a liberdade. Não apenas a liberdade não possui nada a ver com qualquer outra forma de igualdade, mas ela também tende a produzir desigualdades em muitas áreas.

A fixação de Bobbio pela igualdade – como veremos adiante – é uma visão Rousseauiana da ordem democrática, baseada na idealização do contrato social cujas consequências práticas podem ser facilmente identificáveis com o romantismo revolucionário Jacobino e outras utopias modernas. Ora, de Rousseau (1775) ouvimos que “*quase não há desigualdade entre os homens no estado da natureza, tudo aquilo que nós possuímos deve sua força e seu crescimento ao desenvolvimento de nossas faculdades e à melhoria de nosso entendimento, e por fim, se torna permanente e legal pelo estabelecimento da propriedade e das leis*”.

Intelectualmente, a visão de Rousseau sobre a Democracia é limitada pela sua utopia idealista cujas perigosas consequências através da História são facilmente observáveis. Penna (1988, p.79) nos alertava que “*A única originalidade de Rousseau reside no fervor revolucionário de suas ideias, expressas com convicção apaixonada. Essas foram as ideias que influíram sobre seus contemporâneos e sobre seus seguidores jacobinos*”.

Mas foi Johnson (2000, p. 2) quem melhor apontou para sua natureza *sui generis* como um pensador prometeico moderno que faria escola para incontáveis intelectuais aspirantes a revolucionários:

Rousseau foi o primeiro a combinar todas as características fundamentais do prometeísmo moderno: a declaração de sua capacidade de rejeitar a

ordem existente em sua totalidade; confiança em sua capacidade de refazer essa ordem desde sua base de acordo com princípios por ele mesmo criados; a crença de que isso poderia ser alcançado através do processo político, e não menos importante, o reconhecimento da imensa importância que o instinto, a intuição e o impulso possuem na conduta humana.

Parte desta natureza prometeica – e os problemas que ela pode vir a causar – é uma característica inseparável das esquerdas, como o próprio Bobbio (1995, p. 121) afirma: *“Ao lado da natureza madrasta está a sociedade madrasta. E a esquerda está geralmente propensa a considerar que o homem é capaz de corrigir tanto uma quanto outra”*.

Babbitt em Rothbard (2001, p. 42) demonstra a puerilidade da visão romântica da ordem social que é parte fundamental do igualitarismo Rousseauiano ao argumentar que *“Todo o movimento [romântico] é repleto de elogios à ignorância e àqueles que ainda vivem suas vantagens duvidosas – o selvagem, o camponês e, acima de tudo, a criança. Os Rousseauianos talvez tenham de fato descoberto a poesia da infância... mas através do que algumas vezes parece o pesado sacrifício da racionalidade”*.

Também é preciso levar em conta que Hayek (1991, p. 339) já afirmava que *“O retorno às formas primitivas de sociedade [...] nas quais fazer o bem pode ser expresso diretamente na vida diária também seria um retorno à pobreza extrema que já foi abolida na civilização Ocidental”*.

Considerando-se que parece não haver mais dúvida sensata sobre a natureza inerentemente violenta dos

movimentos revolucionários, desde o Jacobinismo até a Revolução Cultural Gramsciana – através todos de natureza essencialmente corruptora, podemos de fato estabelecer uma hipótese a partir de sua base epistemológica: se as mesmas ideias que inspiraram tais movimentos – legitimando o uso da violência política – estão ainda vivas ou pelo menos reformuladas dentro de um novo quadro teórico, não há garantia suficiente de que esse novo quadro não apresente a mesma predisposição para a violência política quando traduzido em ação política.

Também é fundamental que não nos esqueçamos das mudanças que os mecanismos de violência política sofreram a partir da Revolução Cultural Gramsciana. O uso da violência revolucionária passou por uma transformação profunda: ao criar uma nova práxis revolucionária baseada na velha perspectiva histórica, social e cultural da *Sinistra*, Gramsci transformou os mecanismos de violência tradicionais numa estratégia sutil, subjetiva e enganadora. Tanto que a maioria dos pensadores esquerdistas – inclusive Bobbio – podem ter sido influenciados por esta nova violência em níveis diferentes, mesmo que se considerem defensores incondicionais da Democracia e do pluralismo político.

Além disso, ao considerarmos a violência política como um fenômeno subjetivo, é bem possível declarar que a adoção de políticas por um determinado governo cujas consequências em outros lugares e épocas foram negativas, causando dano à sociedade, seria um ato indireto de violência. Pois isto nada mais é que apostar o sangue da população em nome da necessidade do Estado de tentar mudar a ordem natural das coisas, indo contra o senso comum.

Assim, uma forma aceitável de se examinar a presença do potencial para violência política em tais ideias ‘modernas’ seria justamente o seu estudo epistemológico e o seu impacto sobre a sociedade – sua face paraxeológica. Pois *“a existência do homem em sociedade é uma existência histórica; e uma teoria política, se for profunda, deve ao mesmo tempo ser uma teoria da História”* (VOEGELIN, 2000, p. 88).

Aos estudarmos os possíveis impactos negativos das ideias de Bobbio, é essencial que acessemos até onde sua perspectiva igualitária romantizada seria legítima em relação à preservação do estado democrático e de direito. Seus conceitos e ideias deverão ser analisados pois, epistemologicamente, eles permanecem ligados às suas raízes revolucionárias, que são agentes típicas de violência política.

Devemos, então, nos perguntar quão distintas as ideias de Bobbio se encontram em relação às manchas históricas presentes na epistemologia do pensamento esquerdista, assim como de sua práxis.

Levando-se em conta que o pensamento de Bobbio é amplo, por vezes disperso em muitas análises de cunho social, legal e político, nos ocuparemos de analisar três pontos importantes:

- a. Seu revisionismo acerca da Democracia;
- b. Seus esforços em defender a divisão histórica entre esquerda e direita e as razões dadas para tal divisão; e
- c. Os inevitáveis paradoxos gerados pelo seus esforços de redefinição dos valores democráticos *vis-à-vis* os seus ideais de justiça social.

## II. O viés de Bobbio

Bobbio formou suas ideias políticas principalmente devido às poderosas forças históricas que ele encontrou em seu caminho: primeiramente o Fascismo de Mussolini e, em segundo lugar, O Nazismo de Hitler; ambas as forças o levaram a crença de que o Comunismo poderia ser uma forma legítima de defesa da liberdade e da Democracia: *“Nos vinte meses entre Setembro de 1943 e Abril de 1945, eu renasci em uma nova existência, completamente diferente da anterior, que eu vim a considerar apenas como uma aprendizagem para a vida real que eu iniciei na resistência como membro do Partito d'Azione”* (BOBBIO em Papuzzi & Cameron, 2002, p. 11).

Após o fim da II Grande Guerra, Bobbio (1995) em sua análise da ciência política na Itália, nos diz que a polarização causada pela guerra fria acabou por consolidar seu posicionamento político, enriquecendo sua defesa das regras constitucionais do estado de direito contra o pragmatismo de conveniência.

Todavia, há um claro viés ideológico no pensamento de Bobbio, pois ele adota as visões partidárias fortemente influenciadas por Marx e, em última instância, Gramsci. Ora, Bobbio nunca usou sua pena para criticar aquele seu compatriota, idealizador da Revolução Cultural, apesar de ser um profundo estudioso de sua obra. O potencial para a violência política presente no pensamento de Gramsci, jamais foi analisado por Bobbio, talvez nem sequer percebido.

Muito pelo contrário, Bobbio (1999, p.10) apresenta Gramsci como um genuíno defensor dos valores democráticos, o que soa estranho já que em toda obra de Gramsci, os únicos valores que ele advoga e defende são os valores hegemônicos do partido. Ele afirma que *“em apoio às razões do pensamento crítico contra as não-razões do pensamento dogmático, eu observava que Gramsci, ainda que fosse ‘um homem engajado, férrea e integralmente engajado’ costumava dizer que era sempre preciso tentar compreender as razões do adversário, isto é, ‘pôr-se de um ponto de vista crítico, o único fecundo na pesquisa científica’, condenando assim o ‘cego fanatismo ideológico’”*. Todavia, Não existe, de modo geral, um único parágrafo na obra de Gramsci que a legitime. Compreender as razões do adversário para Gramsci não era um exercício em busca da bases comuns em que se pudesse empreender o debate político democrático, mas sim um mecanismo de superação intelectual do adversário.

Essa inclinação de Bobbio por descrever uma qualidade do pensamento de Gramsci que não corresponde em absoluto com a realidade ultrapassa o mero *wishful thinking* e nos alerta para um julgamento duvidoso da história e das forças sociais, mais baseado em modelos teóricos que em fatos, em obediência cega a uma ideologia que na busca pela verdade.

O ponto de partida fundamental para analisarmos esse estranho deslocamento entre o eixo da interpretação de Bobbio sobre o pensamento Gramsciano e o pensamento Gramsciano à luz de uma análise politicamente isenta – as raízes de seu idealismo político – residiria nas visões de Bobbio sobre Democracia. Pois essa instituição que ele tanto quis preservar,



sempre foi vista como algo irrelevante e passível de destruição por Gramsci.

### III. *Existe uma nova Democracia?*

O posicionamento de Bobbio em relação à Democracia ocidental é algo distinto em relação ao pensamento esquerdista tradicional de sua época devido ao reconhecimento que Bobbio presta às instituições liberais para o desenvolvimento da Democracia, apesar de não abrir mão de seus preceitos igualitaristas.

Consequentemente, para Bobbio a Democracia é um fenômeno cuja principal característica é – ou deveria ser – uma tendência natural para se expandir para todos os aspectos da vida social, aos poucos porém continuamente, nivelando os indivíduos em padrões homogêneos não apenas em relação aos seus direitos fundamentais – o que foi a força motriz do pensamento liberal – mas também na participação direta nos sistemas de decisão.

Para Chataway em Papuzzi e Cameron (2002, p. 6): *“Entre as várias definições de democracia que aparecem na obra de Bobbio, as duas que melhor resumizam esse tema principal são:*

- a. Legal (ou procedimental) – a forma democrática de governo é caracterizada pela ‘institucionalização da oposição’, eleição popular de líderes através do voto livre, separação de poderes e obediência ao estado de direito.
- b. Política – a forma democrática de governo é caracterizada pelo fato de lideranças surgirem da

competição por votos entre partidos, e que pode alternar-se pacificamente”.

Para Bobbio, existe uma dicotomia fundamental no entendimento da natureza democrática quando ele muda seu foco do corpo de regras que dita os mecanismos de distribuição de poder para o ideal maior do igualitarismo *“que todo governo democrático deveria achar inspiração”* (BOBBIO, 2000, p.31).

As várias discussões acerca dos conceitos de democracia que aparecem regularmente na obra de Bobbio podem ser resumidas em três pontos principais:

- a. A importância das regras do jogo – *“conjunto das regras fundamentais e primordiais que estabelecem que é autorizado a tomar decisões coletivas e sob quais procedimentos”* (BOBBIO, 2002, p.30);
- b. O aumento da participação não apenas através do sufrágio universal mas também no processo decisório – o que Rothbard (1991, p. 64) explica que *“ao invés dos membros de uma organização elegerem uma liderança de elite, em teoria, cada pessoa participaria igualmente em todo o processo de tomada de decisões”*.
- c. O uso da democracia como um instrumento de alcance de objetivos igualitários. Bobbio (2002, p. 40) argumenta que se ainda for possível falar de extensão da democracia após a extensão do sufrágio universal *“esta deveria revelar-se não tanto na passagem da Democracia representativa para a Democracia direta, como habitualmente se afirma, quanto na passagem da Democracia política para a Democracia social, não tanto na resposta à pergunta ‘quem*

*vota?’ mas na resposta a esta outra pergunta: ‘onde se vota?’”.*

A partir desses três pontos, Bobbio critica ferreamente o desenvolvimento histórico das ideias acerca da democracia, argumentando que a intenção pura e original por trás do conceito de democracia, foi, em certa altura, distorcida, formando aberrações imprevistas.

Algum tempo atrás, um interlocutor chamou minha atenção para as palavras conclusivas que Pasternak põe na boca de Gordon, o amigo de Doutor Jivago: ‘Aconteceu muitas vezes na História. O que foi concebido como nobre e elevado se tornou matéria bruta. Assim, Grécia se tornou Roma, assim o Iluminismo Russo se tornou a Revolução Russa’. Assim, eu acrescento, o pensamento democrático e liberal de alguém como Locke, ou Rousseau, Tocqueville, Bentham ou John Stuart Mill se tornou as ações de... (você podem colocar os nomes que preferir, estou certo de que não terão dificuldades em achar mais de um). Que é exatamente dessa ‘matéria bruta’ e não do que foi concebido como ‘nobre e elevado’ que nós devemos falar, ou melhor, examinar, o contraste entre o que foi prometido e o que foi efetivamente realizado (BOBBIO 2002, p. 33 - 4).

A legitimidade de seu intento em busca desse exame talvez não sobreviva a um crivo lógico mais apurado, pois os ideais democráticos dos autores que ele citou não eram sequer homogêneos. Introduzir Rousseau entre Locke, Tocqueville e Mill é algo que beira o inexplicável.

Para Hayek (1971, p.152) o conceito de democracia possui apenas um significado verdadeiro e original *“Democracia não provou ser uma proteção certa contra a tirania e a opressão, como se esperava. Todavia, como convenção que favorece qualquer maioria a se livrar de um governo que não lhe agrada, a Democracia possui um valor inestimável”*.

Hayek se refere, é claro, à possibilidade de transição sem revolução ou violência, um fato praticamente impensável em ordens não-democráticas. Ele também se refere à legitimização do poder através das mãos do povo, o que é um traço comum nos trabalhos de todos os autores que Bobbio se referiu ao tecer suas decepções acerca da democracia moderna. Todavia, essa perspectiva não está de acordo com a visão de Rousseau, como já discutido, porque o próprio Hayek dá continuidade à sua ideia acerca do valor da democracia nos mostrando que a mesma estará sob pressão, até mesmo sob perigo, quando *“um método saudável de chegar a decisões políticas amplamente aceitáveis se tornou pretexto para forçar objetivos substancialmente igualitários”*.

E são justamente esses objetivos substancialmente igualitários que Bobbio (1995, p. 137) crê serem as medidas últimas do sistema democrático.

Uma política igualitária caracteriza-se pela tendência a remover os obstáculos [...] que tornam os homens e as mulheres menos iguais. Uma das mais convincentes provas históricas da tese até aqui defendida, segundo a qual o igualitarismo é a característica distintiva da esquerda, pode ser deduzida do fato de que um dos temas principais, senão o principal da esquerda histórica, comum tanto aos comunistas quanto aos socialistas, é a remoção daquilo que se considerou, não

só no século passado, mas desde a antiguidade, um dos maiores, senão o maior, obstáculo à igualdade entre os homens: a propriedade individual.

Vale salientar também que os conceitos de democracia discutidos pelos autores liberais de um lado e Rousseau de outro, diferem profundamente em sua abordagem acerca da ideia de igualdade. Enquanto para Rousseau – assim como para Bobbio – igualdade parece ser um conceito incompatível com a propriedade, os outros autores liberais, de um modo ou de outro, os vêem como complementares, pois a igualdade é vista apenas desde uma base política e legal e não como o objetivo final da democracia e da ordem social.

Vamos considerar que toda as pessoas participem do governo, e que cada uma delas tem um direito igual em participar. Já que ninguém é diferente de seu colega, nenhum deles pode exercer poder tirânico, os homens serão perfeitamente livres porque eles são totalmente iguais; e eles serão perfeitamente iguais porque eles são totalmente livres. Para esse ideal as nações de estados democráticos tendem. Essa é a única forma completa de igualdade que pode existir na terra; mas há milhares de outras formas que, apesar de não serem igualmente perfeitas, não são menos apreciadas por estas nações (TOCQUEVILLE 1998, p.2001).

Penna (2002, p. 74) sustenta que de acordo com Locke *“Liberdade e propriedade são direitos naturais inerentes ao homem, justificando o governo unicamente como meios de fazê-los respeitar”*. Brown (1998, p. 62) possui uma visão semelhante, pois afirma que:

[...] o fato de Locke ver propriedade como a primeira parte da fortaleza da identidade pessoal, cuja independência e liberdade ele defende com fervor apostólico. Ele tanto não pode mais permitir que propriedade privada seja invadida, quanto que um homem seja subordinado a outro. Apesar de algumas vezes, quando ele fala em propriedade, o contexto indica que ele se refere apenas a possessões materiais, ele possui em mente de fato a totalidade da liberdade humana.

O próprio Locke (1763) afirma que *“O grande e principal fim, portanto, dos homens se unirem em comunidades de nações e se colocarem sob governos é a preservação da propriedade”*.

Mill (1862) também enfatiza a importância da propriedade, clamando para a necessidade de proteção pelos governos de modo a permitir o progresso: *“A grande segurança da propriedade é uma das principais condições e causas de grande produção, que é o progresso em seus aspectos mais familiares e vulgares. A melhor repressão do crime melhor reprime a predisposição para o crime, e isso é progresso em um senso ainda mais elevado”*.

Ora, entre todos os principais autores citados por Bobbio, apenas em Rousseau a própria ideia de propriedade é considerada como maligna, anti-social ou injusta. Suas veias igualitaristas não são as mesmas dos pensadores liberais – para os quais a igualdade era um instrumento para a liberdade – mas sim dos socialistas, para serem exploradas mais adiante por pensadores como Marx, Engels e Phroudon.

Em um mundo, as vezes nada mais pode ser visto, mas disputa entre fins de um lado, e uma oposição de interesses do outro, enquanto um desejo secreto de crescer às custas de outros prevalece constantemente. Tais foram os primeiros efeitos da propriedade, e os seguidores inseparáveis da desigualdade. [...] As origens da sociedade e das leis, que aumentaram os grilhões dos pobres, e a força dos ricos; destruiu de forma irreversível a liberdade natural, fixaram para sempre as leis da propriedade e da desigualdade; mudaram uma usurpação astuta para um título irrevocável; e para o benefício de alguns indivíduos ambiciosos, sujeitaram o resto da humanidade ao trabalho perpétuo, servidão e miséria” (ROUSSEAU, 1755).

Como consequência natural, as ações políticas violentas tão características do século XX, baseadas nas doutrinas do Nazismo, Fascismo e Comunismo e assim, finalmente contrários à ideia da liberdade e da propriedade, são uma derivação da visão Rousseauiana e, por outro lado, uma negação das ideias de Tocqueville, Mill, Locke e outros pensadores liberais, pois eles são essencialmente contrários ao ideal totalitário, considerando que propriedade é um dos principais pilares da individualidade humana.

Permanecem sem respostas as razões que fizeram Bobbio tentar homogeneizar ideias e autores tão diferentes - a não ser que ele estivesse emitindo um julgamento de valor pessoal acerca do pensamento liberal - o que talvez manche o valor de sua visão crítica acerca da democracia moderna.

Para sustentar a validade de sua crítica acerca das falhas da democracia, Bobbio (2002, p. 32-52) apresenta uma lista com as

seis principais falhas que são, em sua opinião, promessas não cumpridas – uma dicotomia entre as expectativas da democracia e os resultados obtidos pelo seu exercício:

- a. O nascimento de uma sociedade pluralista;
- b. A retribuição dos interesses;
- c. A persistência das oligarquias;
- d. Espaço limitado para democracia;
- e. A não-destruição do poder invisível e;
- f. O cidadão não-educado.

Essas seis características são apresentadas por Bobbio como fenômenos inter-relacionados e elas, por si só justificam uma análise que se estenderia muito além do que objetivamos para esse artigo. Todavia, características (*a, c e d*) precisam ser analisadas com mais minúcia para que possamos apreender a essência da abordagem de Bobbio em relação à democracia:

- *O nascimento de uma sociedade pluralista:*

De acordo com Bobbio, uma das promessas da democracia – que se estende até os primórdios da formação dos estados soberanos – foi prover a indivíduos independentes, de todas as classes e orientações em sociedade a mesma capacidade na esfera política – um homem, um voto – aniquilando sociedades e organizações particulares cujo interesse poderiam ser favorecidos ou mesmo impostos pelo seu poder cumulativo. Ele argumenta que o contrário ocorreu pois:

Os grupos e não os indivíduos são os protagonistas da vida política numa sociedade democrática, na qual não existe mais um soberano, o povo ou a nação, composto por indivíduos que adquiriram o direito de participar direta ou indiretamente do governo, na qual não existe



mais o povo como unidade ideal (ou mística), mas apenas o povo dividido de fato em grupos contrapostos e concorrentes, com a sua relativa autonomia diante do governo central (autonomia que os indivíduos singulares perderam ou só tiveram num modelo ideal de governo democrático, sempre desmentido pelos fatos) (BOBBIO, 2002, p. 35).

Bobbio sustenta a visão Rousseauiana da *volonté générale* como forma de criticar a complexa pluralidade intrínseca à sociedade ocidental moderna. Em sua análise acerca da democracia, sua conseqüente inclinação para o igualitarismo levaram à conclusão inevitável de que a democracia participativa é o próximo passo para a total democratização da sociedade.

Todavia, o que Bobbio não considera em sua análise é o fato de que até mesmo em uma sociedade plural, em termos gerais, a usurpação da soberania individual em nome de grupos e sociedades – cuja existência ele não reconhece como legítimas – é um reflexo da própria soberania individual. Essa pluralidade é um mecanismo para evitar um perigo ainda maior que é a formação da *ditadura da maioria* – uma nova espécie de tirania, primeiramente discutida por Tocqueville (1980, p. 100) no século XIX, em sua análise da democracia americana, que ele considerava um modelo para o resto da mundo.

Em minha opinião, o principal mal presente nas instituições democráticas dos Estados Unidos não advém, como geralmente afirmado na Europa, de suas fraquezas, mas de sua forças imensas. Eu não estou tão alarmado com relação às liberdades excessivas reinantes naquele país, como com relação à segurança inadequada

que existe contra a tirania. Quando um indivíduo ou um partido é tratado injustamente nos Estados Unidos, a quem ele recorrerá para uma retificação? Se para a opinião pública, a opinião pública se constitui na maioria; se para legislatura, ela representa a maioria e a obedece implicitamente; se para o poder executivo, é apontado pela maioria e serve como uma ferramenta passiva em suas mãos. A força pública se consiste em uma maioria portando armas; o júri é a maioria investida com o direito de presidir audiências de casos judiciais; e em alguns estados os próprios juízes são eleitos pela maioria. Todavia, medidas injustas ou absurdas das quais um indivíduo reclama, deverão ser submetidas da melhor maneira possível por tal indivíduo.

A formação de uma sociedade plural é um mecanismo contra tal tirania, pois nem sempre a *volonté générale* irá resultar em justiça para a minoria. Democracia sem pluralismo é, *par excellence*, uma forma insidiosa de tirania.

- *A persistência das oligarquias*

Ao criticar uma sociedade plural por sua característica central de possuir múltiplos centros de poder político, o que se segue logicamente na visão de Bobbio é a associação destes centros com o tradicional conceito de oligarquia. Porém, essa associação não é historicamente válida. Mills (1862) em sua obra “Considerações acerca dos Governos Representativos” já explicava a diferença substancial entre as oligarquias dentro de um sistema democrático e as oligarquias que existem em um sistema despótico ou autocrático: “*Em todas eleições os votos estão mais ligados à vontade dos eleitores. É a sua mente, mais do que suas circunstâncias pessoais que agora requerem ser emancipadas. Eles não são mais instrumentos passivos da vontade de outros*”

*homens – meros instrumentos para pôr poder nas mãos de uma oligarquia controladora. Os próprios eleitores estão se tornando a oligarquia”.*

Uma das maiores vitórias do sistema democrático – e um dos seus propósitos originais que surgem do pensamento liberal – não é uma exterminação pura e simples das oligarquias, mas sim, o desenvolvimento de um sistema social onde as oligarquias possuem o seu poder limitado por outros centros de poder político, que por sua vez, irão prover oportunidades de ascensão social e econômica para mais pessoas, conseqüentemente quebrando o círculo vicioso da pobreza institucionalizada.

Para Bobbio – assim como para Rousseau – liberdade é autonomia. Mas essa perspectiva apenas leva à busca de uma democracia igualitária, considerando o que, talvez, não seja nem democracia de fato.

- *O cidadão não-educado*

A crítica de Bobbio em relação ao cidadão não educado deriva do princípio do *activae civitatis* primeiramente explicado por Mill (1862) do qual “*A educação para a Democracia surgiria da própria prática democrática*” (BOBBIO, 2002, p. 44).

Para Bobbio, este ideal não foi alcançado devido a um problema comum às modernas democracias – a apatia geral das pessoas no exercício de seu direito de votar. Segundo ele a presença de um público altamente engajado na política é uma *conditio sine qua non* para o advento de um sistema verdadeiramente democrático.

Tal apatia, todavia, pode ser apenas o resultado de desenvolvimento social e econômico e, assim, da necessidade de manutenção de um certo *status quo*.

Hoje em dia é mesmo inconcebível imaginar uma sociedade moderna em que todos os seus cidadãos estão profundamente envolvidos com a política. Parece que a vontade de Bobbio de ver cidadãos mais engajados é mais um reflexo de uma estranha nostalgia pelos tempos difíceis do Fascismo – quando a maioria das pessoas de fato possuíam um posicionamento político claro.

A apatia política é uma característica das sociedades modernas, o que não significa dizer que tal apatia é uma renúncia do direito de votar, mas tão somente uma consequência da maturidade desse próprio direito. Quando já não há pobreza generalizada para ser combatida, quando já não existem ameaças como o Nazismo ou Fascismo, talvez seja hora de pessoas diferentes se ocuparem de atividades diversas, algumas delas totalmente independentes de qualquer visão política.

Enquanto Bobbio (2002, p. 54-5) não reconhece tal possibilidade, pelo menos ele admite que há um perigo potencial no conceito do *activae civitatis*:

O cidadão total não é nada mais que a outra face do igualmente ameaçador estado totalitário. Não é uma coincidência que a democracia Rousseauniana foi frequentemente interpretada como uma democracia totalitária. O cidadão total e o estado totalitário são duas faces da mesma moeda; considerados desde o ponto de vista das pessoas, ou por outro lado, do ponto de vista do príncipe, ambos possuem em comum o mesmo princípio: que tudo é política, o que significa, a redução de todos os interesses humanos ao interesse da polis, a politização integral do homem, a resolução do homem dentro do cidadão, a total eliminação da esfera privada dentro da esfera pública e assim por diante.

Mas o autor acaba por desconsiderar tal perigo, baseado somente no expediente sofisticado de diminuir a natureza real do problema. Pois ele afirma que suas próprias colocações são extremadas, já *“não há ninguém fazendo tais solicitações”* [da democracia total]

Contudo, ao criticar a economia de Mercado, Bobbio (1995, p.15) não hesita em usar uma linha crítica similar: *“Só quem acredita na permeabilidade do mercado e entrega a ele a solução de todos os problemas da convivência cívica pode acreditar que só existe um caminho para a globalização, o da mercantilização total das relações humanas”*.

Bobbio parece não considerar o fato que, historicamente, a praxeologia de diversas ideias utópicas derivam exatamente das consequências não intencionais de sua existência e não pela vontade geral do público. Ele parece acreditar firmemente que uma suposta natureza benigna de um ideal neutraliza todos os riscos da tradução desse ideal para a política real.

Em suma, a ideia que Bobbio tem da democracia é firmemente fundamentada na ponto de vista Rousseauiano, relegando todos os outros pensadores liberais a um desconfortável segundo plano. Tal perspectiva pode até parecer humanista, todavia, sua própria nobreza não existe sem a presença de paradoxos que põe em xeque todas as supostas boas intenções do autor.

#### **IV. Os Paradoxos de Bobbio**

##### **a. Igualitarismo versus expansionismo estatal**

Para Bobbio, a democracia para ser verdadeiramente legítima precisa ser baseada a partir de um arcabouço igualitário, inclusive de participação direta e justiça social. Todavia, os únicos mecanismos que provêm tal transição da democracia liberal para a *democracia igualitária* se encontram dentro da orbe estatal – é somente a partir do Estado que algo como justiça distributiva pode ser imposta à sociedade como um todo.

Assim, a única forma de atingir o objetivo igualitarista é ampliar o aparato estatal ao nível de tal exigência através de impostos, leis, ação afirmativa e, em última instância, coletivização da economia. Isto, por outro lado, forçaria a criação de uma classe privilegiada dentro da burocracia estatal, como ocorreu *de facto* onde quer que propostas igualitárias foram implementadas em diferentes regimes e tempos. É como se a coletivização acabasse por impor uma nova aristocracia através da união irracional entre a força política e a força econômica, o que cria condições ideais para diversas formas de tirania. Penna (2001) sustenta que:

O controle da produção pelo Estado gera, inevitavelmente, uma Nova Classe de dirigentes, encarregados de impô-la através de uma vasta burocracia que, automaticamente, evolui uma Nomenklatura de índole arbitrária, destruidora e genocida. A fracassada “Conspiração dos Iguais” de Babeuf, reprimida em 1796, foi o primeiro exemplo de uma seqüência marcada pela Comuna de Paris, 1871; o Bolchevismo russo que se desmilinguiu em 1989/91; o Maoísmo, substituído pelo termo ambíguo “uma nação, dois sistemas” de Deng Xiaoping na China; o genocídio indiscriminado perpetrado por Pol-Pot na “Kampuchea Democrática”; e os dois melancólicos remanescentes da

ideologia, a Coréia do Norte e a Cuba Fidelista. A primeira nos lembra o 1984, de Orwell, e a segunda a Revolução dos Bichos, em que “todos são iguais, mas uns mais iguais do que outros”. Aliás, nesse último caso, estamos realmente diante de uma espécie de porco que se julga Napoleão. Se, ao socialismo totalitário, acrescentarmos o terceiro termo do trinômio mencionado, a Fraternidade patriótica cuja ideologia específica é o Nacionalismo, constatamos que 200 milhões de pessoas foram sacrificadas, no século 20, por esse sinistro e derradeiro produto das ideias de Jean-Jacques Rousseau, tal qual interpretadas pelos jacobinos franceses.

Ora, o combate contra as desigualdades liberais - na esfera econômica - passa necessariamente pela criação de desigualdades políticas, que logo também gerariam sua própria cota de desigualdades econômicas. Assim, o grande foco do igualitarismo é uma igualdade bastante particular, focada na natureza econômica menos para distribuir riqueza do que para institucionalizar a pobreza através e uma força política essencialmente anti-democrática. Loberfield (2004) nos alerta que:

O imperativo econômico da igualdade também gera uma forte oposição entre ‘justiça social’ e seu opositor liberal. A igualdade desta última, nós notamos, é a igualdade de todos os indivíduos aos olhos da lei - a proteção de direitos políticos de cada homem, independente de ‘classe’ (ou qualquer identidade coletiva identificável, justificando assim a personificação da justiça cega). Todavia, essa igualdade política, também notamos, fermenta a diferença de ‘classe’ [entre cidadãos]. Tudo isso ecoa as observações do ganhador do prêmio Nobel

F.A. Hayek de que se 'nós os tratamos igualmente [politicamente], o resultado deve ser desigualdade em sua presente situação econômica'. A conclusão inevitável é que 'a única forma de colocá-los numa situação [econômica] igual seria tratá-los diferente [politicamente]' - precisamente a conclusão que os defensores da 'justiça social' sempre alcançam.

A partir dessa compreensão do balanço de forças entre igualdade e liberdade - poder econômico e poder político - concluímos que a igualdade que Bobbio enfatiza não é a mesma enfatizada por Tocqueville, Locke, Mill ou qualquer outro pensador liberal. Para eles, igualdade seria uma condição para a liberdade; essa última não poderia existir sem a primeira. Para Bobbio, igualdade é um propósito *per se*. Como resultado dessa inversão de valores, as ideias de Bobbio são baseadas em uma contradição irreconciliável; um choque conceitual entre igualdade e liberdade no cerne do sistema democrático.

Hayek (1991, p. 389) já nos alertava que nada fez tanto para destruir as proteções legais das liberdades individuais que a luta por justiça social. Ora, mas a subversão da lei e em última instância, a destruição das barreiras legais que protegem os indivíduos em sociedade - seja ela intencional ou não - abre um vasto caminho para a formação de um estado totalitário.

#### b. *Liberdade versus igualdade*

O choque conceitual entre liberdade e igualdade é uma constante no pensamento liberal assim como também é um dos maiores paradoxos encontrados no pensamento de Bobbio. Tocqueville (1998, p. 202) já nos dizia que



Apesar dos homens não poderem se tornar totalmente iguais a não ser que sejam completamente livres, e consequentemente igualdade, levada às suas últimas consequências, pode vir a ser confundida com liberdade, ainda há um bom motivo para distinguir uma da outra. O gosto que os homens possuem por liberdade e por igualdade são de fato duas coisas diversas; e eu não temo afirmar que em nações democráticas eles são duas coisas opostas.

Johnson (1977, p. 258-9), que resumiu o Século XX como a era do coletivismo, nos diz que esse conflito conceitual foi a força premente deste século:

Em nosso tempo o conflito maior foi com a igualdade. Mas igualdade absoluta não é algo bom de forma alguma, é uma quimera, e se existisse provaria ser uma criatura tão amedrontadora e destrutiva quanto o monstro grotesco que Belerofonte matou. E a busca incessante e indiscriminada pela igualdade relativa, em si desejável, tem nos levado para muitas restrições indefensáveis à liberdade humana, sem alcançar seu objetivo. Em suma, por muitos anos nos inclinamos para a direção errada e agora é necessário estabelecer um novo balanço moral consertando tal inclinação. Onde há dúvida genuína entre as reivindicações legítimas de liberdade e igualdade, a decisão tomada deveria ser uma facilmente reversível se provada errônea.

Todavia, um certo ponto de equilíbrio foi encontrado no conceito tradicional de igualdade que é, para o pensamento liberal, igualdade de condições – a designação de leis que protegem o homem em seus direitos mais básicos. Este

conceito, por sua vez, é uma garantia contra a possibilidade de a liberdade individual sair de controle devido à imprevisibilidade da natureza humana. *“Liberdade ou liberdade não é, como a origem desses nomes parece implicar, uma isenção de todas limitações, mas sim a aplicação mais efetiva de todas limitações justas para todos os membros de uma sociedade livre”* (Ferguson em Hayek, 1998, p. 3).

O conceito liberal de igualdade é essencialmente compatível com igualdade, na verdade, é uma pré-condição para a existência de liberdade em uma sociedade civilizada. Se dissermos que todos os homens são iguais em natureza, Locke (1763) já nos alertava que não podemos incluir aí todas as formas de igualdade, pois fatores como idade e virtude, excelência e mérito, berço e alianças, gratidão e amizade eleva os homens a condições melhores, sem torná-los desiguais perante a lei. A igualdade que Lock defende é aquela que *“todo homem possui, para sua liberdade natural, sem se sujeitar à vontade ou autoridade de nenhum outro homem”*.

Por outro lado, a ideia de igualdade sustentada por Bobbio é um reflexo da inspiração pela justiça social. Tal inspiração, por sua vez, não é nada mais que um subproduto da visão Marxista que tem sido constantemente requeitada através de várias escolas de pensamento esquerdista, como o próprio Bobbio (1985, p. 186) confirma ao discorrer sobre a evolução dos conflitos de classe:

Passo por cima da consideração de que os próprios conflitos de classe de modo algum desapareceram, mas se transferiram do interior dos Estados capitalistas para a relação entre as classes dominantes dos países ricos e o proletariado dos países pobres, ou com outras palavras, para a relação entre centro e periferia do centro, de um lado, e centro do centro e periferia da periferia, de outro.

Tal conflito nem sequer desapareceu por completo no interior dos próprios países do centro.

Dentro dessas circunstâncias o conceito de igualdade representa uma antítese insolúvel *vis-à-vis* ao conceito de liberdade, pois a existência de um implica a diminuição ou mesmo aniquilação do outro. Hayek (1960, p. 87) sustenta que *“A igualdade perante a lei que a liberdade requer nos leva a desigualdade material. [...] O desejo de fazer as pessoas semelhantes em suas condições não pode ser aceito em uma sociedade livre como justificativa de coerção indiscriminada”*. Portanto, os esforços de Bobbio em integrar dentro do mesmo plano de ideias, princípios liberais voltados ao igualitarismo demonstra ser epistemologicamente insustentável, assim como terrivelmente problemático em sua práxis.

De modo a aumentar ainda mais os paradoxos em suas ideias, Bobbio (2000, p. 32-3) finalmente reconheceu as contradições conceituais entre liberdade e igualdade – esta última expressa em seus próprios termos: *“Liberalismo e igualitarismo são baseados em concepções profundamente divergentes acerca do homem e da sociedade – concepções que são individualistas, conflituais e pluralísticas para o liberal; totalizantes, harmônicas e monísticas para os igualitários”*.

É essencial que analisemos em detalhes a visão de Bobbio relativa à natureza conflitante entre liberdade e igualdade, de modo a entendermos os paradoxos presentes em seu pensamento.

Ao afirmar que a natureza incondicional do liberalismo se foca na liberdade a todo custo – criando desigualdades econômicas – ele está sendo subjetivo e parcial, conseqüentemente se distanciando da verdade. Pois o liberalismo – tanto sua teoria como sua práxis – pressupõe o

estado de direito e as liberdades gerais além da propriedade tais como a liberdade de expressão e de imprensa, além do direito de livre associação entre indivíduos para fins lícitos. Todas essas liberdades – hoje direitos garantidos nas sociedades liberais – são elementos delimitadores que reduzem dramaticamente a exploração do homem pelo homem.

A visão de Bobbio em relação à liberdade pode apenas ser aceita sob a visão simplista do materialismo dialético, cuja *conditio sine qua non* para própria existência é a presença constante do conflito de classes como motor histórico.

Bobbio também não analisa em detalhes as características que ele afirma serem pertinentes ao igualitarismo – totalizantes, harmônicas e monística –, pois em termos práticos e em uma sociedade democrática elas são mutuamente exclusivas.

Uma força totalizante – no senso que Bobbio sugere, que é o senso coletivo – dificilmente pode ser também harmônica e monística, pois, como a história mesmo demonstra, a democracia requer pluralidade para se fazer justificável, sem os conflitos iniciais inerentes a uma sociedade democrática – “*uma sociedade centrífuga com muitos centros de poder*” (BOBBIO, 2000, p. 55) – a democracia se torna redundante em teoria e uma ditadura da maioria em termos práticos.

Precisamos nos dar conta que o igualitarismo utópico pode até mesmo pôr em xeque o igualitarismo possível e totalmente desejável: o princípio da igualdade perante a lei. Pois ele coloca a democracia sob uma pressão constante.

Contudo, o que pode ser entendido como uma perspectiva míope dos conceitos de igualdade e liberdade é que, quiçá, sua incompatibilidade reside não nas virtudes de

tais conceitos *per se*, mas sim na impossibilidade de integrar no quadro do pensamento liberal as demandas igualitárias. Assim, o que é realmente incompatível é a liberdade formal garantida pelo estado de direito e a igualdade substantiva que requer a quebra de todos os princípios de lei e ordem desenvolvidos por séculos de jurisprudência, como Hayek (1944, p. 82-3) afirma:

Igualdade formal perante a lei está em conflito, e é de fato incompatível, como qualquer atividade do governo que busca deliberadamente a igualdade material ou substantiva de pessoas diferentes, e qualquer política que visa o ideal da justiça distributiva terá que levar à destruição do estado de direito.

Uma outra questão que permanece não respondida no pensamento de Bobbio é: o quão destrutivo é o paradoxo entre liberdade e igualdade – da maneira como Bobbio o coloca – quando levado às suas últimas consequências? Talvez a história já tenha nos respondido: todo impulso igualitário no sentido de suprimir as liberdades individuais foram extremamente violentos e ineficientes. A liberdade por muitas vezes foi destruída sem que a igualdade pudesse ser alcançada.

c. *Expansionismo democrático e participação direta versus apatia política*

Esse é um dos mais intrigantes paradoxos encontrados nas ideias de Bobbio. De acordo com ele, democracia – após expandir-se através do sufrágio universal para cada indivíduo – deve continuar sua expansão desde o estado até a sociedade

civil, pois “*a democratização da sociedade civil aumenta e integra a sociedade política*” (BOBBIO, 2002, p. 76).

A Sociedade Civil, como é entendida por Bobbio, a partir de sua perspectiva Gramsciana, se caracteriza por diferentes elementos sociais em níveis diversos de associação, incertos, esparsos e imprecisos. Bobbio propõe que o sistema democrático seja um fator de unificação desses elementos, não levando em conta sua natureza diversa e, por vezes, inconciliável.

Uma das fórmulas apresentadas por Bobbio com a intenção de expandir o sistema democrático é a adoção da democracia direta ao invés da democracia representativa tradicional e conseqüentemente expandir tais mecanismos para dentro da sociedade civil. Bobbio (2002, p. 68) afirma que:

Uma vez conquistada a Democracia política, nos damos conta de que a esfera política está por sua vez incluída em uma esfera muito mais ampla que é a esfera da sociedade no seu todo e que não existe decisão política que não seja condicionada ou até mesmo determinada por aquilo que acontece na sociedade civil. Percebemos que uma coisa é a democratização do Estado (ocorrida com a instituição dos parlamentos) outra coisa é a democratização da sociedade, donde ser perfeitamente possível existir um Estado democrático numa sociedade em que a maior parte das instituições – da família à escola, da empresa à gestão dos serviços públicos – não são governados democraticamente. Daí a pergunta que melhor do que qualquer outra caracteriza a atual fase de desenvolvimento da Democracia nos países politicamente já democráticos: é possível a sobrevivência de um estado democrático numa sociedade não-democrática?

Todavia, Bobbio (2002, p. 39) reconhece que essa expansão da democracia tem gerado uma crescente apatia política, que pode ser facilmente identificada pelo alto coeficiente de indivíduos que se abstém de votar nas democracias modernas. Segundo o autor:

O excesso de participação, produto do fenômeno que Dahrendorf chamou depreciativamente de cidadão total, pode ter como efeito a saciedade de política e o aumento da apatia eleitoral. O preço que se deve pagar pelo empenho de poucos é freqüentemente a indiferença de muitos. Nada ameaça mais matar a Democracia que o excesso de Democracia.

Bobbio em nenhum ponto de seu trabalho explora, sequer marginalmente, essa contradição, especificamente o potencial aí presente para a desordem política. Ora, se a expansão da democracia pode criar um certo nível de apatia política – o que não pode ser considerado necessariamente negativo – pode ser que isso indique que a democracia possui um limite para poder se expandir, um ponto de não retorno de onde ela perderia sua essência original, se tornaria uma caricatura de si mesma.

Por que, então, Bobbio abertamente critica a apatia dos cidadãos como sendo mesmo uma demonstração das falhas do sistema democrático, mas, por outro lado, insiste na expansão desse sistema em áreas totalmente díspares e alienígenas em relação ao sistema democrático?

Ao invés de propor uma solução para o dito problema da apatia política ou, pelo menos, reconhecer sua natureza não-malevolente, Bobbio se aventura em novas justificações

para mais democracia como forma de alcançar suas visões igualitárias de justiça social. Em suma, para salvar a democracia, Bobbio pode estar mesmo propondo a sua própria destruição, através do uso de conceitos tais como democracia direta e sociedade civil democrática.

Convém lembrar que Hayek (1971, p. 152-3) já nos alertava em relação aos perigos da democracia direta, argumentando que:

O advento da democracia no último século trouxe uma mudança decisiva na escala dos poderes governamentais. Por séculos esforços foram direcionados para a limitação dos poderes do governo; e o gradual desenvolvimento de constituições serviram para nenhum outro propósito senão esse. De repente, acreditou-se que controle do governo por representantes eleitos fez todos os outros limites nos poderes dos governos desnecessários, e então todas as proteções constitucionais que foram desenvolvidas no curso do tempo poderiam ser dispensadas. [...] Toda democracia que conhecemos no ocidente é mais ou menos uma democracia ilimitada [Todavia] uma forma de governo que uma maioria temporária pode decidir que qualquer assunto que lhe apraz deve ser considerado de 'interesse comum' sujeito assim ao seu controle é uma abominação.

Rothbard (1991, p. 64) segue essa mesma linha de raciocínio, concentrando-se especificamente na impossibilidade de se criar mecanismos eficientes que façam a democracia direta ou participativa funcionar. Ora, se cada pessoa precisa participar igualmente de todas as decisões *“o tempo requerido durante o processo de tomada de decisões deve se*



*tornar quase sem fim, e o processo da organização se torna a própria vida para seus participantes”.*

Mas nenhum pensador resumiu melhor a crítica à ideia do expansionismo democrático que Carvalho (1999):

‘A única solução para os males da Democracia é mais Democracia’. Mas será essa a fórmula de um consenso ou a fórmula de um problema? Em primeiro lugar, que é “mais Democracia”? [...] Em segundo lugar, há boas razões para duvidar que “mais Democracia” seja ainda Democracia. A Democracia não é como um pão, que cresce sem perder a homogeneidade: à medida que ela se expande, sua natureza vai mudando até converter-se no seu contrário. [...] Em terceiro lugar, vem talvez o perigo mais grave: um consenso em favor da Democracia só é promissor em aparência, porque a Democracia, por definição, consiste em prescindir de todo consenso. Democracia não é concórdia: é uma maneira inteligente de administrar a discórdia. E o clamor universal por “mais Democracia”, na medida mesma em que se afirma como um consenso, já dá sinais de não poder suportar nenhuma voz discordante”.

A democracia não é fenômeno teórico, ele existe apenas no plano prático, através de suas instituições e mecanismos, e portanto precisa se referir à sua natureza funcional, primeiramente, para que possamos assim iniciar especulações teóricas. A extrema teorização da democracia a transforma numa utopia estéril.

Portanto, é impossível conceber a existência do sistema democrático sob circunstâncias igualitárias em termos práticos e viáveis, apenas em uma esfera altamente subjetiva é que tais especulações podem tomar forma. Em nível funcional, que é

onde a História de fato ocorre, na própria práxis da ciência política, uma democracia igualitária poderia apenas existir a partir de uma perspectiva Gramsciana, onde a própria ideia da democracia e os seus mecanismos e instituições apenas refletiriam as volições do novo príncipe e a substituição da democracia tradicional pela democracia direta seria apenas um eufemismo para se referir à sua destruição.

E o que seria essa democracia expandida além das instituições tradicionais que lhe sustentam? Morre (1977, p. 65-6) nos relembra que democracia direta pode mesmo vir a ser um prelúdio para coerção e violência, devido às suas contradições naturais, pois esse conceito trás à mente:

“[...] a teoria e prática por trás de experimentos de controle das massas como as reuniões como as assembléias das sessões parisienses do *Sans-culottes* durante o breve período anterior à queda de Robespierre, quando eles possuíam poder real, e também os soviets Russos durante o também breve período em que exerceram poder de fato [...] Democracia direta gera terror revolucionário, seu próprio nêmeses”.

Nada pode gerar mais apatia política – pelo menos uma apatia artificial intimamente ligada ao instinto primordial de sobrevivência – que o estado totalitário com o seu poder político coercitivo. Ao não considerar a possibilidade de degradação da democracia participativa através de sua transformação num sistema essencialmente diferente que é a democracia direta, Bobbio revela o peso de seu parcialismo igualitário, que existe como negação mesmo de fatos históricos.

Para entender por completo as implicações do igualitarismo quando inserido no sistema democrático, é

fundamental que analisemos o que Bobbio considera ser o atributo central do pensamento esquerdista.

## V. *O argumento central pelo esquerdismo*

Com a queda do Muro da Vergonha e a fragmentação do Comunismo no Leste Europeu, conceitos e distinções políticas também sofreram inúmeros desafios conceituais. Bobbio (1995, p. 5-19) implica que o maior desafio foi a ideia da homogeneização entre os polos ideológicos do pensamento político – a esquerda e a direita – o que levou à negação das razões históricas que alimentavam tais diferenças e ao esvaziamento de todas as suas distinções.

Na verdade, aquele autor dedica um esforço considerável para reafirmar a importância da distinção ideológica entre esquerda e direita como que para justificar, *ex post facto*, seu suporte incondicional pelas esquerdas.

Para Bobbio (1995, p. 110-3), o ideal da igualdade é a característica principal do pensamento esquerdista, tal foco em igualdade, todavia, deve responder três questões: “*entre quem, relativo a que e baseado em qual critério?*”. Pensadores liberais tentaram responder a tais questões de formas diversas, mas sempre colocando a liberdade como a condição natural do homem em sociedade, baseado no Estado de Direito. Bobbio busca ir além deste aspecto básico, inserindo a perspectiva da Justiça Social ao tentar responder tais questões.

Paradoxalmente, aquele autor reconhece a natureza utópica de um conceito de igualitarismo puro como uma simples “*declaração de intenções*” tipicamente esquerdistas. Todavia, ele não hesita em defender uma perspectiva

igualitarista historicamente inviável: *“A luta pela abolição da propriedade individual, pela coletivização, ainda que não integral, dos meios de produção, sempre foi, para a esquerda, uma luta pela igualdade, pela remoção do principal obstáculo para a realização de uma sociedade de igual”* (Bobbio, 1995, p. 125).

Ao enfatizar com tanto afincos o igualitarismo e a justiça social, Bobbio não se dá conta de que as três questões que ele propõe para definir a igualdade não servem para apreender e necessariamente delimitar a ideia de uma sociedade igual – ou da justiça social – inseparável de seu pensamento. Hayek (1971, p. 58) já nos alertava que *“o completo vazio da frase ‘justiça social’ se mostra no fato de não existir um único acordo sobre o que justiça social requere em casos particulares”*.

O argumento central de Bobbio (1995, p. 139-42) para diferenciar a esquerda da direita, e mais ainda, para colocar a esquerda numa posição moral superior é a ideia intrínseca da justiça social presente em todas as formas e variações do pensamento esquerdista, relegando todas as outras diferenças a um plano secundário. O autor argumenta que *“Comunismo histórico falhou”*, mas isso não é motivo para acreditar na falha do desafio sempre presente, da busca constante pela igualdade entre homens. Bobbio afirma que o desafio da esquerda perante as desigualdades apenas está começando, pois tais desigualdades antes confinadas às nações que deram luz à esquerda no século XIX agora se projetam no cenário internacional.

Devido a sua tendência de classificar a esquerda baseado tão somente em seus julgamentos de valor ao invés de um senso mais amplo de filosofia política, Bobbio é apenas

capaz de reconhecer as falhas do comunismo como uma aberração quase inconcebível, ignorando assim a possibilidade de tais falhas terem sido causados pela inviabilidade das ideias subjacentes às origens do comunismo. O próprio conceito de justiça social carrega em si contradições severas que podem transformar todas as ações que buscam essa causa em uma justificativa para o totalitarismo e para a violência, a começar pela destruição dos mecanismos que regem o mercado.

Levando em conta o pensamento de Hayek (1978, p. 57-70) ao argumentar que a justiça social não possui significado – pelo menos não numa sociedade de homens livres – podemos estender essa posição para o próprio conceito de igualitarismo, pois se considerarmos a justiça social como a base do igualitarismo – ao reconhecermos a não existência da primeira – seremos forçados a reconhecer, pelo menos, a vacuidade conceitual deste último.

Além das incoerências conceituais incontornáveis, também é possível perceber no esforço de Bobbio em revalidar a diferença histórica entre a esquerda e a direita, não um desejo sincero para reacender o debate político diferenciado, mas sim, para favorecer a esquerda e denegrir a direita como veremos a seguir.

## ***VI. Direita versus Esquerda - uma distinção imparcial?***

Ao discutir as diferenças entre a Esquerda e a Direita, Bobbio (1995, p. 23) focaliza sua análise estritamente no quesito da igualdade. Todavia, ele parece não reconhecer a importância histórica entre os diferentes conceitos de igualdade presentes na fricção constante entre o liberalismo e

o igualitarismo, mas sim reflete apenas um julgamento de valor sem sustentação histórica ou filosófica:

A diferença entre direita e esquerda não se manifesta sob a forma de tensão entre uma igualdade de direita e uma igualdade de esquerda, mas com base no diverso modo em que é concebida respectivamente pela direita e pela esquerda, a relação entre igualdade e desigualdade. Partindo do pressuposto como eu fiz, de que a pessoa de esquerda é aquela que considera mais o que os homens têm em comum do que o que os divide, e de que a pessoa de direita, ao contrário, dá maior relevância política ao que diferencia um homem do outro do que ao que os une, a diferença entre direita e esquerda revela-se no fato de que, para a pessoa de esquerda, a igualdade é uma regra e a desigualdade, a exceção. Disso se segue que, para essa pessoa, qualquer forma de desigualdade precisa ser de algum modo justificada, ao passo que, para a pessoa de direita, vale exatamente o contrário, ou seja, que a desigualdade é a regra e que, se alguma relação de igualdade deve ser acolhida, ela precisa ser devidamente justificada.

Ora, qualquer comparação, por mais superficial que seja, entre a visão de Bobbio e a realidade histórica, exporia de imediato as contradições patentes em seu pensamento assim como seu preconceito gritante em favor da direita. Talvez a igualdade ainda possa ser considerada como o *motto* das esquerdas, mas historicamente a Esquerda como um todo, jamais desenvolveu uma teoria que nos falasse da moderação no uso do poder político – que é inevitavelmente mais concentrado em governos esquerdistas devido ao impulso igualitarista e centralizador.

As próprias ideias Gramscianas, elogiadas por Bobbio ao extremo, são completamente desatentas a essa questão fundamental. A igualdade buscada por Bobbio (1995, p. 41) não passa de uma utopia romântica e impensada, fruto mais de uma aspiração adolescente do que de uma reflexão madura, como fica patente em suas próprias palavras: *“enquanto existirem homens cujo empenho político seja movido por um profundo sentimento de insatisfação e de sofrimento perante as iniquidades das sociedades contemporâneas [...] eles carregarão consigo os ideais que há mais de um século têm distinguido todas as esquerdas da história”*

Além do mais, ao considerar o foco sobre igualdade como o principal aspecto da Esquerda, aliás, como uma exclusividade da esquerda, Bobbio (1995, p. 40) finalmente se viu forçado a lembrar os seus leitores e seguidores que tal igualdade jamais foi alcançada e provavelmente jamais será. Mas de sua conclusão tardiamente sensata, ao sustentar que *“O ideal da igualdade pode encontrar diversas soluções no plano prático. Que algumas delas tenham se revelado boas e outras não, que algumas agradem e outras não, é um problema de grande importância prática”*. Bobbio se esqueceu de mencionar que os ideais de igualdade que melhor guiaram a sociedade foram os de cunho liberal, de igualdade de condições, e não a utopia Rousseauiana.

Ao diferenciar Esquerda de Direita, baseado apenas em seu próprio julgamento de valor, Bobbio cai na mesma armadilha política do pensamento Jacobino, uma análise filosófico-histórica é substituída por posicionamentos

partidários e assim, a diferenciação conceitual se torna artificial, como Penna (2001) apontou que:

[...] a dicotomia Esquerda x Direita é uma criação artificial dos jacobinos da Revolução Francesa. Ela passou a ser aceita por comodismo oportunista, mas, no fundo, não possui conteúdo algum. Ao inaugurar-se a Convenção Revolucionária de 1792, os deputados mais radicais e apressados entraram no recinto da assembléia pela porta esquerda e, encontrando vagos os assentos desse lado, ali se sentaram. Os girondinos, mais displicentes, moderados e partidários de um regime representativo de modelo inglês, descobrindo então lugares vazios à direita da mesa do presidente, sentaram-se desse lado. A Droite permaneceu composta de liberais, que privilegiavam o primeiro termo do trinômio revolucionário Liberté, Égalité, Fraternité, ao passo que a Gauche, o lado dos assanhados e violentos, ia logo desencadear o Grande Terror de 1793/94 sob a liderança de Robespierre, no empenho exclusivo de fazer triunfar o segundo termo, igualitarista. Foi assim imposta uma ditadura terrorística que desequilibrou o regime, provocou a invasão estrangeira e conduziu ao império bonapartista, tendo como resultado a guerra civil, o genocídio da Vendéia e a conflagração européia: em suma, um milhão de mortos. Como só em termos de Igualdade perante a lei e, a rigor, de Igualdade de oportunidade, se pode pensar em justiça social, qualquer tentativa de assegurar artificialmente a uniformidade econômica só pode conduzir ao comunismo.

Ao nos ocuparmos não com a retórica do partidarismo político, mas com os resultados históricos que são na verdade o teatro em que as forças políticas se confrontam, ou seja, ao



trocarmos a erística pela praxeologia é inevitável afirmar que a questão fundamental que Bobbio se impõe ao diferenciar a esquerda da direita está enraizada nas *raison d'être* de tais diferenças e não nas diferenças em si; ou seja, no seu interesse político que tem permanecido o mesmo desde o período Jacobino, que é a tomada de poder, e não em diferentes mecanismos ou opções legítimas de ação política. Que uma postura política tão perigosamente arcaica e naturalmente violenta ainda faça parte da mentalidade ativa de pensadores como Bobbio, em um processo dialético insidioso, que promove as mesmas ideias de ontem com a carapaça do amanhã.

Agrilhado aos seus preconceitos políticos, Bobbio parece incapaz de traçar uma análise filosófica que pudesse servir como padrão para a compreensão e distinção desses dois pólos de pensamento e ação política. Ele prefere se recolher a um dualismo maniqueísta, contrário a toda e qualquer análise sensata. Sua análise da distinção entre Esquerda e Direita, portanto, perde toda vitalidade e importância, se tornando apenas um exercício em favor da utopia e em negação à realidade, inevitavelmente carregado de uma força latente em direção à violência política verdadeiramente psicopatológica, como já nos alertou Penna (2001) ao discorrer sobre o pensamento de Voegelin:

Voegelin descobre traços do processo psicopatológico que cinde a realidade histórica, necessariamente complexa e cinzenta, na simplicidade dualística do branco x preto ou, como se prefere hoje dizer, da “esquerda” e da “direita”. É fácil avaliar a importância dessa psicopatologia na postura do ideólogo moderno,

fiel ao cego dogmatismo de suas estapafúrdias doutrinas e sempre disposto a acusar o mentiroso, injusto, perverso e egoísta seus adversários. A dialética do Bem e do Mal que o maniqueísmo provoca leva o alegado defensor da Verdade a recorrer a qualquer instrumento para eliminar o Outro.

Em seu intento de demonstrar a importância das distinções históricas entre esquerda e direita; e o que leva a tais distinções, Bobbio demonstra o mesmo prometeanismo dogmático que pôs em xeque todas as supostas boas intenções da *sinistra* no decorrer da história. Horowitz (1996, p. 147) nos alerta para tais perigos nos lembrando que:

Desde a Revolução Francesa, 'igualdade' radical e 'liberdade' conservadora foram forças opostas a definir as agendas da Esquerda e da Direita. Para radicais, liberdade é o poder de redefinir o destino humano e tem significado invariavelmente a renúncia da autonomia individual para o projeto radical, para a verdade coletiva e a ideia 'progressista'. Para conservadores, em contraste, liberdade é a liberação do indivíduo do poder coletivo. É assegurado por 'direitos negativos', por limites ao governo. A liberdade se torna possível através das forças civilizadoras da ordem social e limitações ao poder coercitivo da autoridade civil.

Mas onde exatamente no pensamento de Bobbio – em sua *crença* – podemos encontrar as sementes que dariam vazão à violência política, mesmo que não planejada?

Aonde reside de fato o espírito destrutivo das supostas boas intenções de Bobbio que poucos ousaram duvidar?

## VII. O espírito destrutivo das boas intenções

### a. A estatolatria inveterada

Bobbio (1995, p. 150) parece reconhecer a relação profunda que existe entre o estado e a violência política: *“O ponto crucial na controvérsia democracia-ditadura se refere a considerável indissolubilidade entre o Estado e a violência no que tange o exercício do poder<sup>2</sup>”*.

Historicamente, tal violência é um fenômeno quase que inteiramente consensual na opinião de diversos pensadores, entre eles Hayek, Mises e Rummel. Todavia, mesmo ao reconhecer a natureza violenta do estado, ainda poderemos encontrar no trabalho de Bobbio uma justificativa robusta para a expansão do estado como um instrumento de justiça social. O aumento do aparato estatal sob o pretexto de atender as demandas para justiça social podem vir a perder de vista o objetivo original de seu crescimento, adquirindo um poder sem restrições. Quanto mais igualdade se busca forçar em uma sociedade além da igualdade de condições defendida pelo liberalismo, mais é preciso criar mecanismos que garantam a submissão da liberdade individual de fato em razão do bem coletivo abstrato. Tocqueville (1980, p. 100) já argumentava que *“alguma forma de poder social deve sempre se fazer predominante sobre as outras”*. Mas ele também nos alertava que *“a liberdade está sob perigo quando esse poder não é restrito por nenhum obstáculo que pode retardá-lo e forçá-lo a moderar sua própria veemência”*.

---

<sup>2</sup> *“Il punto cruciale della controversia democrazia-dittadura si riferisce all’asserita indissolubilità di stato e violenza rispetto all’esercizio del potere”*.

Apesar do paraíso abstrato dos comunistas/socialistas ter sido a quimera que levou dezenas de milhões à morte, à fome e à miséria no século XX, ainda assim percebemos que tais ideias permanecem bem recebidas no Ocidente, como Horowitz (1988, p. 18) argumenta *“as lições mais cruciais da história não foram aprendidas”*. Bobbio nos mostra em seu trabalho a necessidade incontornável de se manter ligado aos mesmo ideais destrutivos que fizeram do século XX a era dos extremos.

O próprio colapso da União Soviética não jogou muita luz nesse terrível círculo vicioso, pois mesmo tendo a economia de mercado sido reconhecida como a forma mais eficiente de administrar a riqueza – dificilmente até o mais veemente esquerdista discordaria disto – ainda assim vemos a absorção dessas ideias, e seu consequente esvaziamento, por uma esquerda que agora nos fala de mercados mais humanos, como se elas houvessem garantido condições de vida mais humanas nas sociedades em que estiveram no poder. O pensamento igualitarista é um vício perigoso e difícil de largar, Horowitz (1998, p. 144) nota que *“Ainda há algo tão visceral na identificação deles [os intelectuais de esquerda] com a causa socialista, tão apaixonada em sua crença e um mundo refeito, que eles são incapazes de tomar o caminho honroso – admitindo que estavam errados”*.

Bobbio jamais nos confessa esse erro, ao invés, ele repete as falhas de seus predecessores e nem se importa de fato em conceber – ou pelo menos alertar para a necessidade de se criar – uma forma eficiente de contenção para a expansão do poder político centralizador e coercitivo do estado. Bobbio defendeu o igualitarismo até o fim de seus dias, apesar de não poder responder como a liberdade presente no sistema capitalista poderia ser mantida numa sociedade

igualitarista/socialista. Ele propositalmente ignorou o óbvio alerta de Friedman em Carter & Stakes (2002, p. 596) sobre a impossibilidade da coexistência entre liberdade individual e socialismo, pois *“de modo que os homens possam advogar qualquer causa, eles precisam primeiramente ganhar a vida, isso já levanta um problema em sociedade, já que todos os trabalhos estão sob controle político das autoridades. Seria preciso um ato de abnegação para um governo socialista permitir que seus empregados advogassem políticas contrárias à doutrina oficial”*.

Se tivermos que analisar a política como uma disciplina orgânica, segue-se inapelavelmente a necessidade de isolarmos a principal variável da equação política de modo a perceber o fio condutor que nos levaria ao reconhecimento do potencial intrínseco de uma doutrina para a geração da violência política – mesmo que adequadamente disfarçada sob um manto de modernidade.

Ora, se a igualdade é o principal propósito presente no pensamento esquerdista como Bobbio (1995, p. 5-18) assegura e também, se o capitalismo é incompatível com a igualdade – do modo como é entendida por Bobbio – o corolário incontornável é que ou a proteção da igualdade deve partir de um sistema alienígena ao capitalismo ou – considerando-se que tal sistema não existe – o sistema capitalista deve ser modificado desde dentro, enxertando-se a urgência por igualdade socialista em suas instituições.

De forma que os enxertos igualitários não sejam expulsos do corpo capitalista ou democrático, o governo teria que expandir o seu sistema de controle e coerção até um hipotético novo ponto de equilíbrio entre liberdade e igualdade. Quantos exemplos encontramos na história de governos que expandiram seu aparato até encontrar um ponto de equilíbrio razoável? Não parece haver nenhum exemplo

válido onde a manutenção da motivação pela liberdade tenha sido acompanhada por instrumentos de coerção e imposição de igualdades inexistentes. Como Horowitz (1996, p. 152) afirmou: “*A moral socialista é uma ilusão sedutora, porque ela não se baseia em suposições acerca de um mundo real, a ética socialista, se posta em prática, ameaçaria minar a existência de vastas comunidades hoje em dia e empobrecer todo o resto*”.

b. *Justiça social: degradação moral e econômica*

A veia igualitária presente em diferentes graus na maior parte do pensamento esquerdista, distingue-se – como o próprio Bobbio enfatiza – de todas as outras características principais. E aliando-se ao impulso prometeico, que em certa altura é indistinguível do impulso igualitarista, gera um potencial dramático para violência política. Revel (1977, p. 39) argumenta que até mesmo a violência do Stalinismo se dá através de um sistema que a faz possível, um conjunto de crenças e mecanismos que institucionalizam a violência e a barbárie como formas de governo em nome da paz e da utopia.

Arendt em Besteman (2002, p.30-1) segue esta linha de raciocínio afirmando que:

Nenhum governo exclusivamente baseado nos meios de violência jamais existiu. Até mesmo um líder totalitário, cujo instrumento principal de governo é a tortura, precisa de uma base de poder, uma polícia secreta e sua rede de informantes. [...] Até mesmo a dominação mais despótica que conhecemos, o controle dos mestres sobre os escravos, que sempre estão em maior número, não se baseia em meios de coerção superiores, mas sim em uma organização superior de poder – ou seja, na solidariedade organizada de seus mestres.

Tais sistemas podem diferir em estrutura, abrangência ou escopo, mas eles possuem em comum uma agressão constante e indefectível contra a sociedade ocidental. Crer em igualitarismo, como Bobbio cria é a própria essência da esquerda, é estar em constante guerra contra *“as duas realizações mais libertadoras da história moderna: o estado e a economia liberal”* (Horowitz, 1996, p. 150).

Uma análise cuidadosa da obra de Bobbio pode não revelar uma agressão aberta, ou um constante estado de guerra, mas por todo seu pensamento, é possível encontrar armas para essa guerra ideológica – elementos que são essencialmente incompatíveis com a natureza da ordem democrática.

Johnson (1996, p. 93) afirma que as visões igualitárias, quando introduzidas como lei podem gerar um efeito devastador, produto de décadas de lavagem cerebral política e religiosa em favor de uma suposta classe desprivilegiada. O sentimento de culpa inculcado no inconsciente coletivo modifica o senso comum e impede que os efeitos nocivos do igualitarismo sejam percebidos por si só.

Há ainda outra forma de violência presente na ideia de justiça social, tão aclamada pelos igualitaristas, que é o potencial para o desastre econômico. Ora, se vamos entender a violência política a partir dos impactos das ideias sobre a estrutura social, falhas econômicas, colapsos na agricultura, estagnação e até mesmo inflação, podem ser visto como formas indiretas de violência contra a sociedade quando são produtos exclusivos, não de ciclos econômicos que estão além de qualquer controle, mas sim do uso irresponsável do poder estatal. Hayek (1971, p. 67) dá um passo além na análise

relativa à violência intrínseca à ideia de justiça social nos lembrando que:

O principal efeito adverso da 'justiça social' em nossa sociedade é que ela previne indivíduos de alcançarem o que eles poderiam alcançar [...] Também é a aplicação de um princípio incongruente para uma civilização cuja produtividade é alta porque a renda é desigualmente dividida e desse modo o uso de recursos escassos é direcionado e limitado para onde eles trazem os maiores retornos.

A veia igualitária de pensamento implica essencialmente que é possível achar uma alternativa para o sistema de mercado, em que os homens poderiam melhor controlar os mecanismos de geração de riqueza e assim prover uma justiça distributiva mais eficiente. Não obstante toda boa vontade que pode ser usada como justificativa para tais aspirações, é necessário que analisemos criticamente o quão viáveis essas aspirações são de fato. Pois se um governo adota medidas que levam sua população à pobreza devido à recusa em entender a realidade a preferência cega pela utopia, ele não pode deixar de ser considerado violento, corrupto e irresponsável.

Hayek (1944, p. 113-4) segue essa mesma linha de raciocínio, afirmando que:

[...] é certo que um governo que empreende no terreno da atividade econômica terá que usar o seu poder para realizar um ideal específico de justiça distributiva. Mas com tal governo poderá e como irá usar esse poder? Baseado em quais princípios ele irá ou deveria ser guiado? Haverá uma resposta definitiva para as



inumeráveis questões de mérito relativo que irão surgir e que deverão ser resolvidas deliberadamente? Haverá uma escala de valores na qual pessoas sensatas poderão concordar, e que justificaria uma nova ordem hierárquica da sociedade, e que provavelmente satisfaria as demandas por justiça? [...] A maioria das pessoas acha difícil admitir que nós não possuímos padrões morais que iriam nos permitir responder essas questões – se não perfeitamente, pelo menos para a satisfação superior da maioria em relação ao sistema competitivo.

A propriedade privada é, em essência, o aspecto mais importante do capitalismo; o próprio Hayek (1983, p. 49) afirma que *“seus principais benefícios vieram a ser a divisão do trabalho, que por sua vez aumentou a possibilidade de manter um maior número de pessoas porque gerou e aumentou nossa produtividade, ao nos permitir utilizar uma variedade muito maior de informação que jamais poderia ser possuída por um único agente”*.

Tomando como verdadeiro o princípio da propriedade privada como uma plataforma essencial para o desenvolvimento da sociedade e considerando que para o igualitarista a propriedade privada é a raiz de todos os problemas; não resta alternativa a não ser reconhecê-los como agentes anti-progressistas, obsoletos ou simplesmente incongruentes.

Mas para provar que tal reconhecimento não é uma mera acusação provinda de um julgamento de valor precipitado, é preciso que perguntemos qual seriam as opções restantes para a humanidade se o conceito de propriedade privada – apesar de gerar desenvolvimento econômico – fosse mesmo um conceito negativo. Como os igualitaristas iriam alcançar os mesmos padrões de produtividade e ao mesmo tempo corrigir todas as injustiças?

Essa pergunta permanece sem respostas, pois é mais a tentativa de racionalização de um delírio utópico, de uma visão romântica do homem em sociedade que uma proposta coerente de desenvolvimento mútuo. Em termos práticos – como o Socialismo em geral – poderá apenas gerar pobreza.

E mais uma vez é válido perguntar: Será que a imposição de pobreza estrutural – mesmo sendo um sub-produto de boas intenções – não deveria ser considerada como uma ação violenta e inumana?

Traçando um fio condutor pelos trabalhos de Hume, Montesquieu, Ferguson and Smith, Hayek (1988, p.33-7) afirma que em todos eles a propriedade privada em sua essência é o que diferencia os homens dos animais. afirma que em todos eles a propriedade privada em sua essência é o que diferencia os homens dos animais. O mesmo, vale salientar, não pode ser dito acerca de coletivismo e igualitarismo, pois tais perspectivas alimentam uma nostalgia crescente pelo bom selvagem Rousseauneano e, conseqüentemente, negam os princípios básicos do desenvolvimento humano.

### c. *Rumo à servidão*

A análise de algumas das ideias e perspectivas de Bobbio é um dos principais objetivos deste ensaio, pode até mesmo ser sua própria *raison d'être*, já que é dentro da visão política de Bobbio que a natureza revolucionária e prometeica tradicional às ideias *sinistras* –profundamente enraizadas nas teorias Marxistas e doutrinas Leninistas como também, até certo ponto, no pensamento Gramsciano que as remodelam e as tornam mais fortes – transformam-se relativamente, incorporando uma moral aparentemente liberal, calcada na ideia da ordem democrática não através do ímpeto

revolucionário, mas construída gradualmente através de um processo de maturação política da sociedade.

Todavia, a maturidade do pensamento de Bobbio – seus padrões de racionalidade – não excluem os princípios contraditórios, historicamente próximos, que podem acabar transformando as instituições democráticas em mecanismos de tirania e violência. A beleza das intenções não pode justificar a rudeza dos gestos e a impureza dos resultados. Rothbard (1991, p. 58) nos diz que em termos filosóficos não podemos esperar um divórcio entre teoria e prática pois *“medidas igualitárias não funcionam pois elas violam a natureza básica do homem, ou seja o que leva o indivíduo a ser verdadeiramente humano. O impulso pela ‘igualdade’ é dobrar dos sinos que só pode significar a destruição de tudo que nós apreciamos como sendo humano”*.

Não obstante a importância da contribuição de Bobbio para o pensamento político moderno, calcada em sua luta histórica para estabelecer a ordem democrática em sua pátria italiana e em seu esforço contínuo para estender o sistema democrático; é preciso que nós analisemos suas ideias com atenção redobrada; pois são portadoras de princípios letais para o exercício político democrático: a utopia igualitária e a quimera prometeica. Se o igualitarismo esteve – até certo ponto – por trás de ideologias responsáveis por tantas atrocidades na história recente e se a partir de uma perspectiva prometeica, da luta insana que busca moldar a realidade em sonhos preconcebidos, o mundo livre como o conhecemos quase foi apagado da realidade, é crucial que combatamos ou, pelo menos, controlemos esses ímpetus revolucionários de modo a preservar a ordem social e democrática que conseguimos construir das cinzas do barbarismo.

Se não forem combatidas de forma apropriada, essas duas características presentes no pensamento de Bobbio irão transformar tudo que tal pensamento influenciar num novo caminho para a servidão, um novo coletivismo que por baixo da carapaça um pouco mais sofisticada, trará em si os fantasmas de outras eras – revolução, terror e violência.

## Referências

- ARENDDT, Hannah. *On Violence*. New York: Verso, 1996.
- ARISTOTLE. *The Politics* – revised edition. London: Penguin, 1982.
- ARON, Raymond. *The Opium of the Intellectuals*. London: Transaction Publishers, 2002.
- ATIKSON, Philip. *A Theory of Civilization: What is political correctness?* 09.03.00 On: <http://www.ourcivilisation.com>.
- BELLAMI, Richard. Norberto Bobbio. *The Guardian*. Tuesday January 13, 2004. On: <http://www.guardian.co.uk/print/0,3858,4834713-103684,00.html>
- BENDIX, Reinhardt. *Kings or People: Power and the mandate to rule*. L.A.: University of California Press, 1978.
- BERLIN, Isaiah. *Against the Current: Essays in the History of Ideas*. New York: Viking Press, 1980.
- BILLINGTON, James H. *Fire in the minds of Men: The Origins of the Revolutionary Faith*. London: Temple Smith, 1980.
- BOBBIO, Norberto. *Política & Cultura*. Roma: Giuliu Einaudi Editore, 1955.
- BOBBIO, Norberto. *Ensaio Sobre Gramsci e o Conceito de Sociedade Civil*. Rio: Paz e Terra, 1999.
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. Rio: Paz e Terra, 2002. 8ª ed.

BOBBIO, Norberto. Direita e Esquerda: Razões e significados de uma distinção política. São Paulo: UNESP, 1995. 2ª ed.

BOBBIO, Norberto. Liberalism and Democracy. London: Verso, 2000.

BOBBIO, Norberto. Which Socialism? Marxism, Socialism and Democracy. London: Polity Press, 1987.

BOBBIO, Norberto. L'utopia capovolta. Torino: La Stampa, 1990.

BROWN, Henry Phelps. Egalitarianism and the Generation of Inequality. New York: Oxford University Press, 1988.

BULL, Hedley. The Anarchical Society. New York: Macmillan, 1977.

COURTOIS, Stéphane et al. The Black Book of Communism: Crimes, Terror, Repression. London: Harvard University Press, 1999.

CAMPOS, Roberto. Além do Cotidiano. Rio: Record, 1982. 2ª ed.

CAMPOS, Roberto. O Mundo que Vejo e Não Desejo. Rio: Record, 1987.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. A Sociedade Civil. Pensadores Brasileiros: Artigos e Entrevistas de Roberto Campos. 19.10.2001. In [www.pensadoresbrasileiros.homecomcast.net/RobertoCampos/a\\_sociedade\\_civil.htm](http://www.pensadoresbrasileiros.homecomcast.net/RobertoCampos/a_sociedade_civil.htm).

CARVALHO, Olavo de. A Nova Era e a Revolução Cultural. Rio: Stella Caymmi. 1994.

CARVALHO, Olavo de. O Jardim das Aflições. São Paulo: É Realizações, 1995.

CARVALHO, Olavo de. Que é Fascismo? Rio de Janeiro: O Globo, 08/07/2000. Sapientiam Autem Non Vincit Malitia. in: <http://www.olavodecarvalho.org/semana/fascismo.htm>

CARVALHO, Olavo de et al. Marxismo, Direito e Sociedade. Debate entre Olavo de Carvalho e Alaor Caffé Filho. São

Paulo: USP, 2003. *Sapientiam Autem Non Vincit Malitia*. In: [http://www.olavodecarvalho.org/textos/debate\\_usp\\_2.htm](http://www.olavodecarvalho.org/textos/debate_usp_2.htm)

CARVALHO, Olavo de. *Pensamento e Atualidade de Aristóteles*. Seminário de Filosofia. Rio de Janeiro: Universidade, 1994. *Sapientiam Autem Non Vincit Malitia*. In: [http://www.olavodecarvalho.org/apostilas/pensaris4\\_1.htm](http://www.olavodecarvalho.org/apostilas/pensaris4_1.htm)

CARVALHO, Olavo de. *De Bobbio a Bernanos*. São Paulo: *Jornal da Tarde*. 06/06/1999.

*Pensadores Brasileiros: Artigos e Entrevistas de Olavo de Carvalho*. In: <http://pensadoresbrasil.com.br/OlavoDeCarvalho/19990107deBobbioABernanos.htm>

CARVALHO, Olavo de. *Por que o socialismo não vence, mas o capitalismo perde?*

*Instituto de Estudos Empresariais: Revista Leader*, Ed. Nº 48. 26.03.04 In: [http://www.iee.com.br/leader/edicao\\_48/artigo\\_04.asp](http://www.iee.com.br/leader/edicao_48/artigo_04.asp)

CONQUEST, Robert. *Reflections on a Ravaged Century*. London: John Murray, 1999.

CONQUEST, Robert. *The great Terror*. London: Pelican, 1971.

CORDEIRO, José Nivaldo. *Destra X Sinistra Ou A Doutrinação Gramsciana de Norberto Bobbio*. *Mídia Sem Máscara*. 10.01.04. In: <http://www.midiasemmascara.org/artigo.php?sid=1292>

COUTINHO, Sérgio Augusto de Avellar. *Cadernos da Liberdade*. BH: Grupo Inconfidência, 2003.

COUTINHO, Sérgio Augusto de Avellar. *A Revolução Gramscista no Ocidente. A Concepção Revolucionária de Antonio Gramsci em os Cadernos do Cárcere*. Rio: Estandarte Editora, 2002.

DRUCKER, Peter. *The end of Economical Man: The Origins of Totalitarianism*. New York: J. D. Company, 1939. 7ª ed.

DRUCKER, Peter. *Men, Ideas and Politics*. London: Harper & Rowel, 1971.

FLYVBJERG, Bent. *Making Social Science Matter: why social inquiry fails and how it can succeed again?* London: Cambridge University Press, 2001.

FLYBJERG, Bent. *Outline of an applied ethics for sustainable development: Aristotle, Foucault and Progressive Phronesis*. Aalborg University, 1993.

FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the Last Man*. London: Penguin, 1993.

GRAMSCI, Antonio. *Americanism & Fordism*. Quaterno 22. Torino: Piculla biblioteca Einaurdi, 1978.

GRAMSCI, Antonio. *Concepção Dialética da História*. Rio: Civilização Brasileira, 1967.

GRAMSCI, Antonio. *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers, 1971. On Antonio Gramsci Internet Archive [www.marxists.org](http://www.marxists.org) 2000

GRAMSCI, Antonio. *Selections from Political Writings*. London: Lawrence & Wishart, 1978. On Antonio Gramsci Internet Archive [www.marxists.org](http://www.marxists.org) 2000

GRAMSCI, Antonio. *Selections from the Prison Notebooks*. London: Lawrence and Wishart: 1971.

GRAMSCI, Antonio. *Selections from Cultural Writings*. Boston: Harvad, 1991.

GRAMSCI, Antonio. *The elections and freedom*. Unsigned, *L'Ordine Nuovo*, 21 April 1921. Antonio Gramsci Internet Archive. On: [www.marxists.org](http://www.marxists.org)

GENOÍNO, José. *Norberto Bobbio e a Esquerda*. Centro de Mídia Independente. On <http://brasil.indymedia.org/eo/blue/2004/01/272586.shtml>

19.01.04 GIDDENS, A. *Sociology*. Cambridge: Polity Press, 1997. 3rd ed.

GHTZ, Peter J. & SEBRA, Gregor. (ed.). *The philosophy of order: Essays on History, Consciousness and Politics*. Stuttgart: Ernest Klet, 1981.

HAYEK, Friedrich. A. *The Road to Serfdom*. London: Taylor & Francis, 1944.

HAYEK, Friedrich. A. *Knowledge, Evolution and Society*. London: The Adam Smith Institute, 1983.

HAYEK, Friedrich. A. *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism*. Edited by W.W. Bartley III. London: Routledge, 1988.

HAYEK, Friedrich. A. *Economic Freedom*. Cambridge: Institute of Economic Affairs, 1991.

HAYEK, Friedrich A. *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*. London: Routledge, 1978.

HAYEK, Friedrich A. *The Constitution of Liberty*. London: Routledge, 1960.

HEILBRONER, Robert. *The Worldly Philosophers*. London: Penguin, 1980. 7<sup>a</sup> ed.

HOBSBAWN, Eric J. *The Age of Extremes: A History of the World, 1914 - 1991*. New York: Vintage Books, 1996.

HOROWITZ, David. *Left Illusions: an intellectual odyssey - Edited by Jamie Glazov*. Dallas: Spence Publishing Co. 2003.

HUNTINGTON, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World order*. London: Touchstone, 1998.

JOHNSON, Paul. *Modern Times*. London: Phoenix Press, 1993.

JOHNSON, Paul. *Intellectuals*. London: Phoenix Press, 2000.

JOHNSON, Paul. *To Hell with Picasso & Other essays*. London: Weidenfield & Nicolson, 1996.

JOHNSON, Paul. *A History of the American People*. London: Weidenfield & Nicolson, 1997.

JOHNSON, Paul. *Enemies of Society*. London: Weidenfield & Nicolson, 1977.



JOHNSON, Paul. *The Recovery of Freedom*. Oxford: B. Blackwell, 1980.

KEANE, John. *Democracy and Civil Society*. London: University of Westminster Press, 1998.

KEANE, John. *Civil Society and the State: New European Perspectives*. London: University of Westminster Press: 1998.

LARRAIN, Jorge. *The Concept of Ideology*. London: Hutchinson, 1979.

LOCKE, John. *Two Treatises of Government*. Project Gutenberg. April 22, 2003. [EBook #7370]. Original Version: 1763. In: <http://www.gutenberg.net/etext05/trgov10.txt>

LONDON, Jack. *War of the Classes*. Project Gutemberg. January, 1998 [Etext #1187] e.book. In <http://www.gutenberg.net/find.shtml>

McELROY, Wendy. *Purging the Political Correctness Within*. Front Page Magazine. October 16, 2002. On <http://www.frontpagemag.com/Articles/ReadArticle.asp?ID=3895>

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *The Communist Manifesto*. Engel's edition: 1888. Project Gutemberg. April, 1993 [Etext# 61] e.book. 12<sup>a</sup> ed. In <http://www.gutenberg.net/find.shtml>

MARX, Karl. *Free Trade*. Socialist Labour Party of América, 2001. e.book In? [www.marsxists.org](http://www.marsxists.org)

MARX, Karl. *Grundrisse: Introduction to the critique of Political Economy*. New York: McGraw Hill, 1972.

MILL, John Stuart. *Essays on some unsettled Questions of Political Economy*. April 9, 2004 [EBook #12004] In: [www.gutenberg.net/1/2/0/0/12004/12004-h/12004-h.htm](http://www.gutenberg.net/1/2/0/0/12004/12004-h/12004-h.htm)

MILL, John Stuart. *Considerations on Representative Government*. Project Gutenberg. May, 2004 [EBook #5669]. Original version: 1862 In: [www.gutenberg.net/etext04/conrg10htm](http://www.gutenberg.net/etext04/conrg10htm)

MISES, Ludwig Von. Omnipotent Government: The Rise of the Total State and Total War. New York: Arlington House: 1969.

MOORE, Barrington, Jr. Reflections on the Causes of Human Misery and Upon Certain Proposals to Eliminate Them. Boston: Beacon Press, 1972.

MOUFFE, Chantal (ed.). Gramsci and Marxist Theory. London: RKP, 1979.

PAPUZZI, Alberto (ed.). Norberto Bobbio - A Political Life. New York: Polity Press, 2002.

PARKER, George (ed.) The Fight Is For Democracy: New Liberal Unorthodoxies. New York: Harper Collins, 2003

PEREYFITTE, Alain. A Sociedade da Confiança. Rio: Topbooks, 1999.

PENNA, J. O. de Meira. Da Moral em Economia. Rio: Univercidade, 2002.

PENNA, J. O. de Meira. O Evangelho Segundo Marx. São Paulo: Convívio, 1982.

PENNA, J. O. de Meira. O Dinossauro: Uma pesquisa sobre o Estado, o patrimonialismo selvagem e a nova classe de intelectuais e burocratas. São Paulo: T.A. Queiroz, 1988.

PENNA, J. O. de Meira. Maniqueísmo, ignorância e mendacidade. Pensadores Brasileiros: Artigos de José Oswaldo de Meira Penna. 28/10/2001 In. [http://pensadoresbrasileiros.home.comcast.net/MeiraPenna/maniqueismo\\_ignorancia\\_e\\_mendacidade.htm](http://pensadoresbrasileiros.home.comcast.net/MeiraPenna/maniqueismo_ignorancia_e_mendacidade.htm)

PENNA, J. O. de Meira. A direita, a esquerda e a sinistra. Pensadores Brasileiros: Artigos de José Oswaldo de Meira Penna. 28/10/2001 In. [http://pensadoresbrasileiros.home.comcast.net/MeiraPenna/a\\_direita\\_a\\_esquerda\\_e\\_a\\_sinistra.htm](http://pensadoresbrasileiros.home.comcast.net/MeiraPenna/a_direita_a_esquerda_e_a_sinistra.htm)

REVEL, Jean-François. *A Grande Parada*. São Paulo: Biblioteca do Exército, 2001.

REVEL, Jean-François. *The Totalitarian Temptation*. London: Secker & Warburg, 1977.

REVEL, Jean- François. *Le Terrorism contre la Democratie*. Paris: Hachette, 1987.

REVEL, Jean- François. *A Obsessão Anti-Americana: Causas e Inconseqüências*. Rio de Janeiro: Universidade, 2003. 2nd ed.

ROTHBARD, Murray N. *The Ethics of Liberty*. New York: New York University Press, 2002. 2<sup>nd</sup> ed.

ROTHBARD, Murray N. *Freedom, Inequality, Primitivism and the Division of Labour*. Alburn: The Ludwing Von Mises Institute, 1991.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *The Social Contract*. London: Wordsworth, 1998.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *A Discourse Upon The Origin And The Foundation Of The Inequality Among Mankind*. Project Gutenberg. February 17, 2004 [EBook #11136] Original version: 1755. <http://www.gutenberg.net/1/1/1/3/11136/11136.txt>

RUMMEL, R. J. *Death by Government*. N.J.: Transaction Publishers, 1994.

RUMMEL, R.J. *Power kills: Democracy as a Method of NonViolence*. N.J.: Transaction Publishers, 1997.

RUMMEL, R. J. *The Democratic Peace: A New Idea?* 12.06.04  
In:  
<http://www.hawaii.edu/powerkills/MIRACLE.HTM#EVIDENCE>

RUSSELL, Bertrand. *A History of Western Philosophy*. London: George Allain and Unwin, 1946.

RUSSEL, Bertrand. *Political Ideals*. Project Gutemberg. December, 2003 [EBook #4776] In:  
<http://www.gutenberg.net/find.shtml>

- SÉVILLIA, Jean. *Le terrorisme intellectuel de 1945 à nos jours*. Paris: Perrin, 1999.
- SIMON, Roger. *Gramsci's Political Thought: An introduction*. London: Lawrence and Wishart, 1991.
- SINCLAIR, Andrew. *An Anatomy of Terror - A History of Terrorism*. London: Macmillan, 2003.
- SNYDER, Jack. *From Voting to Violence: Democratization & Nationalist conflict*. New York: Norton, 2000.
- STIGLITZ, Joseph. *Globalization and its Discontents*. London: Penguin, 2002.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *Essays on Democracy, Revolution and Society*. Chicago: The University of Chicago Press, 1980.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *Selected Letters on Politics and Society*. Berkeley: Roger Boesche, 1985.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracy in America (abridged)*. Kent: Wordsworth, 1998.
- VOEGELIN, Eric. *Modernity without Restraints - The Political Religions; The New Science of Politics; and Science, Politics and Gnosticism*. Columbia: University of Missouri Press, 2000. Vol.: 5.
- VOEGELIN, Eric. *Order and History - Plato and Aristotle*. Columbia: University of Missouri Press, 2000. Vol.: 3.
- VOEGELIN, Eric. *Anamnesis*. Columbia: University of Missouri Press, 1978.
- WATSON, Peter. *A Terrible Beauty: The People and Ideas that Shaped the Modern Mind*. London: Phoenix, 2000.

# *Possibilidades e impossibilidades democráticas de uma sociedade centrada no mercado*

*Gabriel de Mello Vianna Siqueira*

*A sociedade centrada no mercado tem privado o indivíduo da variedade de experiências de tempo que ele sempre encontrou à sua disposição, até o surgimento dessa sociedade. No passado, as pessoas tinham numerosas oportunidades de se entregar a formas genuínas de convivência e à busca de esforços pessoais, completamente livres de qualquer relação com o mercado.*

*Ao proporcionar a seus membros essas oportunidades, as sociedades antigas interpretavam-se como réplicas do cosmos, e assim se conformavam a prescrições de caráter sagrado, ou quase sagrado. Em tais sociedades, as pessoas dispunham de muito tempo não relacionado à sua condição de trabalhadoras, no qual se poderiam engajar em objetivos autogratisficientes. (...)*

*Ao contrário, é fundamental nas sociedades contemporâneas o fato de que não há dia, no calendário, livre da penetração das prescrições temporais inerentes ao mercado, que se apoderou das funções das agências sagradas e se transformou no árbitro da temporalidade como um todo (GUERREIRO RAMOS, 1981, p.130).*

Nas sociedades não mercantis, homens e mulheres viviam – e em alguns lugares ainda vivem – em comunidades onde um senso comum substantivo determina o curso de suas

ações. Nestas sociedades, as organizações são campos de experiência de bases substantivas, não formais, legais ou contratuais. A maior parte do espaço vital humano se mantém livre de repressões das organizações formais, permitindo a interação social livre de prescrições.

Já nas sociedades centradas no mercado, os indivíduos são levados a se comportar de acordo com imperativos externos, respondendo a persuasões organizacionais desprovidas de ética.

É possível existir uma participação política realmente democrática em uma sociedade que privilegia a barganha, a usura e a avareza?

Nenhuma sociedade, no passado, esteve jamais na situação da sociedade desenvolvida centrada no mercado de nossos dias, na qual o processo de socialização está, em grande parte, subordinado a uma política cognitiva exercida por vastos complexos empresariais que agem sem nenhum controle. Em sociedade alguma do passado, jamais os negócios foram a lógica central da vida da comunidade. Somente nas modernas sociedades de hoje o mercado desempenha o papel de força central, modeladora da mente dos cidadãos (GUERREIRO RAMOS, 1981, p.114).

Sob uma sociedade centrada no mercado, a pessoa é compelida a substituir seu senso comum por um jargão projetado, perdendo a habilidade e a capacidade de articular símbolos para se referir aos níveis profundos de sua psique e de sua existência. Perde, assim, a capacidade de se engajar em debates racionais, incapaz de distinguir entre o fabricado e o real.

Isso provoca o recalçamento dos padrões substantivos de racionalidade, beleza e moralidade inerentes ao senso comum. O indivíduo se torna um *alegre detentor de empregos*, engajado em esforços penosos subordinados às necessidades do processo produtivo, incapaz, portanto de se ocupar livremente de atividades intrinsecamente recompensadoras, e assim perdendo de vista suas necessidades de realização pessoal.

*É possível existir uma real democracia nesse contexto?*

As experiências democráticas surgiram, em sua maioria, como parte de um movimento de ascensão social da burguesia industrial, e conseqüentemente serviram para propiciar o ambiente para que os mercados internacionais se desenvolvessem. As sociedades industriais se tornaram, em menos de duzentos anos, altamente centradas no mercado.

Os resultados da supremacia do mercado como regulador da sociedade podem ser sentidos em múltiplas dimensões, como o aumento da insegurança psicológica, a degradação da qualidade de vida, a poluição, o desperdício à exaustão dos limitados recursos do planeta e a incapacidade de oferecer diretrizes para a criação de espaços sociais em que as pessoas possam participar de relações verdadeiramente auto-gratificantes.

As finalidades da vida humana são diversas e só algumas destas pertencem à esfera das organizações econômicas formais. Regras operacionais, mecânicas, não se ajustam a todo o espectro da conduta humana. Sendo assim, uma abordagem substantiva da sociedade deve examinar não

só o caráter econômico de sobrevivência, mas também o caráter simbólico do significado de sua existência.

Em toda sociedade, o homem se defronta com dois problemas: o problema do significado de sua existência e o problema de sua sobrevivência biológica. Uma sociedade é formada quando representa para seus membros uma expressão da ordem do universo. Toda sociedade parece natural a seus membros na medida em que, pela adesão a seus símbolos e pela confiança em seus padrões, sintam eles a própria existência como alguma coisa que se harmoniza com aquela ordem. Nas palavras de Voegelin, “toda sociedade tem que enfrentar os problemas de sua existência prática e, ao mesmo tempo, se preocupar com a veracidade de sua ordem” (VOEGELIN, 1964, p. 2).

Em outras palavras, em toda sociedade existe, de um lado, uma série de ações simbólicas em sua natureza, ações condicionadas, sobretudo, pela experiência do significado e, de outro lado, atividades de natureza econômica, que são acima de tudo condicionadas pelo imperativo da sobrevivência, da calculada maximização de recursos. Os critérios de cada tipo de conduta são distintos e não devem ser confundidos. Uma atividade de natureza econômica, ou um sistema social econômico, é avaliado em termos das vantagens práticas a que conduz; esta engrenado para a consecução de tais vantagens, e não para o conhecimento da verdade. As atividades de natureza econômica são compensadoras em razão de seus resultados extrínsecos, enquanto a interação simbólica é intrinsecamente compensadora. O primeiro tipo de atividade é meio para conseguir um fim; o segundo constitui um fim em si mesmo (GUERREIRO RAMOS, 1981, p.126).



A interação simbólica reconhece que há múltiplas maneiras de se chegar ao conhecimento. A ciência, no sentido que lhe dá o cientismo, não é única forma correta de conhecimento. Arte, mito, e história são formas de conhecimento válidas, legando diferentes tipos de experiência. Busca-se, assim dar ênfase à existência social, que não pode ser objetivada segundo categorias mecanomórficas como forças, estruturas e classes.

[A abordagem da interação simbólica] reconhece a presença de organizações na sociedade humana e respeita-lhes a importância. Contudo, encara e trata as organizações de maneira diferente, e a diferença traduz-se consoante duas linhas principais: primeiro, do ponto de vista da interação simbólica, a organização da sociedade humana é o arcabouço, no interior do qual se verifica a ação social, e não constitui o estímulo determinante de tal ação. Segundo, essa organização e as mudanças que nela se operam são o produto da atividade das unidades em ação e não de forças que deixam essas unidades fora de consideração (BLUMER, 1962 apud GUERREIRO RAMOS, 1981, p.128).

O humanismo radical enfatiza que a realidade é socialmente criada e sustentada e se preocupa com a patologia da consciência por meio da qual nós, seres humanos, somos aprisionados pelos limites da realidade que nós mesmos criamos e sustentamos.

Esta perspectiva é fundamentada no entendimento que o processo de criação da realidade pode ser influenciado por fatores psíquicos e sociais que canalizam, controlam e

oprimem os seres humanos, alienando-os de suas potencialidades inerentes à condição de humanidade (MORGAN, 1996, 2005).

As finalidades da vida humana são diversas e só algumas destas pertencem à esfera das organizações econômicas formais. Regras operacionais, mecânicas, não se ajustam a todo o espectro da conduta humana. Sendo assim, uma análise substantiva a respeito da sociedade centrada no mercado deve examinar não só o caráter econômico de sobrevivência, mas também o caráter simbólico do significado de sua existência para seus membros.

*Se queremos ser fieis ao humanismo radical, como podemos fazer uma ligação entre pensamento e ação - práxis - para transcender nossa condição atual?*

A realidade social se faz inteligível ao indivíduo através de experiências livres de repressões operacionais formais. Estas experiências são trocadas ou comunicadas pela interação simbólica, que requer, necessariamente, relações íntimas entre os indivíduos, que não se efetivam mediante padrões ou regras impostas, de caráter econômico.

Assim, as experiências simbólicas tais como o amor, a confiança, a honestidade, a verdade e a realização humana não devem ser incluídas no campo de ação de organizações econômicas, inteligíveis por suas normas funcionais e racionais de conduta e comunicação.

Se queremos propor novos caminhos em que a economia exerça seu papel de maneira controlada e

delimitada, permitindo a expressão de valores simbólicos no âmbito da sociedade e uma vida humana associada condizente com a ética substantiva, no âmbito individual, precisamos empreender uma ruptura.

Os mecanismos democráticos se mostraram insuficientes para transcender as prescrições do mercado. Para se engajar em atividades realmente auto-gratificantes, é preciso “levar a melhor” sobre o sistema. Mas quais são as alternativas para quem quer empreender em direção a uma participação política autônoma, ética e efetiva?

Para sair do campo meramente teórico, vamos investigar três ferramentas políticas anarquistas: a TAZ – Zona Autônoma Temporária, proposta por Hakim Bay, a Somaterapia, proposta por Roberto Freire, e por fim o consenso, ferramenta prática de autogestão e autogoverno imediatamente acessível.

### *TAZ - Zona Autônoma Temporária*

Assim que a “Revolução” triunfa e o Estado retorna, o sonho e o ideal já estão traídos. Não deixo de ter esperança, nem deixo de ansiar por mudanças – mas desconfio da palavra Revolução (BEY, 1985, p.3).

Hakim Bey é escritor, ensaísta e poeta que se auto intitula um anarquista ontológico. Seu livro *T.A.Z.: Zona Autônoma Temporária*, escrito em 1985 e publicado sob o copyleft – nenhum direito reservado –, foi amplamente reconhecido no mundo todo. A partir de estudos históricos sobre as utopias piratas, Bey descreve táticas sócio-políticas de

criar espaços temporários que iludem e evitam as estruturas formais de controle.

Ele utiliza diversos exemplos da história e filosofia que sugerem que a melhor maneira de criar um sistema não-hierárquico de relações sociais é se concentrar no presente e em libertar a própria mente dos mecanismos de controle que foram impostos.

Na formação de uma TAZ - a sigla vem do título original em inglês, *Temporary Autonomous Zone* -, informação se torna elemento chave que se infiltra nas brechas dos procedimentos formais. Um novo território é criado, com limites tanto no espaço físico quanto no tempo. Qualquer tentativa de permanência que vai além destes limites está fadada a deteriorar-se em um sistema estruturado que inevitavelmente asfixia a criatividade individual e coletiva. A possibilidade de criatividade é o verdadeiro empoderamento (BEY, 1985).

A TAZ é uma espécie de rebelião que não confronta o Estado diretamente, uma operação de guerrilha que libera uma área (de terra, de tempo, de imaginação) e se dissolve para se re-fazer em outro lugar e outro momento, antes que o Estado possa esmagá-la. Uma vez que o Estado se preocupa primordialmente com a Simulação, e não com a substância, a TAZ pode, em relativa paz e por um bom tempo, “ocupar” clandestinamente essas áreas e realizar seus propósitos festivos. Talvez algumas pequenas TAZ tenham durado por gerações - como alguns enclaves rurais - porque passaram despercebidas, porque nunca se relacionaram com o Espetáculo, porque nunca emergiram para fora

daquela vida real que é invisível para os agentes da Simulação (BEY, 1985, p. 19).

Em oposição à instituição familiar, que segundo Bey (1985) foi criada historicamente no período neolítico, como consequência da revolução agrícola, é apresentado como inspirador da TAZ o modelo clássico, paleolítico e mais primitivo de grupo da espécie humana: o bando.

O típico bando nômade ou seminômade de caçadores/coletores é formado por cerca de cinquenta pessoas. Em sociedades tribais mais populosas, a estrutura de bando é mantida por clãs dentro da tribo, ou por confrarias como sociedades secretas ou iniciáticas, sociedades de caça ou de guerra, associações de gênero, as “repúblicas de crianças” e por aí adiante. Se a família nuclear é gerada pela escassez (e resulta em avareza), o bando é gerado pela abundância (e produz prodigalidade) (BEY, 1985, p. 17).

Assim, uma Zona Autônoma Temporária permite que os indivíduos se organizem em bandos, isonomias, mesmo quando inseridos na sociedade centrada no mercado, fugindo ao controle da sociedade ou buscando brechas na mesma.

A TAZ é a imagem de um festival, uma celebração que se situa fora do espaço-tempo regular e da normalidade. O conceito aqui é simples: a autoridade e as estruturas formais se dissolvem em um convívio e na celebração, como em um festival.

Os antigos conceitos de jubileu e bacanal se originaram a partir da intuição de que certos eventos existem fora do

“tempo profano”, a unidade de medida da História e do Estado. Essas ocasiões literalmente ocupavam espaços vazios no calendário - intervalos intercalados. Na Idade Média, quase um terço do ano era reservado para feriados e dias santos. [...] [Atualmente] A mídia nos convida a "celebrar os momentos da nossa vida" com a unificação espúria entre mercadoria e espetáculo, o famoso não-evento da representação pura. Em resposta a tamanha obscenidade, nós temos, por um lado, o espectro da recusa [...] e, por outro, a emergência de uma cultura festiva distanciada ou mesmo escondida dos pretensos gerentes do nosso lazer. “Lute pelo direito de festejar” não é, na verdade, uma paródia da luta radical, mas uma nova manifestação dessa luta, apropriada para uma época que oferece a TV e o telefone como maneiras de “alcançar e tocar” outros seres humanos, maneiras de “estar junto!” (BEY, 1985, p.23).

Desta maneira, as Zonas Autônomas Temporárias seriam espaços ou períodos de tempo que permitem que pessoas experimentem relações verdadeiramente auto-gratificantes, ainda que inseridas da sociedade centrada no mercado, subsistindo à margem do sistema social.

Visar à liberdade de todos serviu, por muitas vezes, como máscara de interesses particulares e opressores. Do que adianta acreditar que só há liberdade quando todos forem livres? Libertar-se, revolucionar pode partir de um indivíduo, ou de um bando. E é isso que poderíamos colocar como um princípio e possível objetivo da TAZ: liberdade independente e autônoma (BEY, 1985, p.48).

Existem diversas maneiras de experimentar uma TAZ, e a Somaterapia propõe algumas ferramentas práticas para criar

um espaço-tempo livre das prescrições organizacionais centradas no mercado.

### *Soma, uma terapia anarquista*

Somaterapia, ou simplesmente Soma, foi criada pelo brasileiro Roberto Freire no início dos anos 70 como uma terapia corporal e em grupo, baseada nas pesquisas do austríaco Wilhelm Reich, dissidente de Freud. Buscando o desbloqueio da criatividade, os exercícios da Soma abordam a relação corpo e emoções presentes na obra de Reich, os conceitos de organização vital da Gestalterapia, os estudos sobre a comunicação humana da Antipsiquiatria e a arte-luta da Capoeira Angola.

Segundo a perspectiva da Soma, a essência da economia de mercado é entendida de forma muito prática: para acumular riquezas, tudo é permitido, roubar, explorar e até destruir o meio ambiente. A sociedade centrada no mercado impõe uma sutil forma de controle e se torna muito mais complexa em suas malhas de poder. A sutileza é sua grande arma: já não se percebe claramente o autoritarismo, apenas seus efeitos. As ditaduras foram substituídas por um processo de lenta e progressiva diminuição do poder crítico e da autonomia das pessoas, gerando seres dóceis e passivos (MATA, 2001).

A ecologia dos capitalistas é uma farsa. Tentar preservar o meio ambiente sem mexer nas estruturas autoritárias da sociedade que geram a destruição não passa de uma grande mentira para anular a força do movimento

ecológico. A verdadeira ecologia só pode ser realizada trabalhando sobre causas da depredação dos recursos naturais. A ecologia ambiental não existe sem a ecologia social. O homem só vai respeitar o meio ambiente se aprender a respeitar o próprio homem. A ética que destrói a Natureza é a mesma que justifica a dominação social, a exploração do homem pelo homem (FREIRE; MATA, 1993, p.45).

A sociedade centrada no mercado não consegue encontrar uma saída para os problemas atuais porque, para isso, teria que mudar sua ética, baseada no lucro e no poder autoritário.

Para a Soma, as relações sociais só podem se tornar mais ecológicas através de uma transformação prática no cotidiano das pessoas. A revolução tem que deixar o lugar comum dos discursos políticos para virar realidade nas relações interpessoais, trocando a ética capitalista por uma outra ética.

Este ponto de vista está de acordo com a visão de Ágnes Heller (*in*: ANDALÓ, s/d), filósofa marxista, que considera a revolução social um processo lento e celular, que passa pela subjetividade e pela participação. Para a autora, a transformação (revolução) se dá na vida cotidiana.

A Soma, enquanto terapia com uma ética anarquista, procura entender o comportamento político humano em sociedade a partir do cotidiano das pessoas. São as micro-relações que produzem o germe do autoritarismo social, num jogo de poder e sacrifício onde valores capitalistas como a propriedade privada, a competição, o lucro e a exploração já



não devem ser tratadas apenas como questões de mercado e ideologia.

É inegável a influência destes valores sobre áreas vitais das relações sociais, como no amor, por exemplo, onde sentimentos (ciúmes, posse, insegurança) e situações (competição, traição, mentiras) parecem reproduzir no micro-social todos os ranços e saldos do autoritarismo de Governos e Estados. Para a Soma, portanto, a política começa no cotidiano.

Na Soma, vemos o ser humano de modo unicista, onde o indivíduo é uma unidade indivisível. O unicismo só admite estudar o homem como um todo, do ponto de vista funcional e dinâmico do ser. A divisão deste todo em partes independentes (mente e corpo, por exemplo) leva à supremacia de algumas funções sobre outras. Essas divisões podem servir apenas para a compreensão didática do estudo do homem, mas nunca para avaliar a vida humana. Isolar uma parte do todo para efeito de estudo de algum distúrbio leva a um diagnóstico limitado e insuficiente (FREIRE; MATA, 1993, p.9-10).

Para Freire e Mata (1993), apenas o racional e o lógico tornam-se insuficientes para compreender a imensa teia de controles impostos socialmente e seu impacto sobre a individualidade. Na Soma, busca-se escapar das relações hierárquicas e autoritárias com os sentimentos e todas suas extensões emocionais contaminadas por algo que foge do campo das ideias, do pensamento. Este “algo mais”, para além da razão instrumental, é chamada por Freire e Mata (1993) de inconsciente, composto por motivações e estímulos, muitas vezes contraditórios, que extrapolam a racionalidade objetiva.

O fato de se acreditar numa visão de mundo, numa ideologia, não basta para ter um comportamento libertário no amor, na família, nas relações afetivas. Infelizmente, parece mais fácil tentar ser livre fora de casa, longe da privacidade e exilado do corpo (FREIRE; MATA, 1993, p.39).

Nesta concepção, a constituição de pequenos grupos, que indagam o “porque” e o “como” das situações, se constitui num momento importante. Como que propondo uma solução a este impasse, a Soma sugere:

A ética anarquista, baseada na autonomia individual e na solidariedade coletiva, é a única possibilidade de se chegar a uma sociedade ecológica. Essa nova ética só vai existir no meio social quando também existir em cada indivíduo. Estamos falando da ecologia subjetiva, aquela que se preocupa com o indivíduo: o ser humano está sendo destruído pela neurose que o consome, o padroniza e o faz distanciar-se de seu papel biológico e natural. Fazer ecologia subjetiva, então, é desenvolver práticas específicas que venham a modificar, reinventar maneiras de ser nas relações de amor entre as pessoas na família, na convivência social, no trabalho, procurando satisfazer as pulsões vitais em equilíbrio com o meio ambiente.

Assim, as três ecologias (ambiental, social e subjetiva) reúnem-se num processo em que os indivíduos buscam tronar-se a um só tempo mais solidários e cada vez mais diferentes entre si. Dentro dessa visão de ecologia, o Anarquismo deixou de ser utopia ideológica para ser necessidade biológica na preservação da espécie humana (FREIRE; MATA, 1993, p. 46).

A Soma se construiu como um processo terapêutico com conteúdo ideológico explícito, o Anarquismo. A terapia tem tempo determinado e é realizada em sessões de três horas cada em vivências com exercícios corporais ou dinâmicas de grupo. O objetivo é produzir a autonomia terapêutica, desenvolvendo um olhar e uma compreensão maior, a partir do corpo, sobre as atitudes e comportamentos políticos no cotidiano (FREIRE, MATA, 1993).

A convivência intensa possibilita a construção de uma dinâmica de grupo, onde o referencial ético é a Anarquia. A Soma coloca o ser humano e suas relações sociais como centro de seu trabalho em grupo. Esta é a maior originalidade da Soma: terapia como pedagogia política, onde o prazer e a liberdade são a saúde que combate a neurose capitalista da sociedade globalizada (FREIRE; MATA, 1993).

A Soma é uma terapia com forma de pedagogia e uma pedagogia com efeitos terapêuticos. Fazer Soma é procurar ser livre e, para isso, ser revolucionário e alegre. Transformar a vida na união de três elementos fundamentais e inseparáveis: beleza, alegria e prazer, componentes do tesão. “Sem tesão não há solução” (FREIRE; MATA, 1993, p.5).

As experiências práticas da Somaterapia parecem inacessíveis, mas a Soma ainda é desenvolvida e praticada pelo Coletivo Anarquista Brancaléone no Brasil, nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Florianópolis, Curitiba e Porto Alegre, e também na Europa, em cidades como Lisboa, Barcelona, Madrid e Londres (SOMATERAPIA, 2009).

Para além da Soma, há outras alternativas para a criação de espaços-tempos que permitam a realização humana. O consenso é uma ferramenta amplamente acessível, e imediatamente possível.

### *Consenso, filosofia prática*

A filosofia do consenso é uma arte que provém da ancestralidade humana com aspectos tribais e espirituais em sua gênese. O objetivo do consenso não é selecionar diversas opiniões, mas desenvolver uma decisão que funcione melhor para o grupo como um todo. É um processo de síntese e evolução.

No processo de consenso, a decisão é discutida e negociada até que todas as pessoas afetadas a compreendam e concordem com o que se vai fazer. Significa que todos os membros concordam genuinamente que a decisão é aceitável. O consenso é considerado por muitos o melhor método para tomada de decisões, pois ele garante todos os membros sentem que tiveram oportunidade de influenciar a decisão e continuarão a apoiar o grupo.

O consenso funciona em ambientes onde o conflito é encorajado, apoiado e resolvido de maneira cooperativa, não-violenta e criativa. Dentro desta perspectiva, o conflito é desejável, não é algo que deve ser evitado, minimizado ou ainda negado (BUTLER & ROTHSTEIN, 2009).

É importante notar que o processo de tomada de decisão por consenso não é simplesmente uma ferramenta que possa ser implementada em qualquer grupo ou organização. Na verdade, o consenso pressupõe uma série de condições para que possa existir. Para funcionar, a decisão por consenso deve ser inclusiva - envolvendo o maior número de *stakeholders* possível -, participatória - solicitando a participação ativa de todos os decisores -, cooperativa - buscando alcançar a melhor proposta para o grupo como um todo e cada um de seus membros -, igualitária - na medida em que cada membro tem poder de apresentar uma proposta ou vetar -, orientada para solução - enfatizando acordos e compromissos, evitando posições mutuamente excludentes dentro da organização -, e lógica - na medida em que é a modalidade que acarreta em maior apoio e comprometimento em sua fase de implementação.

Butler e Rothstein (2009) afirmam que o consenso é o processo de tomada de decisão mais democrático de todos, por contemplar a totalidade de opiniões e interesses, não apenas a maioria. Ele permite acesso igualitário ao poder, desenvolvendo a cooperação, promovendo o empoderamento e criando um sentimento de responsabilidade individual pelas ações do grupo. Estes são os pilares do consenso.

Ainda segundo Butler e Rothstein (2009), no processo de consenso, apenas as propostas que tencionam o propósito comum ao grupo são consideradas. Durante a discussão de cada proposta, todos trabalham juntos para melhorar a ideia, para torná-la a melhor possibilidade. Todas as propostas podem ser adotadas, exceto se o grupo decide o contrário.

O consenso é baseado nos princípios pré-estabelecidos – por consenso, naturalmente. Isso significa que as objeções a uma proposta serão avaliadas, de maneira a esclarecer se estas partem de motivações individuais ou se realmente se destinam ao melhor interesse do grupo.

De maneira geral, nas modalidades de tomada de decisão por voto, é criada uma dinâmica de grupo de competição, porque está sendo solicitado que uma possibilidade, dentre várias, seja escolhida. De maneira que se torna aceitável, em grupos que utilizam os métodos democráticos de tomada de decisão, que os diferentes pontos de vista sejam diminuídos, de maneira a promover as ideias defendidas por cada indivíduo. Em muitos casos, a própria ideia não chega a ser defendida, apenas a ideia oponente é atacada. Em um ambiente de rivalidade, as ideias tendem a se personalizar na figura dos proponentes e seus apoiadores (BUTLER & ROTHSTEIN, 2009).

O processo de tomada de decisão por consenso, por outro lado, cria uma dinâmica cooperativa. Todos têm que trabalhar juntos para criar a melhor decisão possível. Segundo Butler e Rothstein (2009), cada uma das discordâncias, desavenças e preocupações são levadas em consideração e resolvidas uma a uma, até que todas as vozes tenham sido ouvidas. Neste caso, as propostas não são propriedade de seus idealizadores, e sua solução pode ser criada em parceria por todo o grupo.

Ao contrário do que se costuma afirmar, o consenso é possível tanto em pequenos grupos quanto em grande escala. Enquanto grupos menores podem adotar um processo de

tomada de decisão por consenso menos estruturado, aos grupos maiores e mais complexas cabe um processo estruturado, chamado por Butler & Rothstein (2009) de consenso formal.

Na realidade, quanto maior o número de pessoas envolvido no processo de tomada de decisão por consenso, melhor e mais efetiva será a solução, pois o consenso é uma construção coletiva que acarreta em uma solução com a possível contribuição de cada uma das pessoas envolvidas no processo.

### *DIY - Faça Você Mesmo*

O consenso funciona somente com a presença de cinco elementos: intenção comum por parte dos tomadores de decisão, poder compartilhado, compromisso com o consenso, agenda e pauta pré-definidas e facilitação efetiva. O facilitador é o moderador imparcial do processo, que coordena e apoia o grupo a tomar as melhores decisões possíveis. Assim, ele conduz a discussão sem participar dela.

O processo estruturado de tomada de decisão por consenso, é apresentado por Sanchez-Costa (2003) em quatro etapas: introdução das propostas, discussão, tomada de decisão e implementação do que foi decidido. Durante todas as fases, deve ser respeitado um acordo que inclui:

- 1) Começar e terminar no tempo estipulado;
- 2) Seguir uma pauta ou agenda;
- 3) Só uma pessoa por vez fala;
- 4) Não se interrompem falas;
- 5) Cada um fala só por si;

- 6) Escutar com atenção e buscar compreender os diferentes pontos de vista;
- 7) Não atacar verbalmente ou culpar alguém por algo;
- 8) Buscar a solução dos conflitos;
- 9) Silêncio representa consentimento;
- 10) Não falar de pessoas que não estão presentes.

No momento da tomada de decisão, os participantes têm três opções: bloquear a decisão – somente em último caso, por ser uma posição que pressupõe violação grave, seja dos valores éticos, dos princípios ou da própria estabilidade da organização –, abster-se – quando não tiver opinião formada sobre o assunto e não quer se posicionar – e apoiar a decisão. Quando todos apoiam uma proposta, há consenso. Quando a maioria dos participantes se abstém, não há consenso, e novas propostas devem ser criadas ou a proposta original reformulada. Quando ocorre um bloqueio, a proposta deve ser redefinida ou deixada de lado por algum tempo (Sanchez-Costa, 2003).

### *Comece agora mesmo*

Rompimentos foram empreendidos, no passado, por povos aflitos e subjugados, como, por exemplo, quando Abraão deixou Ur e Moisés deixou o Egito. Nesses casos, a arrancada foi precedida de um movimento horizontal no espaço histórico (ou ocorreu simultaneamente a ele). Mas no arcabouço planetário institucional de nossos dias, não há mais perspectiva para um êxodo no sentido horizontal. Se uma ruptura histórica tiver que acontecer em nosso tempo, terá que assumir o caráter sem precedente de um puro êxodo em compacto tempo



vertical, isto é, através de uma mudança no íntimo das pessoas, em sua orientação relativamente à realidade e nos critérios de percepção e definição de suas necessidades e desejos (GUERREIRO RAMOS, 1981, p.42)

Hoje, mais do que nunca, é necessária uma ruptura histórica com a sociedade centrada no mercado, que equipara o comportamento econômico à totalidade da existência humana e legitima uma economia livre de prescrições éticas. Nada menos que uma revolução faz-se necessária, para superar a deterioração física do planeta e das condições da vida humana, em toda parte.

Minha intenção aqui foi recolocar o ser humano no centro da questão e oferecer ferramentas teóricas e práticas para que cada um possa realizar sua ruptura com a sociedade centrada no mercado, bastando que se assumam os riscos de tal empreendimento. Uma vida humana associada de bases substantivas é imediatamente possível e está ao alcance de todos que estejam dispostos a levar a melhor sobre o mercado.

*São as nossas utopias que tornam nosso mundo tolerável. Utopia é a vida real, aqui ou em qualquer lugar, levada até o limite das suas possibilidades ideais. [...] Com um pouco de fé e audácia poderemos ainda desarmar as inteligências castradas que se preparam agora para mascarar a sua insanidade e impotência políticas num sacrifício de toda a vida aos seus rituais dementes e aos seus Deuses Nucleares.*

*Nessa vitória, se a alcançarmos, não procuraremos a utopia num horizonte histórico de um futuro longínquo, e muito menos na Lua ou num planeta remoto. Encontrá-la-emos nas nossas próprias almas e na terra debaixo dos nossos pés, ainda disponível para*

*alimentar as forças da vida e do amor, e para restaurar no próprio homem o sentido de suas potencialidades mais que humanas (MUMFORD, 1922, p.83).*

## **BIBLIOGRAFIA**

- BEY, Hakim. **TAZ: zona autônoma temporária**. São Paulo: Conrad, 1985.
- BUTLER, C.T. Lawrence; ROTHSTEIN, Amy. **On Conflict and Consensus: A Handbook on Formal Consensus Decision-making**. The Formal Consensus Website. Disponível em: <<http://www.consensus.net/>>. Acesso em: 25/05/2009.
- FREIRE, Roberto; MATA, João da. **SOMA, Vol. 3 - Corpo a Corpo**. São Paulo: Francis, 1993.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. Rio de Janeiro. FGV, 1981.
- HELLER, Ágnes. In: ANDALÓ, C. **Uma Pequena Síntese do Pensamento de Agnes Heller**. Mimeo (s/d)
- MATA, João da. **A Liberdade do Corpo: Soma, Capoeira Angola e Anarquismo**. São Paulo: Imaginário, 2001.
- MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Paradigmas, metáforas e resolução de quebra-cabeças na teoria das organizações**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v.45, n.1, p. 58-71, jan/mar 2005.
- MUMFORD, Lewis. **The story of utopias**. New York (EUA): Boni and Liveright, 1922.
- SANCHEZ-COSTA, Dídac. **Como criar uma rede de trocas em sua comunidade**. Itajaí: Voluntários pela Verdade Ambiental, 2003.

# *Democracia e participação: a política para o controle social da corrupção na educação*

*Daniel Pinheiro*

*Danilo Melo*

*Vanêssa P. Simon*

*Gustavo Matarazzo*

A educação é um dos principais ativos de um país e de seu povo, e um dos elementos mais importantes para seu desenvolvimento, desde que acompanhado de investimentos de qualidade e constante avaliação de seu desempenho. Os recursos destinados à educação, no entanto, estão entre os que mais sofrem com os desvios na administração pública. Ferraz, Finan e Moreira (2008) apontam que dos 365 municípios analisados em sua pesquisa, a partir de dados do CGU nos períodos de 2001 a 2004, 35% dos municípios apresentaram algum tipo de corrupção na educação.

Devido a irregularidades, tanto pela má gestão como desvios de recursos, a educação brasileira tem sido questionada inclusive pelo impacto da corrupção na educação, especificamente, sobre o desempenho nas taxas de aprendizado das escolas (FERRAZ; FINAN; MOREIRA, 2008; MELO, 2009). O mau uso e o desvio do dinheiro público afetam, sobretudo, o serviço prestado, que deveria ser de

qualidade.

Algumas lições de combate à corrupção no setor público passam pela participação pública no processo democrático. Huther e Shah (2000) apontam que há, em teoria, evidência empírica de que a participação do cidadão leva à redução da corrupção. Apesar do tema corrupção ser amplamente discutido pela população, os estudos sobre a corrupção no Brasil são recentes e não há uma teoria sobre corrupção no país que aborde o problema em suas diferentes facetas. No caso da educação, a gestão escolar pode ser beneficiada pela participação da comunidade e dos pais com o colégio. Transparência, responsabilidade e participação são elementos-chave para a ativação da democracia e da cidadania no Brasil (FILGUEIRAS, 2009).

Bresser Pereira (1997) argumenta que o surgimento de mecanismos de controle da administração pública no país acontece de duas maneiras: de baixo para cima, onde a sociedade se organiza politicamente para controlar ou influenciar as instituições em que não tem poder formal. Os mecanismos de controle social procuram trazer a sociedade civil para perto da gestão pública por meio do acompanhamento da aplicação dos recursos.

O conceito de *accountability*, por exemplo, provoca eco em todas as perspectivas tratadas até agora. Campos (1990) apresenta uma importante discussão que reverbera hoje em dia. O autor afirma que o termo não se limita a uma organização ou uma reforma administrativa, a *accountability*, na verdade, está ligada a preceitos fundamentais de democracia e, apenas uma sociedade mobilizada por cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos permitiria o

estabelecimento da *accountability*. Ou seja, a limitação aos mecanismos de controle desenvolvidos apenas pelas estruturas burocráticas do poder executivo resulta num cenário ineficaz. O amadurecimento da democracia, portanto, é estabelecido a partir da mudança do cidadão a partir de uma postura subordinada e passiva para uma condição ativa.

Em 2007, com a lei federal n. 11.494, de 20 de junho, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O FUNDEB está previsto para o período 2007-2020. Sua implantação teve início em 1o de janeiro de 2007, mas só foi concluída em 2009, quando o total de estudantes matriculados na rede pública foi considerado na distribuição dos recursos e o percentual de contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios para a formação do Fundo atingiu o patamar de 20%. Na regulamentação do FUNDEB também foi determinada a criação de Conselho Municipal do Fundo (MEC, 2012).

No que se refere especificamente ao conselho municipal do fundo, o artigo 24 da lei supracitada trata do controle social referente à distribuição, à transferência e à aplicação dos recursos dos Fundos, nos diversos âmbitos, federal, estadual e municipal. Nesse último, os conselhos devem ser compostos por no mínimo nove membros sendo dois representantes do Poder Executivo Municipal; um dos professores da educação básica pública;; um dos diretores; um dos servidores técnico-administrativos; dois representantes dos pais de alunos; dois representantes dos estudantes, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas (BRASIL, 2007).

A supervisão e controle dos recursos destinados à educação estão entre os principais meios utilizados pelos cidadãos para evitar a corrupção nesse setor, haja vista sua importância. Um dos conselhos para controle social na educação são os chamados Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do FUNDEB. Eles visam, como o nome sugere, realizar o monitoramento e controle social sobre a distribuição, transferência e planejamento dos recursos do Fundo. O Conselho deve ser independente e deve ser guiado pelo interesse público, buscando a melhoria da relação com a administração pública local (CGU, 2012; MEC, 2008).

Visando a transparência com relação à distribuição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização da Educação Profissional (FUNDEB), o Ministério da Educação em conjunto com o Ministério da Fazenda, publica os valores que compõem o Fundo com a previsão da receita total dos estados, municípios e do Distrito Federal, os valores da complementação da União, o valor que será repassado por aluno e o valor mínimo por aluno definido nacionalmente. Assim, os conselhos podem supervisionar a preparação de orçamentos para o ano seguinte (CGU, 2012).

Embora haja controle social das verbas destinadas ao fundo, alguns dados do CGU divulgados pelo jornal O Globo (2013) indicam que 73% das cidades monitoradas entre os anos de 2011 e 2013 no país tiveram problemas no direcionamento de licitações. Enquanto 69,3 % tinham gasto incompatível com o Fundo, 25% tinham contratos irregulares (O GLOBO, 2013). Esses dados nos deixam dúvidas quanto ao papel de

fiscalização desses conselhos e sua efetividade, e, portanto, a necessidade de discutir seu funcionamento. Quais as possíveis razões de um mecanismo que em sua concepção prevê a ampliação da participação popular para garantir a aplicação da lei, a fiscalização e acompanhamento das contas, terem tantos problemas em licitações e gastos incompatíveis, como os indicados acima?

Para contribuir com a discussão sobre o funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs), o mecanismo de controle social do FUNDEB, resgatamos algumas críticas de pesquisas anteriores (CABRAL, 2009; LIMA, 2009; FERREIRA, 2013; SILVA, 2013) e realizamos entrevistas com representantes de cinco municípios catarinenses, selecionados por critérios socioeconômicos, população e índices de desempenho na educação. Procuramos, assim, a partir de críticas de trabalhos anteriores, dados secundários, e por meio da aproximação com os gestores da educação municipal em cidades com características diferentes, dados primários, promover uma discussão sobre o controle social e a participação, intermediada pelo funcionamento e pelos problemas dos conselhos.

### *Democracia e Participação*

A compreensão do controle social apenas como mecanismo direto de aproximação da sociedade civil às instâncias burocráticas, muitas vezes é reforçada pelo ideal, na sociedade, de que a participação em si, consiste em um mecanismo quase que exclusivo de explicação da democracia. Para isso, é preciso compreender que a própria noção de democracia e a visão político- institucional dos cidadãos em

relação à democracia merecem algumas considerações.

De acordo com Paiva et al. (2004, p.369) “a transição política brasileira foi longa, iniciando-se nos anos setenta e só tendo seu desfecho com as eleições presidenciais de 1989”. Assim, pode-se considerar que o Brasil passa ainda por um processo de amadurecimento, nos níveis macro (governos, instituições e postura legislativa, por exemplo) e nos níveis micro (comunidades e cidadãos). Muito embora se deseje que este processo seja imediato, é preciso considerar que a sociedade se constrói historicamente e que, como todo processo de mudança, é preciso tempo e um arranjo adequado, para que não figure apenas como uma democracia formalmente instituída. Quando a mobilização política e mudanças institucionais partem de uma expectativa de uma sociedade menos desigual, se espera que as instituições e os cidadãos se preparem para isso (PAIVA et al, 2004).

Porém, o que se tem percebido nos últimos anos é que há uma formalização excessiva do conceito, relegando o exercício da democracia à microconcepções isoladas, no âmbito da sociedade, como é o caso da noção de participação. Não é a toa que se tem procurado requalificar o debate sobre participação e muito se tem discutido sobre o tema (ANDRADE, 2010). Muito embora os estudiosos demonstrem que a concepção atual de democracia vai muito além da participação da sociedade nas instâncias de governos, os próprios mecanismos de participação são questionáveis, pois muitas vezes são analisados a partir de sua estrutura, legalidade, ou pelo simples fato de existirem, mas não se caracteriza de forma adequada a inserção real do cidadão no processo participativo. Segundo Baquero (2008, p.381),



“embora novos padrões de participação política tenham emergido, a maior participação política formal não tem se traduzido em participação social”.

Assim, parece que é delegada ao cidadão uma espécie de “missão democrática” institucionalizada, onde este deve participar, porém sem saber de que forma ou quais instituições o permitem fazê-lo de maneira adequada. Para Andrade (2010, p.299):

[...] o ato participar pressupõe mediação discursiva entre o Estado e a sociedade civil, constituindo-se processo de construção de normas e procedimentos que vão nortear o jogo democrático, do qual todos os sujeitos coletivos compartilham desde a proposição, perpassando a materialização e o controle social do conjunto de políticas que expressam a dinâmica do Estado em ação.

No campo eleitoral, tem se visto um tratamento apenas da necessidade de eleição como forma de representação, o que resulta em um eleitor “inconsciente” de seus atos, ou que, no mínimo, não está exercendo o voto de forma cidadã. Além disso, figuram-se atitudes quase que de tratamento disto como um fenômeno “natural” ou “culturalmente herdado”, que acaba por desestimular que se propague uma melhor educação para o eleitor. Isto é importante, pois como explica Borba (2005, p.163):

Assim, enquanto a personalização parece ser uma exceção e um fenômeno recente das democracias avançadas, em países como o Brasil ela sempre se constituiu em uma das regras do comportamento eleitoral. Além disso, nas democracias avançadas tal fenômeno convive com eleitores com níveis de sofisticação, estruturação ideológica e capacidade de conceitualização política muito superiores à média do

eleitor brasileiro.

Ainda, o desconhecimento das leis e da estrutura normativa das instituições políticas, atrelado a fenômenos como a corrupção, institucionaliza o descrédito como explicador para a falta de atitude política, gerando uma sociedade com baixo capital social. É interessante observar que, em pesquisa nas câmaras legislativas dos Estados de São Paulo e do Paraná, Felisbino e Kerbauy (2013) destacaram que, a despeito do discurso pela participação, os próprios deputados rejeitam uma participação mais direta do cidadão, relegando-os somente à estruturas formais – e que seja possível, portanto, se ter um controle sobre os limites da participação.

Advoga-se, portanto, a necessidade da participação direta e ativa do cidadão (MOISES, 2005b), em detrimento à simples representação. Isto implica, também, em dar um novo significado ao voto direto e a eleição, que precisa deixar de ser considerado como o exercício de cidadania, mas apenas como um dos elementos que compõe a atividade democrática.

É preciso, portanto, retomar a ideia de cidadania para compreender a atual realidade democrática no Brasil, conforme explica Moises (2005b, p.71-2):

[...] embora o vínculo entre democracia e o direito dos cidadãos seja parte da tradição das ciências sociais, a novidade das abordagens atuais, depois de décadas de desuso do conceito de cidadania, está na importância atribuída à confiança dos cidadãos para o funcionamento das instituições democráticas. O que está em questão agora não é apenas a adesão ou obediência

cega às instituições públicas, mas a confiança derivada de sua justificação ética e normativa, assim como o seu desempenho.

Assim, a relação entre confiança e desempenho democrático passará a representar um elemento de ganho significativo no que é considerado como sintoma de qualidade de um regime democrático. Segundo Moises (2008, p.36):

Quanto à qualidade da democracia, a situação brasileira aponta para existência de déficits institucionais que afetam princípios básicos como, por exemplo, o primado da lei ou a responsabilização de governos, comprometendo a capacidade do sistema político de responder às expectativas dos cidadãos. A insatisfação com a democracia e a desconfiança de suas instituições indicam que eles não sentem que seus direitos de participação e representação – de que dependem a igualdade política e seus corolários, como a igualdade social e econômica – sejam canais efetivos para enfrentar problemas como a corrupção ou as dificuldades econômicas.

Nesta perspectiva, é preciso equilibrar a balança. De um lado, um regime normativo institucional adequado à realidade de uma nação. De outro, o exercício da democracia partindo diretamente do cidadão, incluindo sua participação individual e as formas institucionalizadas e por eles reconhecidas como para o exercício da cidadania. Portanto, trata-se de uma retomada do fortalecimento da cidadania como condição para a construção e legitimação da democracia. Como explica Baquero (2008, p.381):

A democracia contemporânea requer uma cidadania ativa que se envolva na arena política via discussões, deliberações, referendos e plebiscitos, ou seja, por meio de mecanismos formais e informais, sem que isso comprometa as instituições convencionais de mediação política. Há um consenso de que sem o envolvimento popular no processo de construção democrática ela perde em legitimidade, mantendo simplesmente sua dimensão formal.

Não se trata, portanto, de uma batalha entre indivíduos e instituições, mas da retomada da noção de que a participação e o exercício da cidadania são elementos fundamentais para a consolidação de uma democracia que vá além dos aspectos formais e normativos. É preciso observar, deste ponto, que a democracia não se constitui apenas pelos instrumentos de seu exercício, como o voto e o respeito aos direitos humanos, como também se refere aos impactos gerados pelo seu exercício, como benefícios econômicos ou sociais (BAVISKAR, MALONE, 2004). Conforme explicam Loureiro e Abrucio (2012, p.629) “[...] sistemas políticos mais representativos e/ou de sociedades mais inclusivas em termos de tomadas de decisões podem ter melhores desempenhos econômicos”.

No Brasil, as representações eleitorais pelo voto ou, ainda, o modelo recorrente de ampliação das instâncias de corrupção, caminha lado a lado com a sensação de desconfiança institucional generalizada da sociedade, como explica Moises (2005a, p.34):

A democracia brasileira está relativamente consolidada – a maior parte dos especialistas reconhece isso. Mas ela

enfrenta um paradoxo: as instituições democráticas são objeto de ampla e continuada desconfiança dos cidadãos brasileiros. Pesquisas recentes mostram que, apesar do apoio ao regime democrático per se, cerca de 2/3 dos brasileiros não confiam – em diferentes graus – em parlamentos, partidos, executivos, tribunais de justiça e serviços públicos de saúde, educação e segurança. *Surveys* realizados entre 1989 e 1993 revelaram que a percepção negativa das instituições atravessa todos os segmentos de renda, escolaridade, idade e distribuição ecológica, chegando a influir sobre a disposição dos cidadãos para participar de processos políticos, como a escolha de governos.

Somada a um processo de distanciamento da necessidade de engajamento social ou da mobilização coletiva em busca de uma maior participação política do cidadão, em contraponto a uma individualização do comportamento em todas as instâncias. Muito embora não se deva entender que toda forma de individualidade é nociva, muito pelo contrário, é preciso destacar que evidenciar sistematicamente uma sociedade que lute apenas por interesses individuais consiste em fragmentar toda possibilidade de articulação, o que aparentemente tem gerado o afastamento – neste sentido, até esperado – do cidadão em relação ao Estado. Uma sociedade que passa por um processo constante de corrupção, uma situação econômica desfavorável que evidencia somente a desigualdade social e a dificuldade de consolidação dos partidos políticos como mediadores entre o Estado e a sociedade tende a se desmobilizar ou, ainda, tende a descaracterizar-se como sociedade democrática (BAQUERO, 2001).

A corrupção figura como um dos principais problemas do país, caminhando lado a lado com o desemprego, como demonstra pesquisa realizada entre 2005-2007, considerando que o ano de 2006 pode-se explicar como o auge das denúncias acerca do “mensalão” (BAQUERO, 2008). Ainda assim, aproximar uma gradação de um sentimento de desconfiança política como o caso da corrupção diretamente a uma variável econômica que afeta a qualidade de vida e o cotidiano individual, como o desemprego, desvela uma patologia social que é, no mínimo, muito preocupante.

Esse sentimento generalizado de desconfiança é explicado por Baquero (2001, p.103):

[...] longe de se estar construindo uma cultura política participativa e democrática, materializa-se uma cultura política fragmentada e individualista, com pouco capital social. Trata-se, portanto, de considerar importante que hoje o desenvolvimento de redes baseadas na confiança interpessoal poderia constituir o mecanismo de resgate da sociedade civil, para um comportamento mais crítico e fiscalizador da coisa pública. O que se observa, entretanto, é um sentimento generalizado de desconfiança entre as pessoas e em relação ao Estado e suas instituições.

Neste sentido, é preciso considerar que a confiança nas instituições é um importante ativo para a mobilização do cidadão. Se “[...] A confiança em instituições estaria baseada no fato de os cidadãos compartilharem uma perspectiva comum relativa ao seu pertencimento à comunidade política, uma circunstância implícita na justificação normativa das instituições” (MOISES, 2005a, p.42), o descrédito acaba por não

permitir que o indivíduo ou grupos sociais exerçam seu papel político, participando da vida nas cidades, ou mesmo, das instituições que permitem o exercício pleno da democracia.

Segundo Lopes (2004, p.163) “[...] além do declínio da confiança, verificam-se alterações significativas no comportamento das pessoas frente aos mecanismos tradicionais da democracia representativa, tais como os partidos e as eleições”. Desta forma, percebe-se que a queda na confiança atinge deliberadamente as instâncias mais tradicionais da visão do que seria democracia. Não é à toa que se percebe, na sociedade, uma desmobilização e um descompasso em relação à vida política, pois não se observa um sentido prático em fazê-lo.

Assim, em considerando a confiança como elemento agregador e indutor de capital social, vislumbra-se a participação como exercício da cidadania para a democracia a partir do interesse social do cidadão e como elemento gerador de impacto nas ações políticas e institucionais no ambiente democrático. Esta relação pode ser explicada em Baquero (2008, p.398):

Do ponto de vista do desenvolvimento democrático, uma participação mais consequente dos cidadãos é considerada essencial, a qual, pressupõe-se, deriva da intensidade com que um indivíduo se envolve em associações formais ou informais e redes. A hipótese básica é que quanto mais uma pessoa participa de redes e associações, maiores as possibilidades de desenvolver virtudes cívicas que tangibilizem o bem coletivo. Existe evidência empírica que mostra a existência de capital social na promoção de cidadãos ou consumidores mais efetivos da política, na medida em que mostram que a

existência de estruturas comunitárias fortes está associada, não só à promoção do desenvolvimento e da participação comunitária, mas também ao apoio a políticas públicas governamentais.

É preciso, portanto, refletir se as instâncias comunitárias também são capazes de se aproximar das estruturas formais de governo e de desenvolvimento político institucional. Neste sentido, é importante vislumbrar que a participação e mobilização pessoal pode ter dois focos distintos e complementares. No âmbito comunitário, pressupõe a mobilização em prol de interesses coletivos, mas ainda sim, relacionados a uma instância local. Já em uma esfera maior, seja no município, seja no país, é preciso que estas relações de base se fortaleçam a partir da inserção nas estruturas de governo, seja nas discussões, seja no processo de deliberação ou, não menos importante, na elaboração e fiscalização de políticas públicas.

### *Controle Social e Corrupção*

Considerando que a participação e o exercício da democracia vão além das simples representações, como se argumentou até então, é preciso destacar que, vislumbrar as dinâmicas dos conselhos temáticos em diversos setores da vida pública, passa a ter um sentido muito maior do que entender sua estrutura formal como evidência de um processo democrático. Deve-se ir além de sua instituição como representação da democracia em si, mas compreender o papel exercido pelo cidadão e pelas estruturas da sociedade no que tange à participação efetiva, à consolidação de laços consequentes de capital social e se tais instituições



permitiriam, por fim, uma retomada de níveis maiores (ou melhores) de confiança na capacidade do Estado em relação às áreas a que se destacam, trazendo não apenas um espaço de discussão, mas proporcionando uma dinâmica melhor do setor público no atendimento ao cidadão.

De uma forma prática, pode-se entender o surgimento dos mecanismos de controle com base de que, como percebido, a democracia em si tem representado uma forte relação com o conceito de confiança. Como argumentam Schommer e Moraes (2010, p.323) “[...] o fortalecimento da democracia depende de um contínuo processo de aprendizagem social, que pode ser estimulado ao combinarem-se formas mais institucionalizadas com formas dinâmicas e inovadoras de controle”. Deste modo, no contraponto estará o estabelecimento de uma desconfiança, que não é historicamente amenizada somente pelos mecanismos de representação, o que exige uma aproximação maior do cidadão em relação ao Estado.

A existência de diversos mecanismos de controle, em múltiplas dimensões, permitem que se abra um espaço para a ampliação deste exercício democrático. Utiliza-se, neste ponto, a descrição feita por Schommer e Moraes (2010, p. 304-5) em relação aos mecanismos de controle:

O objetivo primordial do **controle judicial** é garantir os direitos fundamentais e garantir que os governantes e servidores públicos atuem de acordo com a lei. [...] O **controle parlamentar** é exercido por meio de fiscalização orçamentária, avaliação de desempenho de agências governamentais, arguição e aprovação de altos dirigentes públicos, instauração de comissões de

inquérito para averiguar possíveis equívocos em políticas públicas e/ou atos de improbidade administrativa, e pela promoção de audiências públicas. [...] No **controle de resultados**, o foco está no desempenho dos programas governamentais e políticas públicas e no cumprimento de metas. Pode ser realizado por órgãos do governo, inclusive aqueles que fazem o controle administrativo-financeiro, por conselhos de políticas públicas e/ou por agências independentes da sociedade civil. [...] Já o **controle social**, nosso foco neste trabalho, é exercido pela sociedade durante os mandatos, incluindo a participação em consultas populares, como o plebiscito, em conselhos consultivos e deliberativos de políticas públicas (conselhos de saúde, de segurança, de educação etc.), em canais abertos pelos governos para ouvidoria e processos de orçamento e gestão, e por meio do engajamento na provisão de serviços públicos.

Muito embora se tenha argumentado da inegável importância dos diversos mecanismos de controle e participação para a efetividade da democracia, é preciso considerar que, em se tratando do exercício da cidadania, entender o controle social como necessidade e seus desafios é primordial para compreender também as lógicas que, por exemplo, tem influenciado o processo de construção de uma desconfiança sistemática gradual em relação às instituições democráticas, quando na verdade, parte delas baseia-se, exatamente, no pressuposto de que se formam a partir da própria sociedade, ou de seu movimento para, inclusive, a sua gestão.

No caso dos conselhos temáticos de políticas públicas,

essa visão fica ainda mais clara. Este mecanismo de controle social resulta não apenas de uma gerência direta na temática a que se refere, mas também, exerce influência nos outros sistemas de controle, a partir do momento em que torna a sociedade e as instâncias oficiais mais “ativas”, como explicam Schommer e Moraes (2010, p. 306):

[...] o controle social durante o mandato, embora não tenha poder para impor sanção direta aos governantes, é efetivo na medida em que influencia ou aciona outros mecanismos institucionalizados de controle e de sanção, como o processo eleitoral e as demais formas de controle durante o mandato - parlamentar, judicial, administrativo e de resultados.

Para se compreender o funcionamento dos mecanismos de controle social, portanto, é preciso considerar todos os elementos que influenciam na qualidade da democracia.

Vislumbra-se o importante papel que deve ser exercido pela sociedade, portanto, na condução dos mecanismos de controle. Muito embora devam ser normatizados de modo a figurarem como parte do corpo de instituições democráticas, a sua prática não deve somente se basear em uma condução meramente formal ou legal, ou ainda, em formas de participação que apenas constituem em um “teatro político”. Devem ser mecanismos construídos, e constituídos, juntamente com a sociedade. Ainda, segundo Abrucio e Loureiro (2005, p. 7):

O controle social é uma forma de *accountability* vertical que não se esgota na eleição, atuando ininterruptamente, sem, no entanto, contradizer ou se contrapor aos

mecanismos clássicos de responsabilização. Na verdade, ele depende, em linhas gerais, das mesmas condições que garantem a qualidade da democracia representativa: informação e debate entre os cidadãos, instituições que viabilizem a fiscalização, regras que incentivem o pluralismo e coíbam o privilégio de alguns grupos frente à maioria desorganizada, bem como o respeito ao império da lei e aos direitos dos cidadãos.

Assim, entende-se que são práticas complementares, que constituem o exercício da cidadania, pela e para a democracia. As instituições, formais ou não, que funcionam como mecanismos de controle e participação devem estar interpostos com as necessidades das comunidades. Não se infere a uma mera responsabilização do cidadão pela participação, mas para um modelo consciente de inserção política. Segundo Chizzoti et al. (2012, p. 13):

O exercício da cidadania requer indivíduos que participem cotidianamente da vida de sua cidade. Organizados para alcançar o desenvolvimento da comunidade onde vivem, devem exigir inicialmente comportamento ético dos ocupantes dos poderes constituídos e eficiência na gestão dos serviços públicos. Uma das obrigações mais importantes do cidadão é não aceitar ser vítima da corrupção.

Assim, a corrupção, que pode ser considerada como um fenômeno de forte relação com a concepção de cidadania trabalhada até então, é objeto de entendimento primordial em relação à efetividade dos conselhos temáticos. Tais mecanismos de controle social, quando estruturados de forma

adequada e quando estimuladores da participação social consciente, podem representar uma poderosa arma no combate à corrupção. Por outro lado, quando tomados apenas pela representação política tradicional, arraigam em sua própria estrutura um processo cultural de aceitação da corrupção, o que é inadmissível, bem como potencializam a ineficiência da gestão pública (CHIZZOTI et al, 2012).

Segundo argumentam Chizzoti et al. (2012, p. 113-114) deve-se atentar para a construção de uma “administração honesta”, e para isso a observância de alguns pontos é sugerida pelos autores, o qual destaca-se, entre eles:

g) **Participação nos Conselhos Municipais** (grifo nosso). A participação nos Conselhos Municipais dá a cidadãos e ONGs a prerrogativa de solicitar informações, analisar as contas, e fazer sugestões sobre os temas dos Conselhos. Temos o Conselho de Segurança (CONSEG), o Conselho de Saúde, Conselho de Alimentação Escolar (CAE), Conselho de Educação, dentre outros.

Estas atitudes propostas pelos autores em seu trabalho descrevem um processo de maior inserção da sociedade no processo de gestão pública. Ou, ainda, o exercício da cidadania, que vai além da responsabilização instrumental em si. Sobretudo, destacamos a participação nos conselhos municipais, objeto deste trabalho, categorizada pelos autores nesta relação com o combate à corrupção e a má gestão dos recursos públicos.

De acordo com Teixeira (2004, p. 692) “os conselhos são, em sentido geral, órgãos coletivos de tomada de decisões,

agrupamentos de pessoas que deliberam sobre algum negócio”. Atuam, portanto, na mediação entre o Estado e a Sociedade e influenciam diretamente nas políticas a que se referem. “Na atualidade, a constituição de conselhos tem sido percebida como a abertura de espaços públicos, de participação da sociedade civil, caracterizando a ampliação do processo de democratização da sociedade (TEIXEIRA, 2004, p. 693).

No Brasil os conselhos de educação têm exercido um importante papel, muito embora ainda se considere uma participação muito mais “cartorial” (TEIXEIRA, 2004), e por exigência legal, do que no amplo sentido de mobilização social a que se pretende, em sua maioria. Isto pode ser reflexo de que as próprias instituições político-legislativas ainda não consideram, como já visto, a participação em seu sentido mais pleno, relegando a um papel tributário e, muitas vezes, meramente formal.

É importante, ainda, observar que, conforme explicam Duarte e Oliveira (2012, p.259), o contexto brasileiro na área de educação não favorece, culturalmente, a uma dinâmica mais ativa de participação da população, por suas características particulares, como se apresentam:

Na federação brasileira há tendência nas relações intergovernamentais na área da educação, especialmente para a articulação de ações entre o executivo federal e os governos subnacionais, de contratualização em torno de projetos e programas mediante a pactuação de resultados. Se as regras que foram acordadas não puderem receber análise prévia dos Conselhos Municipais de Educação, continua-se a encobrir

interesses restritos de grupos e/ou corporações sob um falso discurso de participação. Ou seja, as novas formas de relações intergovernamentais acham-se mescladas a velhas relações de centralismo e neopatrimonialismo e os Conselhos Municipais de Educação, instâncias de controle social e fiscalização, são responsáveis por acompanhar ações sobre as quais não deliberaram.

O acompanhamento de ações sobre as quais não se participa de sua deliberação é, no mínimo, imprudente do ponto de vista da gestão, é representa a figuração em um “teatro político”. Muitas vezes, a manutenção deste sistema se dá por interesses de grupos políticos e ou por receio dos próprios técnicos da área, que por desconhecimento, relegam à sociedade uma participação apenas quando – e na forma legal – é necessária, e não há outro recurso.

Assim, o cidadão é induzido a escolher a melhor opção dentre as que lhe foram apresentadas, desde que ele próprio não tenha apresentado nenhuma. Este comportamento institucionalizado acaba por favorecer a corrupção ao invés de, como desejado, representar um mecanismo de combate.

### *Discussões: os conselhos para controle social e a participação*

O contato com os municípios caracterizou-se como uma possibilidade para entendermos melhor as problemáticas enfrentadas pelos gestores públicos de educação municipal, e, também, como os conselhos se configuram na prática. Com a realização das entrevistas, os gestores compartilharam as principais situações que dificultam a construção de mecanismos de controle e participação sociais mais

desenvolvidos e sólidos.

A partir de visitas realizadas em 5 municípios do estado de Santa Catarina (Florianópolis, Gravatal, Paulo Lopes, São Pedro de Alcântara e Ilhota), com o objetivo de nos aproximar mais da realidade dos gestores públicos de educação, realizamos algumas entrevistas a fim de explorar e ampliar o conhecimento sobre a atuação e os papéis desempenhados por um dos mecanismos de controle social em especial do FUNDEB no combate à prática da corrupção. A partir do funcionamento e das dificuldades dos CACS, propomos discussões e reflexões sobre democracia, participação, cidadania e o controle social. Em análise prévia das entrevistas e das considerações e críticas de estudos anteriores, verificamos o apontamento de problemáticas referentes à formação e à manutenção de conselhos promotores de controle social. Categorizamos, portanto, as discussões em três níveis: a composição do conselho, a participação dos conselheiros e as características gerais desses conselhos.

### *Composição dos conselhos*

De acordo com a sua composição, verificamos que há uma grande dificuldade na formação desses conselhos. Primeiramente, porque há uma grande diversidade de conselhos que são necessários aos municípios para município o recebimento de recursos do Governo Federal, associado ao desinteresse dos cidadãos e à desconfiança da eficácia destes mecanismos propostos pelo Estado. O que podemos perceber é que as vezes os mesmos conselheiros compõem diferentes conselhos. Outras razões para o desinteresse em fazer parte



destes mecanismo pelos cidadãos está relacionada ao aumento da carga de trabalho.

A formulação dos conselhos, observada nas entrevistas, é uma tarefa árdua. Como vimos, há pouco interesse dos cidadãos na participação desses conselhos, o que torna o mecanismo de controle social *top-down* até em sua construção. Pois, a construção de conselhos, pensada de forma idealizada, deveria partir de ações coletivas por parte dos cidadãos, garantindo a participação das mais variadas instâncias da sociedade. Ao invés disso, os entrevistados afirmam que a formulação dos conselhos só ocorre quando guiada pelo poder público. Ou seja, há a necessidade da tutela estatal para que se tenha a adesão de determinadas pessoas, e, assim, se cumpra a legalidade. Como podemos observar, o mecanismo é *top-down* desde a sua concepção, necessitando ser guiado pelo poder público. Não há uma ação coletiva, no sentido de contribuir para a melhor aplicabilidade do dinheiro público em educação, há, na verdade, o cumprimento formal.

Assim, tem dificuldade. É que os Conselhos, por exemplo, pega um município do nosso tipo: Conselho de Alimentação, Conselho disso, mais Conselho daquilo, acaba recaindo sobre [...] Muito conselho pra pouca gente [...] Tem Conselho da Agricultura, Conselho do Meio Ambiente, Conselho da Defesa Civil. É muito Conselho e pouco povo. Não sei, eu não consigo coordenar todo este trabalho! Eu passo para os secretários. (ENTREVISTA 2).

Para os municípios a composição dos conselhos é considerada uma tarefa difícil, em oposição ao caráter cívico que o mecanismo foi proposto. Os gestores públicos

destacaram a falta de envolvimento civil, necessitando, por vezes, de manobras políticas para o cumprimento legal necessário à garantia do repasse das verbas para os municípios. Cabral (2009), em sua pesquisa, apresenta ainda a questão da rotatividade dos conselheiros.

Baquero (2008, p. 381) afirma, nesse sentido, que “embora novos padrões de participação política tenham emergido, a maior participação política formal não tem se traduzido em participação social”. Como observamos anteriormente, por meio do histórico apresentado pelo FUNDEB, a legislação é muito recente, tornando-se completamente regulamentada no ano de 2009. Houve, então, como discute Bresser-Pereira (1997) um mecanismo *top-down*, ou seja, uma exigência legalista formal advinda das instâncias superiores. Alguns gestores destacaram que necessitam, por vezes, garantir determinados benefícios aos membros do conselho, como, por exemplo, dias de folga aos professores, para que assim participem do conselho.

A mobilização não é eficaz e o estabelecimento dos conselhos é, em muitos casos, haja vista sua dificuldade, uma mera formalidade. Esse tipo de composição são alguns dos fatores que não contribuem para o controle real do gasto público, possibilitando desvios.

### ***Participação***

Verificamos que, por causa da quantidade e extensão das reuniões e, sobretudo, pela linguagem técnica que exige conhecimento técnico em contabilidade e direito, por exemplo, a participação dos conselheiros ocorre de forma passiva e o

engajamento necessário para essas atividades não é percebida. Em vários aspectos, embora o controle proposto tenha como objetivo incentivar a participação cidadã, os conselhos não são espaços que incentivem a participação e, com isso, pouco contribuem para fiscalização de contas do Fundo. Cabral (2009) em sua análise também constata que não houve participação efetiva dos conselhos e Silva (2013) apresenta como frágil a participação política da sociedade civil.

A possibilidade de uma participação mais ativa nos conselhos municipais parece não ocorrer, conforme análise das entrevistas. Chizzoti et al. (2012) afirma que há a possibilidade de obter informações, analisar contar e fazer diversas sugestões ao se participar dos conselhos. Os entrevistados afirmam, no entanto, que parte do poder público a formulação das pautas das reuniões, dos balancetes e dos relatórios, e que a participação das pessoas se resume ao comparecimento das reuniões, exercendo assim uma atitude **passiva**. Isto é, as pessoas, na maioria das vezes, assistem às reuniões como se estivessem em uma sala de aula, recebendo informações que, na maioria das vezes, parecem ser inteligíveis, seja por se fundamentarem em uma linguagem tecnicista, ou por não despertar o interesse dos participantes.

Essa dificuldade de ordem **técnica** para participação também foi levantada por Cabral (2009) e Silva (2013), apontando para a falta de capacitação técnico-contábil. Mas Lima (2009, p.95) traz uma questão ainda mais preocupante: “tive a minha atenção e preocupação atraídas para o triste fato de alguns membros sequer saberem o que é o FUNDEB, muito menos quais suas funções, além da pouca atuação desempenhada”. A formação e treinamento dos conselheiros,

portanto, é deficiente, e sua participação muitas vezes ocorre apenas em assinar documentos que aprovam os orçamentos e o gasto público sem o conhecimento adequado. Verificamos algumas iniciativas, como o programa “De olho vivo no dinheiro público” da Controladoria Geral da União (CGU) que informa e treina conselheiros na questão contábil para que essa participação seja qualificada tecnicamente.

As entrevistas demonstram que as pessoas não apresentam **interesse** em participar ativamente dos mecanismos de controle social. Com isso, há, como destacado por Cabral (2009), a ausência de conselheiros nas reuniões, em especial os representantes docentes e discentes. Por vezes, as estruturas públicas devem fazer um esforço a fim de compor os conselhos, como visto anteriormente, necessitando repetir os conselhos nas mais diversas instâncias e, inclusive, organizar as atividades. Por exemplo, o conselho do FUNDEB, por vezes, é o mesmo que o conselho da merenda escolar, e assim sucessivamente. Na fala de um dos entrevistados verificamos a questão do baixo envolvimento e engajamento e, também, a questão da dificuldade técnica para participar:

É, porque as pessoas, primeiro não querem se envolver. Segundo chega ali, ouve: bilhão, trilhão. Pensa ‘não estou entendendo nada, não sei nem o que eu estou fazendo aqui’, fica uma coisa irreal. Então no início talvez até teve adesão de alguém da comunidade, só que daí fica uma coisa que não fala a língua (ENTREVISTA 3).

Alguns gestores destacaram que as reuniões dos conselhos são, apenas, formalísticas, em função de tratar de

questões técnicas que os conselheiros pouco conseguem avaliar. A participação dos conselheiros sendo limitada a questões das quais não se tem conhecimento e profundidade e acaba dificultando uma participação efetiva de um membro da comunidade que conhece a realidade das escolas e poderia contribuir complementarmente ao olhar técnico controle externo, na fiscalização, e do gestor público, na discussão e planejamento orçamentário.

Baquero (2001; 2008) chama a atenção para uma construção cultural política fragmentada, resultando em instituições pouco eficazes e formalísticas, fazendo que as pessoas não enxerguem um sentido prático nesse tipo de participação. Teoricamente os conselhos temáticos deveriam contribuir para instâncias mais ativas, o que pragmaticamente, no nosso caso, é muito diferente. As entrevistas demonstram que as pessoas estão, cada vez mais, apáticas e descrentes com os mecanismos participativos. Elas, na verdade, não acreditam na possibilidade de mudanças efetivas por meio desses mecanismos. Reconhecem assim os aspectos formalísticos dos conselhos, e, participam deles, na maioria das vezes, exercendo favores políticos, ou por meio de vantagens trabalhistas, como o recesso dos dias em que os professores participam dos conselhos. Qual tipo de participação pode-se esperar nessas condições?

### *Características gerais desses conselhos*

Loureiro e Abrucio (2012) explanam que sistemas políticos mais representativos trazem diversas vantagens, inclusive econômicas, na tomada de decisão institucional. No entanto, notamos, por meio das entrevistas, que o excesso de

mecanismos *top-down* de controle, como o conselho do FUNDEB, contribuem para a formação de estruturas inchadas, tornando o processo de tomada de decisão mais lento e burocrático. Os entrevistados argumentaram que há um excesso de conselhos nas mais variadas instâncias, resultando em uma falta de pessoas para compô-los. Ou seja, há um “participativismo” ecoado por meio de estruturas formais que, na verdade, resultam em pouca participação, chegando a criar aversão por parte dos cidadãos ao se ter a possibilidade de participar dessas estruturas.

Ferreira (2013) ao analisar os CACS de cidades de pequeno porte, até 20 mil habitantes, constata índices preocupantes quanto ao funcionamento dos conselhos nos municípios selecionados: i) 96% de inoperância e ineficiência dos CACS-FUNDB; ii) 100% de irregularidades e indícios de desvios de recursos financeiros do FUNDEB; e iii) 86% de partidarização da presidência dos CACS-FUNDEB aos partidos políticos ou coligações que elegeram os prefeitos de suas cidades. Esses dados são preocupantes. Apesar dos alarmantes índices quanto à inoperância e aos desvios financeiros nessa amostra, destacamos a partidarização da presidência desses conselhos. É preciso refletir sobre o funcionamento de conselhos presididos e tutelados apenas pelos partidos que estão no poder.

Como já destacamos nas seções acima, quanto à composição e participação nos conselhos, os entrevistados chamam à atenção para o descrédito dos cidadãos com a estrutura do mecanismo como um todo, o que contribui para a formação de estruturas vazias e formalísticas. Silva (2013) também aponta o caráter formal dos conselhos estudados e

essa parece ser uma característica de conselhos como o que estudamos, que não se constituem espaços para participação ativa e que servem quase que exclusivamente para aprovar contas. Os gestores municipais acabam sendo quem organiza os conselhos, algumas vezes as pautas, outras vezes indicando pessoas afiliadas aos seus partidos. Mas será que se não fosse essa atuação dos gestores municipais ativa quanto aos conselhos, haveria o interesse da população em participar? Essas questões mais do que acusar, ou defender, a condução e tutela dos conselhos procura trazer elementos para a reflexão sobre esses conselhos, como eles tem funcionado na prática.

### *Considerações finais*

A história democrática brasileira é recente se considerarmos os últimos 50 anos. O Brasil vive em um regime democrático apenas nos últimos 25 anos, sobretudo, a partir de 1988 com a promulgação da constituição. A constituição cidadã como foi denominada, foi formulada em um ambiente de luta pelas possibilidades de participação e controle social, garantindo assim, diversas orientações no sentido de uma maior abertura à participação popular.

Nesse ambiente de garantia da participação popular e visando o aumento das relações com a sociedade civil, o governo instituiu, em seus mais variados âmbitos, possibilidades de participação formalizadas e, em muitos casos, exigidas pelas legislações. Por exemplo, para que alguns tipos de financiamentos e fundos sejam aplicados, a criação e manutenção de espaços de controle social se fazem necessários, com a presença de diversas entidades representativas.

Como já foi discutido anteriormente, o FUNDEB foi completamente instituído no ano de 2009, tornando a temática ainda mais peculiar, sobretudo, no que tange ao pouco tempo em que o mesmo se encontra vigente. Com a obrigatoriedade do conselho municipal para que haja o repasse das verbas, os municípios veem-se coagidos, no sentido de, por vezes, recorrerem ao forjamento de conselhos para garantir o cumprimento de parte da legislação. Isso faz com que a participação popular se encaixe no teatro político, assumindo um papel, que, na verdade, ainda requer preenchimento.

O formalismo parece, portanto, ser a fonte central de construção dos conselhos em educação, relegando à cidadania um papel secundário. Os conselhos tornam-se então grandes empecilhos para uma gestão mais eficaz, já que, ao invés de participação popular, eles se traduzem em um inchaço burocrático para “homologação de contas”. Aumentam, portanto, a estrutura burocrática e resultam em um processo de carecimento de cidadania pois, finge-se haver participação e controle social em troca de um mero cumprimento formalístico, legal e burocrático, algumas vezes uma participação tutelada, inclusive.

Logo, esse que é um dos mecanismos de controle social na educação brasileira, o CACS-FUNDEB, sobre o qual nos debruçamos com objetivo de explorar a relação com o combate a corrupção, parece carecer de um elemento central: uma participação cidadã. Isso implica em uma democracia forte a partir do controle da corrupção.

Constatamos que em vários aspectos, embora o



controle proposto tenha como objetivo incentivar a participação, pouco contribui para a *accountability* do Fundo. A mobilização não é eficaz e o estabelecimento dos conselhos é, em muitos casos, uma mera formalidade, não contribuindo para o controle efetivo dos desvios. Além disso, a formação e treinamento dos conselheiros é deficiente. O acesso à informação e a compreensão daquilo que se está avaliando é essencial, mas a participação do cidadão não deveria se limitar ao técnico-contábil, e sim contribuir com um olhar complementar ao dos órgãos de controle externo.

Ressaltamos que a participação efetiva dos cidadãos no controle de recursos para a educação é um dos elementos que pode contribuir para a qualificação do investimento no setor, impactando positivamente os resultados educacionais. Por isso, é necessário melhorar os mecanismos de controle social para a eficácia no combate à corrupção. Acreditamos que o controle social não deva estar limitado aos conselhos instituídos. Mas para que haja controle social é necessário interesse dos cidadãos pela coisa pública e transparência, responsabilidade e participação, considerados elementos-chave para ativação da democracia por Filgueiras (2009), na administração pública.

A proposta do CGU de treinamento contábil para membros de conselho merece ser destacada. Lembramos ainda que os conselhos apresentando problemas semelhantes poderiam integrar redes de conselheiros que pudessem compartilhar experiências, problemas e soluções. Continuar apenas votando a favor ou contra a aprovação das contas, sem a devida competência para isso, não nos parece uma possibilidade efetiva de controle social e participação

democrática.

Fica evidente a falta de interesse em participar dos conselhos. A institucionalização dos conselhos por si não representa de fato o exercício da democracia. A não participação, então, parece ser um problema social, de relevância, de cidadania.

## **BIBLIOGRAFIA**

ABRUCIO, F.L. LOUREIRO, M.R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P.R. (org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

ANDRADE, E. F. Instâncias de participação na gestão do sistema municipal de ensino: possibilidades e perplexidades no processo de democratização. **Educar**, Curitiba, n. 37, p. 293-308, maio/ago. 2010.

BAQUERO, M. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo Perspectiva**. [online]. 2001, vol.15, n.4, pp. 98-104.

BAQUERO, M. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. **Opinião Pública** [online]. 2008, vol.14, n.2, pp. 380-413.

BAVISKAR, S. e MALONE, M. F. T. What democracy means to citizens - and why it matters. **Revista Europea de Estudos Latinoamericanos y del Caribe**, vol. 76, p.3-23, 2004.

BORBA, J. Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. XI, no 1, Março, 2005, p. 147-168.

BRASIL. **Lei 11.494 - FUNDEB**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm) Acesso em: 15 jan. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Tecnoburocracia e Contestação**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1972.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, fev./abr., 1990.

CGU. Controladoria Geral da União. **Fundeb**: orientações para acompanhamento das ações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Brasília, DF, 2012.

CHIZZOTI, A. et al. **O Combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. Amigos Associados de Ribeirão Bonito - AMARRIBO. 5. ed. São Paulo : 24X7 Cultural, 2012.

DUARTE, M.R.T.; OLIVEIRA, R. de F. Sistemas Municipais de Ensino em Minas Gerais: O Papel dos Conselhos Municipais de Educação. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 28, n. 04, p. 243-262, dez. 2012.

FELISBINO, R. A.; KERBAUY, M.T. M. Deputados estaduais e democracia: valores políticos das elites parlamentares paulista e paranaense. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 19, no 1, junho, 2013, p. 154-167.

FERRAZ, C.; FINAN, F.; MOREIRA, D. B. Corrupção, má gestão, e desempenho educacional: evidências a partir da fiscalização dos municípios. In: **Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia** [Proceedings of the 36th Brazilian Economics Meeting]. ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia [Brazilian Association of Graduate Programs in Economics], 2008.

FERREIRA, J. R. **O FNDE e os conselhos de acompanhamento e controle social nos municípios de pequeno porte**.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília. Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2013.  
FILGUEIRAS, F. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, 15(2), 386-421, 2009.

HUTHER, J., SHAH, A. **Anti-corruption policies and programs: a framework for evaluation** (Vol. 2501). World Bank-free PDF, 2000.

IBGE. **Pesquisa perfil dos municípios brasileiros do IBGE**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/munic2009/>> Acesso em: 14 jul. 2012.

IBGE. **Cidades**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=42&search=santa-catarina>> Acesso em: 25 fev. 2014.

LIMA, U. C. **As práticas de participação institucionalizadas e sua relação com a cultura política: um estudo sobre o conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2009.

LOPES, D. M. N. N. Para pensar a confiança e a cultura política na América Latina. **Opinião Pública** [online]. 2004, vol.10, n.1, pp. 162-187.

LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F. L. Democracia e eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo. **Revista Economia Política**. [online]. 2012, vol.32, n.4, pp. 615-633.

MEC. Ministério da Educação. **Fundeb**: material de orientação, Brasília, DF, 2008.

MEC. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Fundeb**., 2012. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/index.php/financ-fundeb>>.

Acesso em: 04 de nov. de 2012.

MELO, C. A. V. Efeitos da Corrupção em Indicadores Sociais: Uma Análise de 556 Municípios Brasileiros. In: **Encontro de Ciências Sociais do Norte**, 2009, Recife. Encontro de Ciências Sociais do Norte, 2009.

MOISES, J.A. A desconfiança das instituições democráticas. **Opinião Pública**, vol. XI, n 1, p.33-63, 2005a.

MOISES, J. A. Cidadania, confiança e instituições democráticas. **Lua Nova** [online]. 2005b, n.65, pp. 71-94.

MOISES, J. A. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista brasileira Ciências Sociais**. [online]. 2008, vol.23, n.66, pp. 11-43.

O GLOBO. **CGU identifica falhas em licitações com recursos do Fundeb em 7 a cada 10 cidades fiscalizadas**. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/cgu-identifica-falhas-em-licitacoes-com-recursos-do-fundeb-em-7-cada-10-cidades-fiscalizadas-9299137>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

PAIVA, D.; SOUZA, M. R.; LOPES, G. F. As percepções sobre Democracia, Cidadania e Direitos. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. X, no 2, Outubro, 2004, p. 368-376.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Ranking IDHM Municípios 2010**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>> Acesso em: 25 fev. 2014.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Desenvolvimento Humano e IDH**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>> Acesso em: 15 jan. 2014.

REGAZZI, A.J. Análise multivariada, notas de aula INF 766, Departamento de Informática da Universidade Federal de

Viçosa, v.2, 2000.

SCHOMMER, P. S.;; MORAES, R. L. Observatórios Sociais Como Promotores de Controle Social e Accountability: Reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. **Gestão.Org Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, n. 8, v.3, Set/Dez 2010, p. 298 - 326.

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos Municipais de Educação: Autonomia e Democratização do Ensino. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 691- 708, set./dez. 2004.

*Parte II:*

*Democracia, cidades e  
controle social*

# *Apresentação - Democracia, cidades e controle social*

*Paula Chies Schommer*

Em meio aos avanços, estagnações, retrocessos e contradições da democracia na América Latina, novos termos e formas de ação vem sendo incorporadas ao repertório político e social da região. Palavras como transparência, informação, monitoramento, resultados, prestação de contas, accountability e governança são mais frequentemente utilizadas, ao lado de outras já mais difundidas, como participação, controle social e cidadania. Observa-se a articulação entre repertórios de diferentes origens, associados a variados sujeitos que desejam se envolver na vida pública, trazendo suas visões de mundo e seus instrumentos de ação, ora acentuando os aspectos gerenciais, ora os aspectos políticos da gestão pública e do desenvolvimento.

São novos e antigos termos e práticas combinados e associados a um fenômeno social contemporâneo em países da América Latina: o crescimento de iniciativas impulsionadas por organizações da sociedade civil, meios de comunicação, movimentos sociais e cidadãos, orientadas a participar das decisões, a monitorar e avaliar planos, programas e políticas de desenvolvimento em cidades e territórios, e a exigir prestação de contas pelos resultados e pelo desempenho



institucional na redução das desigualdades e na geração de bem estar.

São novas formas de ação coletiva que, por meio da informação e do engajamento de cidadãos, governantes e empresários, buscam a responsabilização de agentes públicos e privados no exercício do poder e a construção de lugares melhores para se viver. Tentativas de enfrentar os persistentes déficits democráticos e as desigualdades que ainda marcam a América Latina. Uma região em que 80% das pessoas vive em cidades, nas quais se concentram o poder, a riqueza e o conhecimento e, ao mesmo tempo, elevados índices de marginalidade e exclusão, degradação ambiental e insegurança.

Uma das expressões desses novos repertórios de ação é a Rede Latino-Americana por Cidades e Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis (*Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables*) - RLCTJDS, que reúne cerca de 60 iniciativas, em 10 países, que buscam promover a governança democrática de cidades e territórios por meio do controle social, da avaliação de planos de desenvolvimento e políticas públicas e do engajamento cidadão e de diversos setores da sociedade.

A conexão entre pesquisadores envolvidos em iniciativas dessa Rede deu origem ao projeto de pesquisa *Governança Democrática em Cidades Latino-Americanas: Estudo Comparado de Experiências de Accountability Social e sua Incidência em Cidades Argentinas, Brasileiras, Colombianas e Uruguaias*. O projeto, iniciado em 2014, é realizado por pesquisadores de sete núcleos de pesquisa, sediados nas cidades de Belém, Belo Horizonte, Bogotá, Córdoba, Florianópolis, Montevideo e São

Paulo, sob a coordenação do Grupo de Pesquisa Politeia – Coprodução do Bem Público: Accountability e Gestão, da Universidade do Estado de Santa Catarina.

Em meio à interação propiciada por esse projeto, temos agora a oportunidade de publicar neste livro *Democracia: Desafios, Oportunidades e Tendências*, organizado pelos colegas Daniel Pinheiro, Danilo Melo e João Costa, alguns dos frutos do trabalho que vem sendo realizado, nos últimos anos, por colegas da Argentina, do Brasil e da Colômbia.

O primeiro texto – *Iniciativas de transparencia y accountability en America latina: naturaleza, tipología e incidencia en la democracia y el desarrollo*, de autoria de Andres Hernandez e Diana Devilchez, da Universidad de los Andes, na Colômbia, apresenta um referencial analítico para a compreensão da natureza desse fenômeno de diversificação das formas de representação política na América Latina.

Articulando referenciais conceituais e exemplos relativos a accountability, governança, políticas públicas e participação cidadã, os autores elaboram uma tipologia de iniciativas de transparência e accountability impulsionadas a partir da sociedade civil, do Estado e das empresas, na região, nas duas últimas décadas. Analisam, também, a incidência que essas iniciativas vêm alcançando e podem vir a alcançar na democracia e no desenvolvimento, propondo hipóteses a serem exploradas em futuros estudos. O texto se estrutura em torno de algumas questões centrais: O que se entende por accountability? Qual é a diferença entre accountability social e corporativa? Quais são as iniciativas de accountability social e corporativa mais relevantes que surgiram nas últimas décadas na América Latina? Quais são suas principais características?

Quais são os âmbitos de incidência na democracia e no desenvolvimento? Que condições explicam os êxitos e fracassos dessas iniciativas para gerar mudanças institucionais, organizacionais e culturais?

O segundo trabalho - *Cidades como Arena para a Democracia Participativa: o Movimento Nossa BH nas relações intersetoriais*, de Daniele Cardoso do Nascimento e Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, da PUC Minas, inicia-se pela contextualização sobre os avanços recentes da democracia brasileira, nesses quase trinta anos em que o país vem construindo um novo arcabouço institucional e inovações sociopolíticas impulsionadas pela mobilização e articulação da sociedade, incluindo também as empresas. Conceitos que permeiam esse debate são apresentados, entre eles espaço público, participação popular, parcerias intersetoriais, controle social e accountability. Com base na revisão histórica e conceitual, os autores analisam a experiência do Nossa BH, iniciativa em curso na cidade de Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais e uma das maiores cidades brasileiras.

A análise evidencia inovações político-institucionais geradas a partir das ações do Nossa BH, bem como dilemas de representação e legitimidade das organizações e movimentos que se propõem a atuar na intermediação entre governos, empresas, organizações da sociedade civil e cidadãos. Observa-se um duplo desafio em termos de accountability: a de controlar o exercício do poder pelos governantes e a de responder às possíveis expectativas da comunidade local quanto à atuação do Movimento. O texto discute, ainda, a necessidade de revisão de conceitos, categorias de análise e práticas acadêmicas por meio das quais buscamos

compreender a realidade, particularmente as novas formas de mobilização e interação pelo bem público que vivenciamos em nossas cidades.

O terceiro texto - *Planes y Programas de Metas como innovaciones en los procesos de rendición de cuentas en el nivel local. Experiencias en el marco de la Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables*, é de autoria de Pamela Cáceres, da Universidad Católica de Córdoba. Partindo do pressuposto de que a democracia local constitui tanto um objetivo como um meio para a construção de sociedades mais justas, inclusivas e sustentáveis, a autora observa que a participação nos processos decisórios e a cidadania são condicionadas pela possibilidade efetiva dos cidadãos de informar-se sobre os processos sociais, sobre os critérios que orientam as decisões e sobre as ações realizadas pelo agentes estatais.

A partir desta perspectiva, o trabalho analisa comparativamente os alcances e as limitações de iniciativas da sociedade civil em cidades argentinas e brasileiras em seu potencial de contribuir para a democratização dos processos de tomada de decisão, ao buscar melhorar as condições que tornam possíveis e efetivas a participação cidadã e a accountability, restabelecendo assim o vínculo entre Estado e sociedade. São analisados especialmente os “Planos ou Programas de Metas”, mecanismos de prestação de contas promovidos pela sociedade civil, que levaram à aprovação de normas locais que obrigam os prefeitos e intendentes a apresentar, no início da gestão, seus programas de governo expressos em metas mensuráveis e a prestar contas periodicamente do avanço das mesmas.

O texto reforça a necessidade de reflexão sobre os alcances e limitações dessas práticas, com a finalidade de analisar seu potencial para a construção de um novo projeto urbano na América Latina. Contribuindo, ainda, para a análise crítica de conceitos, desenhos institucionais e práticas democráticas, o que vem ocorrendo em todo o mundo e se mostra especialmente necessário na América Latina.

Acreditamos que as experiências e análises presentes nesses três textos trazem uma contribuição para o debate sobre democracia, juntamente com os demais artigos deste livro. Agradecemos aos organizadores pela oportunidade. Esperamos que esta publicação e as próximas que virão, na continuidade do projeto de pesquisa em curso, gerem novas possibilidades de interpretação e de ação nas cidades latino-americanas e em nossas práticas como pesquisadores e cidadãos.

# *Iniciativas de transparencia y accountability en America latina: naturaliza, tipología e incidencia en la democracia y el desarrollo.*

*Andres Hernandez  
Diana Cuadros*

## *Introducción*

Un rasgo de las nuevas democracias en países desarrollados es el surgimiento de nuevas expresiones de sociedad civil y representación política. La sociedad civil en America Latina se ha asociado en el siglo XX con varias formas de asociación y voces ciudadanas: a) los movimientos sociales y políticos que exigieron el regreso a los sistemas democráticos en los noventas; y aquellos que manifiestan su insatisfacción con el desempeño de las nuevas democracias y con el nuevo modelo de desarrollo basado en el mercado y los principios del consenso de Washington, que denuncian los costos sociales, económicos y ambientales del modelo y luchan por profundizar la democracia y transformar el estado; b) las organizaciones del tercer sector que surgieron en los setentas y ochentas en el marco de la crisis del estado y del proyecto neoliberal, tienen un lenguaje de solidaridad, de colaboración más que de emancipación; y orientan sus esfuerzos a

desarrollar programas para reducir la pobreza; c) las organizaciones y movimientos indígenas y étnicos que demandan reconocimiento, rechazan los valores universales de libertad e igualdad porque estos invisibilizan las diferencias y desconocen las demandas de cada cultura y comunidad, y aspiran a Estados multiculturales en la región; y d) la opinión pública urbana y nacional que se manifiesta por medio de encuestas de opinión y en el uso de las nuevas tecnologías de información.

Un rasgo que caracteriza la transformación de la sociedad civil en las dos últimas décadas es el surgimiento de nuevas modalidades que se caracterizan por impulsar nuevos repertorios de acción centrados en las denuncias mediáticas, el desarrollo de sistemas de información, el impulso de encuestas y observatorios de seguimiento y monitoreo a los poderes públicos y privados. También se caracterizan por desarrollar un nuevo lenguaje que tiene en común el énfasis en la transparencia, el acceso a la información, la exigencia de rendición de cuentas y el impulso de sanciones sociales y culturales; lenguaje que se manifiesta de múltiples formas: “controlar el poder y ejercer contrapeso”, “hacer seguimiento y monitoreo”, “reducir discrecionalidad”, “exigir transparencia y acceso a la información”, “luchar contra la corrupción”, “evaluar desempeño de agencias estatales”, “sancionar y castigar cuando se cometen actos ilegales o se tienen malos desempeños, entre otros (Berthin , 2011; Isunza y Olvera 2006).

Para algunos autores (Gurza y Isunza 2010), estas nuevas modalidades de sociedad civil antes que expresiones de democracia directa, representan una *diversificación de las*

*formas de representación política*, que surgen como modalidades de control impulsadas, en gran parte, por actores colectivos que realizan prácticas de representación más que de participación ciudadana directa. Estas nuevas formas de control ciudadano son diferentes a las formas de representación política tradicionales como los partidos, por dos razones: a) son modalidades de representación que no están mediadas por autorización, ni mandato específico alguno; y b) son formas de representación difusa donde los actores colectivos de control suponen o presumen representar los intereses de grupos particulares o de la sociedad en general (Gurza y Isunza 2010). En este contexto, la legitimidad de estas nuevas iniciativas depende no solo de su efectividad para incidir en resultados de desarrollo, cambiar y mejorar la gestión pública, aumentar la calidad de la gobernanza democrática, reducir la corrupción, fomentar la participación ciudadana, aumentar la transparencia, entre otros, sino de su capacidad para rendir cuentas de sus acciones frente a la sociedad civil, o lo que se conoce como la doble faz de la rendición de cuentas (Isunza y Gurza 2010).

Para caracterizar y estudiar esta nueva modalidad de sociedad civil y estas nuevas formas de representación política y analizar la incidencia que pueden tener (o han tenido) en el ámbito de la democracia y el desarrollo, en este ensayo se utilizan dos tipos de literatura (que ha surgido en forma reciente en las ciencias sociales): la primera, los trabajos sobre *accountability* social y corporativo, y la segunda, la literatura sobre gobernanza y sobre incidencia en las políticas públicas; estas permiten definir dos ámbitos posibles de incidencia de estas iniciativas. Es importante dejar claro que se trata de un texto exploratorio que busca presentar un marco analítico que



dé cuenta de la naturaleza de este nuevo fenómeno social y sus ámbitos de incidencia.

En este contexto, las preguntas centrales de este artículo son: ¿Qué se entiende por accountability?, ¿cuál es la diferencia entre accountability social y corporativo?; ¿cuáles son las iniciativas de accountability social y corporativo más relevantes que han surgido en las dos últimas décadas en América Latina?; ¿cuáles son sus principales rasgos?; ¿cuáles son los ámbitos de incidencia en la democracia y el desarrollo?; y finalmente, ¿qué condiciones explican los éxitos o fracasos de estas iniciativas para generar cambios institucionales, organizacionales y culturales?.

Para responder a estas preguntas, el texto se divide en cuatro secciones: en la primera se define el concepto de accountability y se diferencia el accountability social del corporativo; en la segunda, se realiza una tipología de las iniciativas de transparencia y accountability (ITA en adelante) impulsadas desde la sociedad civil, el estado y las empresas en la región, iniciativas que han surgido en las dos últimas décadas; en la tercera sección, se presentan tres conceptos analíticos para analizar los tipos y ámbitos de incidencia de las ITA. Estos tres conceptos son: a) modos de gobernanza y calidad de la gobernanza, b) políticas públicas y c) participación ciudadanía, y se definen hipótesis preliminares sobre dicha incidencia; y en la cuarta sección, se presentan algunas tesis sobre las condiciones para el éxito de las iniciativas de accountability.

### ***1. Definición de accountability.***

El *accountability* se entiende, por una parte, como la responsabilidad y obligación de gobernantes, funcionarios, empresas y organismos civiles encargados del manejo de recursos y servicios públicos de *informar y justificar* sus acciones, sus comportamientos y sus resultados, y de *sujetarse* a los *castigos, sanciones y recompensas* correspondientes cuando violen la ley o los deberes públicos, o muestren malos desempeños en sus funciones (Schedler, 1999; Ackerman, 2004 y 2005; Isunza y Olvera 2006; Malena, C., Forster, R., Singh, J., & World Bank, P. a. 2004). De acuerdo con lo anterior, la rendición de cuentas no es un acto voluntario. Por otra parte, el *accountability* también se entiende como la existencia de un conjunto de actores sociales y estatales locales, nacionales e internacionales que exigen rendición de cuentas, que controlan, evalúan, ejercen vigilancia y contrapeso, y sancionan<sup>1</sup>. El *accountability* se ha integrado a la definición de pobreza y se ha vinculado al bienestar y desarrollo socioeconómico, como veremos en los siguientes apartados. En particular, se entiende que ser incapaz de demandar *accountability* es a la vez una condición de pobreza y una razón para mantenerse en ella (Goez y Jenkins, 2002 y 2005).

La *accountability* puede ser *vertical* y *horizontal*. El primero hace referencia a las elecciones que son los dispositivos clásicos de exigencia de rendición de cuentas en las democracias modernas y se vienen consolidando en forma estable en las democracias de países en desarrollo. Las elecciones dan al ciudadano poder para establecer dos tipos de relaciones de *accountability*: fijan un mandato basado en las propuestas electorales; y pueden premiar o sancionar a los políticos según el desempeño en el ejercicio de gobierno. El *accountability horizontal*, por su parte, se refiere a la existencia

de “agencias estatales que tienen autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente ser calificadas como ilícitas” (O’Donnell, 1996, 1998, 2007)<sup>2</sup>. Esta distinción no excluye los casos mixtos en que el ejercicio directo de control ciudadano se ha institucionalizado o en que los ciudadanos entran a participar en los organismos institucionales de control (Goez y Jenkins, 2002), a este tipo se le ha llamado *accountability transversal* (Isunza, 2006).

El *accountability social*, por su parte, es una modalidad de *accountability* vertical no electoral: Hace referencia a iniciativas, prácticas y dispositivos de control no electoral impulsados por ciudadanos, ONGs, organizaciones de la sociedad civil o medios de comunicación para exigir rendición de cuentas, vigilar y evaluar el desempeño de los políticos, funcionarios y empresas privadas que manejan recursos públicos (Smulovitz 2001; Peruzzotti y Smulovitz, 2002). El *accountability social* se refiere a mecanismos externos e informales de control del poder (opinión pública, presión de intereses de grupo, exigencias ciudadanas y de la sociedad civil, escrutinio mediático). Son iniciativas de control externas al gobierno y son activadas por la demanda en torno a asuntos singulares.

Otra modalidad de *accountability* es el *corporativo* (AC). Este se distingue de la responsabilidad social corporativa (CSR), que se caracteriza por la voluntariedad de las empresas y corporaciones de asumir compromisos sociales y

responsabilidades éticas; una práctica que se generalizó a finales de los noventa a través de las certificaciones ISO que no tienen un componente de sanción ni obligación legal<sup>3</sup>. A diferencia de la CSR, la AC implica “*answerability*”, entendida como la obligación de responder a diversos grupos de interés (*stakeholders*), además de algún elemento de refuerzo o penalidad para hacer cumplir la obligación. También implica aplicabilidad o universalidad, en el sentido de que las obligaciones se extienden a un ámbito mucho más amplio que una sola empresa u organismo (Utting, P, 2005). Teniendo en cuenta estos elementos, la AC se entiende como la capacidad de los afectados por una corporación de regular las actividades de la misma (Bendell, 2004:21).

El reciente incremento de iniciativas de AC obedece a las críticas contra el voluntarismo y autoregulación de la CSR que no tienen la capacidad de confrontar el poder de las corporaciones sobre la sociedad y sus gobiernos democráticamente elegidos. En palabras de *Friends of the Earth*: “...*Accountability requires going beyond voluntary approaches and establishing mechanisms which provide adequate legal and financial incentives for compliance. It must also empower stakeholders to challenge corporations*”<sup>4</sup>. La finalidad por tanto es que los derechos y libertades de las corporaciones estén compensados por obligaciones legales. La teoría y la práctica de la AC destacan aspectos de gobernanza democrática y legitimidad que incluyen definir quién decide y habla, y para quién. También atiende a los procedimientos de demandas por regulaciones que faciliten la tarea de identificar, investigar, publicar y buscar compensación por las malas prácticas corporativas.

Las expresiones del *accountability* corporativo ofrecen una aproximación más profunda y transformadora que las iniciativas de CSR, ya que su desarrollo supone de macro políticas estructurales dirigidas al empoderamiento de sectores débiles de la población, incapaces de formular demandas a las corporaciones empresariales. Igualmente, pone de relieve varios aspectos: a) la importancia de los instrumentos legales para enfrentar patrones perversos de flexibilización del mercado y subcontrataciones que deterioran las condiciones de contratación laboral y los derechos de los trabajadores; b) la concentración del poder económico en grandes compañías y su ventaja competitiva sobre empresas pequeñas; y c) la influencia política de las corporaciones transnacionales y de los lobbies de interés empresarial. Ejemplos de propuestas AC son las demandas por una legislación que obligue a las compañías en bolsa, en los EE.UU., a revelar información sobre las operaciones de sus afiliados o mayores contratistas en ultramar; o las que exigen la extensión de las obligaciones internacionales a las corporaciones transnacionales en el campo de los derechos humanos y la posibilidad de llevarlas ante la Corte Criminal Internacional; o las propuestas por regulaciones que obliguen a las compañías mineras y petroleras a revelar las cantidades que pagan a los gobiernos receptores (Utting, P, 2005).

## ***2. Iniciativas de transparencia y accountability (ITA): una tipología***

Las iniciativas de transparencia y *accountability* (ITA) se han venido desarrollando en diferentes terrenos, tales como: acceso a la información, prestación de bienes y servicios, derechos humanos, presupuesto, sector extractivo y

gobernanza de recursos naturales, gestión pública local y calidad de vida, entre otros. Estas iniciativas se caracterizan porque: a) provienen de un amplio rango de actores: ciudadanos, comunidades, agencias de gobierno, medios, ONGs, entre los principales; b) se producen en diferentes ámbitos: local, nacional e internacional; c) utilizan diferentes estrategias: medios, sistemas de seguimiento y monitoreo, educación cívica y formación, participación institucional; d) emplean diferentes modalidades de sanciones; f) tienen diferente grado de institucionalización; y g) implican nuevas modalidades de representación política, más que prácticas de democracia directa.

En esta sección se presentaran algunos de los tipos más importantes de ITA en la región.

### ***2.1. ITA en acceso a la información (ITAi)***

Se trata de iniciativas orientadas a defender el derecho ciudadano al acceso a la información. Estas iniciativas parten de la defensa del derecho a la información de los ciudadanos, como elemento central de la democracia. Denuncian y advierten de la asimetría existente entre la información que poseen los gobiernos y la que tienen los ciudadanos a quienes sirven: ciudadanos y comunidades carecen de información suficiente para evaluar las actuaciones de gobernantes, funcionarios y empresas que manejan recursos públicos<sup>5</sup>.

Igualmente, las ITAi se apoyan en la premisa de que, al dotar a los ciudadanos de información a través de indicadores simples, tendrán más incentivos para demandar transparencia<sup>6</sup>. De acuerdo con esto, las ITAi se centran en el

acceso a la información como un derecho ciudadano y como requisito para la transparencia y una *accountability* efectiva; un derecho que debe ser reconocido legalmente. En particular, se basan en la idea de que “información es poder”, y por tanto conducen al empoderamiento de la sociedad y en particular, de la población más vulnerable (Pande, 2009).

Organizaciones internacionales y gobiernos en todo el mundo están impulsando iniciativas de transparencia y *accountability*, y los debates acerca de la buena gobernanza van acompañados de demandas por la apertura de la información gubernamental (Ackerman y Sandoval 2005). Entre 1990 y 2012, los gobiernos que han adoptado leyes de acceso a la información han pasado de 12 a 80 (UNDP, 2013). En un análisis comparativo de las iniciativas legislativas de diversos países de América Latina, Mendel (2008) destaca el hecho de que los países de esta región ya han reconocido que los individuos tienen derecho de acceso a la información que detentan los organismos públicos y quienes gestionan recursos públicos; y lo justifican en la relación positiva entre este derecho y el alcance de otros objetivos como el *accountability*, la transparencia y la eficacia de las autoridades y representantes públicos. Uno de los elementos comunes en la regulación de este derecho en la región, es la regulación del Habeas Data, donde el ciudadano puede consultar, corregir y cuestionar el uso de los datos personales por parte de los organismos públicos.

Las TIC juegan un papel importante en la promoción de la e-gobernanza y la transparencia de la información. En América Latina destacan iniciativas como las de Costa Rica de la página “Quien Paga Manda” donde se informan de los

derechos del consumidor y se denuncian las malas prácticas de los prestadores de servicios a la población. En Argentina, la base de datos interactiva “Dinero y Política en Argentina” permite a los ciudadanos hacer un seguimiento de los negocios de la Legislatura o poner en cuestión la financiación y campañas de los partidos (UNDP, 2013).

En la región se han desarrollado también múltiples iniciativas ciudadanas, mediáticas y/o de organizaciones y alianzas sociales contra la corrupción gubernamental que denuncian el secretismo gubernamental y exigen sanciones. Algunas de estas son las denuncias o investigaciones promovidas por los medios de comunicación; las iniciativas de prevención y control por parte de profesionales altamente especializados como los capítulos nacionales de transparencia; y la lucha colectiva y ciudadana contra la corrupción. Entre las denuncias de los medios, están casos muy conocidos de corrupción de las más altas autoridades públicas en América Latina; para mencionar sólo algunos: Los Vladiviedos de Perú donde se evidencia al Presidente Montesinos entregando dineros a miembros de la Corte; el proceso 8000 contra el presidente Samper en Colombia; el Collorgate en el Brasil, o el escándalo del Senado durante la gestión de Fernando de la Rúa (Peruzzotti, 2006).

Las ITAi enfrentan, sin embargo, diversos obstáculos y retos, entre ellos: definir el equilibrio entre el derecho a la información y el derecho a la seguridad que requiere no divulgar parte de ella; superar las constricciones de infraestructura y recursos de los funcionarios para proporcionarla; superar la cultura del secretismo que domina las administraciones públicas (Mendel, 2008).



## *2.2. ITA en prestación de servicios públicos (ITAs)*

Una segunda modalidad de ITA son aquellas iniciativas orientadas a mejorar el acceso a los servicios públicos y que tienen una amplia historia en la región<sup>7</sup>. Ante el argumento de que las burocracias gubernamentales están mal dotadas y que carecen de incentivos para incrementar la calidad de los servicios, incluyendo la corrupción en su gestión, se han incentivado las iniciativas orientadas a involucrar a los beneficiarios en la vigilancia y control del abastecimiento de los servicios y en hacer más accountable a los proveedores (Björkman y Svensson, 2010).

Estas iniciativas parten de la premisa de que los proveedores de servicios y recursos públicos y quienes toman las decisiones políticas tienen el deber, no la discrecionalidad, de garantizar los derechos de la población, particularmente, de los pobres. Dentro de estos derechos destacan los participativos que se entienden como prerequisite para garantizar todos los demás: El acto de demandar la garantía de los propios derechos requiere de un sujeto activo que tenga el control de su vida; un sujeto que participe en su propio proceso de desarrollo. A partir de aquí, las instituciones responsables de implementar las políticas y planes de desarrollo deben ser totalmente accountable de sus actos, estar abiertas al escrutinio público y la participación ciudadana en este escrutinio debe estar garantizada legalmente.

El World Development Report del 2004 contribuyó a incentivar el auge de las iniciativas de transparencia y

accountability en el servicio público (ITAs). El informe identifica los fallos en el aprovisionamiento de servicios públicos con el fallo en las relaciones de accountability. Evidencia que la distancia que tradicionalmente existe entre los políticos elegidos a través de las urnas, los funcionarios públicos y los proveedores, perjudica especialmente a los pobres; y recomienda recortarla a través de mecanismos propios de la accountability social que amplifican la voz y la transparencia entre usuarios y proveedores (McGee and Gaventa, et al. 2010). La premisa sobre la que se basan las ITA en la prestación de servicios públicos es que la vigilancia incrementará el accountability de los proveedores y por tanto, la calidad de los servicios<sup>8</sup>.

De acuerdo con lo anterior, las ITAs se pueden definir como los mecanismos de los Estados o de los ciudadanos para proporcionar información sobre procesos de prestación de servicios (en salud, educación) que antes eran opacos al dominio público, con el propósito de facilitar la consulta y uso por parte de ciudadanos, proveedores o generadores de políticas públicas (Hevia, 2007). Estas iniciativas pueden ser proactivas, cuando se trata de demandas ciudadanas por transparencia, información y *accountability*, o reactivas de los gobiernos a través de leyes o mecanismos que garantizan el contenido de estas demandas.

Las ITAs utilizan mecanismos diversos, unos de prevención y denuncia de la corrupción y otros de evaluación, seguimiento y monitoreo de los procesos de planeación con el fin de garantizar mayor transparencia y eficiencia en el sector público. Entre los mecanismos de control y monitoreo por parte de la población civil, encontramos también diversas

experiencias en América Latina: Las veedurías en Colombia; los premios a la mejor Atención al Cliente, en el Perú promovidos por el Ministerio de Trabajo; las contraloría sociales en México y Chile, definidas como el conjunto de acciones de participación ciudadana institucionalizada, orientadas “al control, la vigilancia y evaluación de los programas y acciones gubernamentales que promueve una rendición de cuentas vertical/transversal (Cunill, 2004; Hevia, 2007).

Entre las ITAs destaca el caso de las llamadas Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLP), en el Perú. Se trata de una de las principales iniciativas participativas surgidas después de la era Fujimori para superar el secretismo y los grandes escándalos de corrupción política y funcionarial en que estaba sumido el país. Y surge después del Foro Nacional para la Pobreza, compuesto por representantes del gobierno, ONGs y la academia. El objetivo de las MCLP era institucionalizar la participación de la sociedad civil en el diseño, toma de decisiones y en el control de los programas de lucha contra la pobreza. Esta experiencia se fusionó con los objetivos del gobierno en el Acuerdo Nacional que involucraba a los partidos nacionales, a la Iglesia, al sector empresarial y a los sindicatos en un compromiso que cubría 4 áreas estratégicas: Institucionalización de la democracia; igualdad social y la lucha contra la pobreza; competitividad y anticorrupción. Paralelamente el gobierno adoptó un plan de descentralización dotando a las nuevas regiones administrativas de sus propios recursos, y de instrumentos participativos para el diseño, ejecución y control de los presupuestos locales. El resultado fue que el 40% de las regiones completaron este presupuesto,

con al apoyo de las autoridades y la sociedad civil locales. Los futuros planes incluyen: 1) Entrenar a las autoridades locales a formular planes concertados y presupuestos participativos; 2) construir un marco legal para establecer un ambiente institucional estable; y actualizar los planes y los presupuestos participativos a los presupuestos nacionales venideros.

Otras iniciativas incluyen el fortalecimiento de la participación comunitaria en las clínicas locales, a través de las Comunidades Locales de Administración de Servicios de Salud (CLAS). La expansión de estas clínicas, del 15 al 20%, fue una de las metas del primer paso del Préstamos a la Reforma Social Programática en el 2001, del Banco Mundial. Adicionalmente, bajo este préstamo se creó una estrategia conjunta entre el Ministerio de Finanzas y el Defensor del Pueblo para recomendar medidas para construir la capacidad de beneficiarios y organizaciones de base de utilizar proactivamente la información de los presupuestos que estará cada vez más a la disposición del público. Igualmente, el Ministro de Educación abrió la vía para la creación de una Comisión para el Acuerdo Nacional en Educación que incluía a representantes de la sociedad civil, de la academia, a los sindicatos de profesores y a la industria (Ackerman, 2005).

Estas iniciativas “de abajo a arriba” se han complementado con otras igualmente importantes “de arriba abajo” para formar un sistema emergente de “accountability social” en el Perú. Por ejemplo, el Ministerio de Finanzas ha actualizado el “Sistema Integrado de Administración Tributaria” para incluir información presupuestaria en los tres niveles de gobierno y hacer su página de internet más

accesible a las organizaciones sociales. Esta información tiene por objeto ayudar a los beneficiarios, ONGs, y la sociedad civil a ejercer control sobre programas sociales, al permitirles verificar si los programas están invirtiendo los recursos donde se comprometían a hacerlo (para profundizar en estas iniciativas, ver Ackerman, 2005).

La evidencia sobre las ITAs muestra que, en pocos casos, éstas han tenido un fuerte impacto sobre los servicios públicos. Sin embargo, los datos son escasos para establecer las condiciones bajo las cuales las ITA tendrían un impacto efectivo (Anuradha Joshi, 2013). La dificultad en determinar las condiciones de éxito de estas iniciativas radica justamente en que dependen del contexto donde se implementan. En particular, dependen de factores específicos de cada país como su contexto histórico, político, institucional, cultural, ideológico e internacional y la manera particular en que tales factores interactúan entre sí (Popovski, Stratton y Huebner, 2009).

### ***2.3. ITA en presupuesto (ITAp)***

Una tercera modalidad de ITA son las iniciativas ciudadanas y estatales que persiguen la transparencia y el accountability en los presupuestos locales, estas están entre las ITA más desarrolladas. Una de las más conocidas está la de Porto Alegre, Brasil, que comenzó en 1989 y que se expandió en Latinoamérica y Europa. Las ITAp cubren las diferentes etapas de los presupuestos: la definición de prioridades, el diseño, la ejecución y el seguimiento. Algunas enfatizan diferentes estrategias como, por ejemplo, la vigilancia de la

ejecución por parte de ciudadanos o grupos de organización civil, que incluyen la auditoría social, participativa y ciudadana. Algunas ITAp han fortalecido la vigilancia específica de sectores marginalizados de la población como los presupuestos de género o los presupuestos para la infancia. La mayoría de las ITAp se dirigen a la vigilancia sobre cómo se priorizan y utilizan los fondos públicos. Son menos las iniciativas que se centran en la transparencia y accountability sobre la producción de los beneficios, tales como las que persiguen la justicia de impuestos o la exposición de paraísos fiscales que se centran en los beneficios potenciales de los flujos financieros globales (McGee, Gaventa, et al.2010).

Estas iniciativas se han visto reforzadas institucionalmente a través de normas que prescriben la participación popular o el fomento de la misma. Es el caso de la Ley de Participación Popular de 1994 en Bolivia que empodera democráticamente a los consejos municipales para diseñar e implementar programas y políticas de desarrollo local con financiación transferida del gobierno central. Las Organizaciones Territoriales de Base reciben jurisdicción sobre un territorio dado y se les asignan derechos y deberes sobre asuntos sociales, infraestructurales, productivos y medioambientales. De manera que coadministran los recursos con las instituciones municipales tradicionales y tienen el poder de auditar el uso de los bienes e ingresos municipales. Esta acción de vigilancia se realiza través del Comité de Vigilancia compuesto por líderes comunales de base (Goez y Jenkins, 2002).

#### ***2.4. ITA en el sector extractivo (ITAsE)***

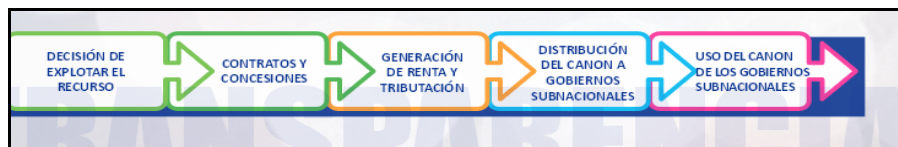
Una de las innovaciones institucionales y sociales más relevantes en países en desarrollo con abundantes recursos naturales es el surgimiento de iniciativas de transparencia y accountability en el sector extractivo (ITase) a *nivel internacional y local*, iniciativas que están orientadas a supervisar la gestión transparente de las rentas provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables (petróleo, gas, minerales) y a enfrentar los problemas del desarrollo sostenible relacionados con la maldición de los recursos naturales: la corrupción gubernamental, la debilidad institucional y mala gestión pública, la pereza fiscal, el clientelismo y rentismo político, la escasa rendición de cuentas, la inequidad social, la baja diversificación económica y la mentalidad asistencialista, la destrucción de recursos naturales, la ausencia de incentivos para el emprendimiento, la pobreza y otros efectos perversos generados o exacerbados por la actividades extractivas en países ricos en recursos naturales (Mejia 2013; Torvik 2007; Orihuela 2012).

Algunos de los casos más reconocidos de ITase a nivel global son el Global Witness/Publish What You Pay (PWYP), la iniciativa para la transparencia en las Industrias extractivas (EITI), y el índice de gobernanza de recursos naturales del Revenue Watch Institute. En el plano local y nacional, en varios países de la región, se han desarrollado también iniciativas de *accountability social* y de *accountability corporativo* orientadas a aumentar la transparencia y la responsabilidad de las empresas extractivas y a buscar soluciones a los diferentes indicadores de la maldición de los recursos. En las siguientes líneas se describen estas dos modalidades de ITase.

***Iniciativas de accountability a nivel internacional: La EITI***

La EITI es una iniciativa que busca mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la industria extractiva<sup>9</sup>. El mecanismo de rendición de cuentas que utiliza es la publicación de informes periódicos de conciliación que contienen una verificación independiente y confiable de los pagos realizados por las empresas y los ingresos recibidos por el Estado por las actividades extractivas, así como una información sobre su distribución a nivel regional, orientada a asegurar una amplia difusión de sus resultados a la opinión pública de manera clara y comprensible. La metodología de la EITI aplica el principio de la transparencia a todos los eslabones de la cadena de valor en el sector extractivo desde el otorgamiento de concesiones y contratos mineros y de hidrocarburos (que está ligado a la consulta previa), la generación de la renta y su distribución, hasta el uso de los recursos por parte de los gobiernos regionales y municipales como se observa en el gráfico No 1:

Gráfico No1. Cadena Productiva del Sector Extractivo.



El Perú se adhirió en el 2005 a la EITI y es el único país en la región que tiene el estatus de país cumplidor de esta iniciativa (desde el 15 de febrero 2012) (EITI Perú, 2012, Plan de Acción). Los demás países que forman parte de esta iniciativa, como candidatos, son Guatemala, Honduras y Trinidad y Tobago. Por otro lado, la República Dominicana,



Guyana, Surinam y Colombia están preparando sus candidaturas. En el caso de Perú, la EITI se ha descentralizado hacia dos regiones Cajamarca y Cusco donde la actividad minera o petrolera es significativa y genera ingresos por canon importantes. La descentralización de EITI en el departamento de Cajamarca se inició en el año 2008, y ya se cuenta con el Comité Promotor Provisional y con informes de conciliación (EITI Cajamarca, 2008). Hay que señalar, sin embargo, que hasta la fecha, ninguna de las dos experiencias pilotos de descentralización de EITI ha sido duradera. Ni en Cajamarca ni en Cusco está hoy en día funcionando una comisión regional a favor de la transparencia de las industrias extractivas (Jochmann Caterina 2013).

### *Iniciativas de Accountability Social y corporativo a nivel local*

En algunos países de la región (Colombia, Perú, Brasil) se han desarrollado iniciativas locales de Accountability social y corporativo al sector extractivo que han sido impulsadas por las empresas del sector, por agencias autónomas de control estatal (contralorías Ministerios Públicos) o han surgido como resultado de alianzas público-privadas o por la presión de la sociedad civil con el fin de mejorar la transparencia y la gestión de las rentas extractivas.

Una de las iniciativas más innovadoras ha sido los Comités de seguimiento a Regalías en Colombia CSIR y los MIM “mejorando la inversión pública municipal en Perú”. Los CSIR de Colombia nacieron como iniciativa de los órganos de control del nivel nacional (la Contraloría General de la república y la Procuraduría General de la Nación). En el 2003,

ante la necesidad de mejorar la transparencia y la gestión de las regalías en los departamentos petroleros, estos órganos de control convocaron a las empresas petroleras, a los gobiernos locales, a empresas locales y a líderes de la sociedad civil a conformar comités de seguimiento y vigilancia de las regalías para velar por su buen uso y transparencia (Contraloría General de la República 2005). La industria petrolera y minera apoyo estas iniciativas como expresión de sus prácticas de responsabilidad social. Ecopetrol y la Corporación Financiera Internacional (IFC) del grupo Banco Mundial diseñaron estrategias de fortalecimiento de los CSIR, brindando asistencia técnica con metodologías y herramientas de gestión para una mejor recolección, análisis y difusión de la información de las regalías. Los CSIR fueron creados en los departamentos productores: Meta, Arauca, Cesar, Magdalena Medio, Córdoba, Huila y Sucre (Gonzales Espinosa 2009).

Los CSIR no son modalidades de accountability corporativo, son una modalidad de accountability social respaldado por las estrategias de responsabilidad empresarial y por las estrategias de fomento de participación ciudadana de las agencias de control estatal. Representan un mecanismo de accountability social no institucional, externo al estado e informal orientado a aumentar la transparencia y el control ciudadano sobre la gestión de regalías de los gobiernos departamentales y municipales que manejan rentas extractivas de regiones productoras.

En Brasil también han surgido en la última década una red de actores sociales, empresariales, políticos que impulsan herramientas de transparencia y responsabilidad de las industrias extractivas. Por un lado, las empresas del sector

extractivo han avanzado en experiencias de accountability mediante la firma de iniciativas internacionales como el Consejo Internacional Minería y Metales (ICMM), el Pacto Mundial de la ONU, el Índice de Sostenibilidad Empresarial (ISE 2011) y la iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) lo que configura las bases para modalidades de accountability corporativo en el sector (Aguilar Sanchez 2012). La empresa Petrobras viene implementando el estándar de responsabilidad social ISO 26000. Este estándar se complementa con el instrumento de evaluación social IBASE desarrollado por el Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico. Por otro lado, en la última década ha surgido en las regiones que tienen el mayor volumen de extracción minera, de gas y petróleo como Rio Janeiro y Pará (Amazonía) una gran red de actores sociales y políticos (universidades, ONGs, movimientos sociales e incluso agencias gubernamentales), que buscan transparencia en el sector extractivo en particular a las más grandes empresas Petrobras y Vale (Aguilar Sanchez 2012), configurando las bases de nuevas modalidades de accountability social.

## ***2.5. ITA a la calidad de vida, la gestión pública y la planeación urbana en grandes y pequeñas ciudades (ITAcv)***

Una quinta modalidad de iniciativas de transparencia y accountability son las iniciativas de seguimiento a planes de desarrollo y a la evolución de la calidad de vida a nivel urbano en grandes y medianas ciudades de America Latina. En la última década, organizaciones sociales, ONGs, medios de comunicación, empresas, universidades, movimientos sociales y ciudadanos vienen impulsando herramientas y estrategias

orientadas a monitorear y evaluar la calidad de vida, los planes, los programas y las políticas de desarrollo a nivel urbano. Una expresión de estas iniciativas es la Red Latinoamericana por Ciudades Justas, Sustentables y Democráticas (RLCJS) que reúne más de 60 iniciativas ciudadanas. Las herramientas que utilizan son: la construcción de indicadores para hacer seguimiento y evaluación a la calidad de vida en las ciudades; el diseño de encuestas de percepción ciudadana sobre el desempeño de los gobiernos locales; la creación de espacios de dialogo sobre las políticas urbanas; el diseño de estrategias de comunicación para educar a los ciudadanos, socializar la información e instalar en la agenda pública distintas temáticas; y la definición de mecanismos para aumentar la incidencia ciudadana en dichas políticas.

Algunas de las iniciativas más importantes son las que aparecen en la siguiente gráfica:

<b>Pais</b>	<b>Nombre de la Iniciativa</b>	<b>Ciudad</b>
<b>Argentina</b>	Nuestra Buenos Aires	Buenos Aires
	Red Ciudadana Nuestra Córdoba	Córdoba
	Fundación Nuestra Mendoza	Mendoza
	Rosario Ciudad Sustentable	Rosario
	San Martín de los Andes, Cómo Vamos	San Martín de los Andes
	Bariloche 2100	San Carlos de Bariloche
<b>Bolivia</b>	Observatorio ciudadano, La Paz Cómo Vamos.	La Paz
<b>Brasil</b>	Movimento Nossa Belo Horizonte	Belo Horizonte
	Movimento Nossa Betim	Betim
	Movimento Nossa Ilha Mais Bela	Ilhabela
	Movimento Nossa Itaboraí	Itaboraí
	Observatório do Recife	Recife
	AMARRIBO	Ribeirão Bonito
	Rio Como Vamos	Rio de Janeiro
	Movimento Nossa Salvador	Salvador
	Rede Nossa São Paulo	São Paulo
Movimento Nossa Teresópolis	Teresópolis	
<b>Chile</b>	Red Ciudadana Futuro Sustentable de Curacautín	Curacautín
	Agenda Ciudadana por Ciudades Más Justas, Sustentables e Inclusivas	Santiago
	Red Ciudadana de Villarrica	Villarrica
<b>Colombia</b>	Bogotá Cómo Vamos	Bogotá
	Barranquilla Cómo Vamos	Barranquilla
	Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos	Bucaramanga
	Cartagena Cómo Vamos	Cartagena
	Ibagué Cómo Vamos	Ibagué
	Medellín Como Vamos	Medellín
	Programa Cali Como Vamos	Santiago de Cali
	Cuenca, Ciudad para Vivir	Cuenca
<b>Ecuador</b>	Levantamiento de información en Tena, Francisco de Orellana y Joya de los Sachas en la Amazonía ecuatoriana.	Joya de los Sachas, Tena y Francisco de Orellana
<b>México</b>	Jalisco Cómo Vamos	Guadalajara
<b>Paraguay</b>	Asunción Nos Une	Asunción
<b>Perú</b>	Iniciativa Ciudadana "Arequipa te queremos"	Arequipa
	Lima Cómo Vamos	Lima

Un estudio desarrollado por el CIDER de la Universidad de los Andes, en el que se aplicó una encuesta a 30 iniciativas, señaló dos rasgos de las mismas: a) son un fenómeno reciente, en tanto más del 80% son creadas en los últimos 8 años; y b) en su mayoría (el 60% de ellas), representan variantes de “accountability de elite” que tiende a configurarse como “alianzas cerradas de organizaciones”, es decir un accountability social promovido por un grupo reducido de actores con poder social, mediático y/o económico. En estos casos no se trata ni de redes, ni de movimientos sociales que exigen rendición de cuentas. Y el

30% restante corresponde a “redes abiertas y plurales de organizaciones” que colectivamente diseñan herramientas de monitoreo y seguimiento a la calidad de vida, a los planes y programas y a la gestión pública (Hernández y Flórez 2013).

Los resultados de la encuesta muestran la siguiente tendencia relacionada con la naturaleza de las iniciativas: a) en Bolivia, Colombia, Ecuador y México las iniciativas son en su totalidad alianzas cerradas conformadas principalmente por medios de comunicación, empresas y/o universidades; b) en Argentina y Perú hay presencia mixta de alianzas y redes teniendo en el caso argentino una mayor número de alianzas cerradas; y finalmente, c) en Brasil, Chile y Paraguay la mayor parte son redes abiertas. El caso brasileño un fenómeno interesante puesto que si bien existen alianzas de tipo cerrado las redes en su mayoría son muy amplias alcanzando en el caso de Sao Paulo un número de 649 organizaciones (Hernandez y Flórez 2013).

### ***3. Ámbitos de incidencia***

En esta tercera sección, proponemos tres conceptos para analizar los ámbitos y tipos de incidencia de las ITA; dichos conceptos son: a) los modos de gobernanza y la calidad de la gobernanza - conceptos que permiten analizar la incidencia en los modos de tomar decisiones colectivas; b) la pertinencia y efectividad de las políticas públicas para dar cuenta de los resultados del desarrollo; y c) finalmente la participación ciudadanía. En segundo lugar, utilizando la perspectiva analítica propuesta por estos tres conceptos, presentamos algunas hipótesis preliminares sobre los posibles tipos de

incidencia generados por una de las ITA: las que surgen en el sector extractivo.

### ***3.1. Tipos y ámbitos de incidencia***

#### ***3.1.1. Incidencia sobre los modos y la calidad de la gobernanza***

Un primer ámbito de incidencia es el que se da sobre los modos de gobernanza y sobre la calidad de la gobernanza. En relación con el concepto de gobernanza, Kooiman (2003) y Rodhes (1996) reconocen que es un concepto dinámico, en formación, que tiene una amplia diversidad de connotaciones. Por su parte, Hufty señala que la gobernanza es un concepto analítico y no prescriptivo que se refiere a “hechos y realidades sociales”, a “procesos colectivos de toma decisiones” en el que interactúan múltiples actores en diversos espacios formales e informales de negociación (2009). Es un concepto que da cuenta de procesos de decisión colectiva e interacción entre actores que o bien se enmarcan en normas y reglas institucionales existentes, o bien las transforman encerrando de esta manera procesos tensos y conflictivos de cambio institucional. Por su parte, el concepto de modos de gobernanza hacen referencia a diferentes “modos gobernar”, a “formas de cumplir con las metas colectivas” (Lang *et al*, 2013:5), es decir a las diferentes formas de interacción entre las normas, trayectorias institucionales, actores, espacios institucionales de toma de decisiones y negociación y los tipos de arreglo institucional que se configuran históricamente.

Desde esta perspectiva analítica, un primer ámbito para analizar la incidencia de las ITA es el de los efectos que estas tienen sobre los *modos de gobernanza*. De esta forma, se

considera que cada sociedad desarrolla sus propios *modos de gobernanza* (sistemas de toma de decisiones, interacciones entre actores con asimetrías de poder e intereses en conflicto, reglas, normas e instituciones, espacios de negociación, estilos de gobierno), modos que pueden ser: centralizados, de mercado o privatizados, descentralizados abiertos o cerrados, comunitarios o auto gestionados (Lang et al, 2013). Las iniciativas de transparencia y accountability pueden afectar estos modos de gobernanza. Los modos de gobernanza pueden ser interpretados, en términos de múltiples cambios entre dos extremos que van desde la completa intervención del Estado hasta la autonomía de la sociedad. En el mundo real contemporáneo las sociedades desarrollan una pluralidad de modos de gobernanza que coexisten (Lang et al, 2013). Desde esta perspectiva, la incidencia de las iniciativas de accountability puede evaluarse en función de su capacidad e interés en transformar los modos de gobernanza o actuar en el marco de los mismos.

Pero la incidencia puede ser no solo sobre los *modos de gobernanza*, sino sobre la *calidad de la gobernanza*. La calidad se asocia a buena gobernanza y enfatiza en las visiones prescriptivas; desde estas visiones la calidad de la gobernanza se valora en función de si los modos de gobernanza son: a) legítimos, b) incluyentes, c) transparentes, d) rinden cuentas, e) cumplen la ley, f) resilientes, g) imparciales (Loockwood 2010). Las iniciativas de accountability pueden fortalecer la legitimidad, ampliar la transparencia, mejorar el acceso a la información, aumentar la inclusión de los diferentes modos de gobernanza (el jerárquico, el descentralizado, el privatizado, el comunitario).



### 3.1.2. *Incidencia sobre el desarrollo: efectos sobre la pertinencia y efectividad de las políticas públicas*

Un segundo ámbito de incidencia de las ITA es el que se genera sobre el ciclo de las políticas públicas. Desde esta perspectiva la literatura de políticas públicas se ha centrado en identificar las diferentes fases de la política pública y caracterizar los distintos tipos de cambios impulsados por la ciudadanía en cada una de estas fases (Acuña y Vacchieri, 2007; Malena, Foster y Singh 2004). Las acciones de las iniciativas de transparencia y de accountability pueden incidir de diferentes formas: a) modificar la agenda pública; b) participar en la definición de presupuestos; c) incidir en los procesos de formulación y diseño de la política; d) afectar la implementación de la política, bien como implementadores (tercerización) o como facilitadores del acceso; y e) realizar un monitoreo y seguimiento activo (tabla 1).

Según Acuña y Vacchieri, en la fase de diagnóstico y formulación de una política pública, la sociedad civil puede convertirse en un actor que identifica y proporciona argumentos sobre un determinado problema, que identifica necesidades, que proporciona información de problemas públicos, que organiza a los ciudadanos y crea redes, que establecen coaliciones y buscan el apoyo público. Con estos mecanismos puede incidir en la *pertinencia* de las políticas públicas

Tabla 1. Incidencia de las ITA en las diferentes etapas de las políticas públicas

<b>Fase de la política pública</b>	<b>Estrategia</b>	<b>Incidencia</b>
<b>Formación de la agenda pública</b>	Identificación de necesidades ciudadanas	Posicionar temas en la agenda pública
<b>Definición de presupuestos</b>	Análisis y proposición de presupuestos presentados por las autoridades	Aumentar la calidad y veracidad de los presupuestos presentados
<b>Formulación y diseño</b>	Participar en comités (u otro tipo de espacios) de deliberación y formulación de las políticas.	Introducir metodologías o estrategias en las políticas públicas
<b>Implementación</b>	Implementar programas o actividades	Aumentar el acceso de sectores de la población a servicios
<b>Monitoreo y seguimiento</b>	Evaluar el desempeño de la administración pública en la implementación de la política	Impulsar procesos de reformulación o rediseño de actividades o programas

Fuente: Autores con base en Acuña y Vacchieri (2007); Malena, Foster y Singh (2004)

blicas, en la promoción de opciones de política que consideran favorables al interés público o en el rechazo de aquellas opciones que consideran contrarias a sus preferencias (Schneider, 2011). Por otro lado, en la fase de implementación, puede remover obstáculos que afectan las políticas públicas, puede participar en la distribución de bienes y servicios, puede generar innovaciones en implementación. Con estos mecanismos pueden mejorar la efectividad y la eficiencia de las políticas y la gestión pública; finalmente, en la fase de evaluación, la sociedad puede proporcionar información oportuna, confiable, y pertinente y por esta vía aumentar la transparencia de las políticas públicas y el poder del ciudadano de exigir rendición de cuentas y plantear cambios institucionales (2007).

### ***3.1.3. Incidencia sobre participación ciudadana***

Finalmente, un tercer ámbito de incidencia de las ITA es el relacionado con el fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía, la participación ciudadana y el desarrollo de acciones colectivas. En este ámbito, hay tres opciones: a) aumentar el nivel de información y conciencia de la ciudadanía, b) cualificar la participación ciudadana en los espacios institucionales, y c) fortalecer las organizaciones y redes sociales.

### **3.2. *Hipótesis preliminares sobre la incidencia***

Respecto a los ámbitos de incidencia de los diferentes tipos de ITA se pueden presentar varias hipótesis: a) las ITA en acceso a la información han incidido en el diseño de políticas públicas de transparencia e información y han apoyado la aprobación de leyes de acceso a la información, pero no han sido efectivas en alcanzar cambios organizacionales en la administración y gestión pública; b) las ITA en bienes y servicios han incidido en varios casos en mejorar la calidad y el acceso a los bienes y servicios, pero no ha modificado los modelos de políticas públicas, y se tiene escasa información sobre los impactos en el modelo de estado y de administración pública. Queda la pregunta de si han logrado reducir las prácticas autoritarias y las asimetrías de poder; desburocratizar los servicios públicos, reducir la captura corporativa y clientela de las oficinas públicas; c) las iniciativas de transparencia del sector extractivo han afectado la calidad de la gobernanza mejorando en algunos casos la transparencia y proporcionando información, pero no han generado transformaciones en los modos de gobernanza y han tenido escasos éxitos en el fortalecimiento de acciones

colectivas. En esta sección nos concentraremos en el análisis de la incidencia de estas últimas.

### ***3.2.1 Incidencia de las ITA en el sector extractivo***

En términos de incidencia, en esta sección se plantean dos tesis, la primera, que un rasgo que caracteriza las ITA en el sector extractivo tanto a nivel internacional como local es que no están orientadas a modificar los modelos de gobernanza extractiva existentes en los diferentes países de la región ni a fomentar procesos de acción y movilización colectiva frente a dichos modelos<sup>10</sup>. En este ámbito, varios trabajos muestran que el impacto ha sido muy pobre (Mejia 2013; Jochmann 2013).

Las iniciativas se han orientado fundamentalmente a mejorar la calidad de la gobernanza de los recursos naturales (en particular de los extractivos) aumentando la transparencia y la rendición de cuentas. Se asume que las ITA harán contribuciones indirectas que influirán en la *calidad de la gobernanza*, como: a) construcción de estándares y sistemas de información compartidos por los gobiernos, las corporaciones y la sociedad civil, b) apertura de espacios para el dialogo entre las partes; c) creación de redes internacionales de servidores civiles, ejecutivos corporativos, activistas y practicantes del desarrollo con compromisos y estándares compartidos (Mejia 2013). Igualmente, se cree que están en capacidad de mejorar la pertinencia, eficacia y eficiencia de las políticas públicas y por esta vía fortalecer la capacidad de los gobiernos para manejar y administrar los recursos y mostrar resultados en términos de desarrollo y resolver la maldición de los recursos naturales (Mejia 2013; Torvik 2007; Orihuela 2012).

Si bien se conoce muy poco sobre el impacto de las ITA en el mejoramiento de la calidad de la gobernanza y en los resultados del desarrollo (Mejia 2013), hay investigaciones que muestran que en algunos casos, los proyectos de RWI y del EITI lograron ser catalizadores de un mejor seguimiento a los ingresos, una planificación informada y una buena gestión económica (Pellegrini y Venugopal 2013).

La segunda hipótesis que planteamos es que uno de los rasgos que definen los modelos de gobernanza extractiva en los países de la región es que el crecimiento de la inversión en el sector extractivo y la producción en minerales y petróleo no ha estado acompañado de cambios igualmente dinámicos en las políticas y arreglos institucionales que aseguren transparencia y responsabilidad en las compañías. Los marcos legales que rigen esta actividad, cuando se adaptan a los nuevos requerimientos, lo hacen con poca participación de la sociedad y responden a las necesidades e intereses de las grandes corporaciones. La existencia de nuevas agencias de regulación y control en el sector extractivo y el desarrollo de iniciativas públicas y privadas a favor de la transparencia y la responsabilidad resultan insuficientes y poco efectivas para asegurar la transparencia de la industria extractiva (a lo largo de las diferentes etapas de la cadena de valor) y para proponer modelos de gobernanza minera y petrolera que estén acordes con las necesidades ambientales y con el respeto a los territorios y comunidades (Aguilar Sanchez 2012; Garay Salamanca 2012).

#### ***4. Condiciones de éxito de las ITA***

En esta cuarta sección se analizan las condiciones que afectan el éxito o fracaso de las ITA para incidir en los ámbitos señalados en la sección previa. El éxito de las diferentes ITA se ve influenciado por el efecto de factores propios de cada contexto que inciden en su efectividad, sus relaciones y sus acciones. Es posible identificar tres grupos de factores: primero, el nivel en el que, tanto el Estado como la sociedad civil, pueden llevar a cabo las iniciativas de transparencia y accountability y el modo en el que se relacionan; segundo, las variables políticas, institucionales y socio-culturales del contexto; y tercero, el acceso a la información, la transparencia y el rol de los medios de comunicación.

##### ***4.1. Capacidad estatal, capacidad societal y sinergias***

El éxito de las ITA puede variar dependiendo de la fortaleza y capacidad de los actores estatales y sociales de accountability y del modo en que estos establecen y mantienen relaciones entre sí. En esta sección nos concentramos en la capacidad de la sociedad civil y las sinergias con el Estado. La sociedad civil tiene una mayor o menor efectividad en función de la autonomía, de los recursos de poder directos o indirectos con que cuentan y de los roles que juega. Un primer atributo es la autonomía para configurarse en una forma de participación ciudadana de crítica y vigilancia a lo público. Sin autonomía, el control social deriva en una participación cooptada por el Estado o por intereses particulares. La autonomía condiciona la efectividad y la legitimidad del AS (Hernández 2008 y 2007). Un segundo atributo del AS es el

referido al conjunto de recursos y poderes directos e indirectos con que cuenta y que permiten traducir su vigilancia, exigencias y demandas en consecuencias y efectos reales sobre los poderes públicos (Cunill, 2007). La eficacia del AS depende de los recursos de poder y las prácticas y transformaciones culturales que ha logrado generar. Las transformaciones de la última década y el creciente proceso de institucionalización del control social han favorecido que la ciudadanía disponga de poderes y recursos directos e indirectos para exigir rendición de cuentas. Un tercer atributo de la sociedad civil que incide en la efectividad del AS es el relacionado con los roles que esta desempeña (Goetz y Jenkins 2005).

Sin embargo, el éxito de las ITA también depende de las sinergias entre estado y sociedad. La trayectoria reciente de relaciones entre estado y sociedad civil muestra diversos casos de sinergias y empoderamiento mutuo entre las instituciones del estado, en particular las agencias de rendición de cuentas horizontal y el AS, y entre estas y las agencias estatales de carácter gubernamental. Ackerman (2006) señala que existe una relación directamente proporcional entre los niveles de efectividad y autonomía de las agencias de rendición de cuenta horizontal y sus vínculos con la ciudadanía. Esta perspectiva niega las premisas del enfoque neoliberal que afirma un juego de suma cero entre el Estado y la sociedad civil al señalar que todo proceso de fortalecimiento de las instituciones del Estado debilita el desarrollo de una asociatividad autónoma en el seno de esta. La nueva literatura de accountability muestra que no es posible un control social efectivo en la lucha contra la corrupción y la defensa de lo público sin un estado y unas instituciones democráticas fuerte y receptivas; e igualmente, que no es posible un estado fuerte

sin la expansión de nuevas formas de AS (Cunill, 2000; 2007; Hevia, 2007).

El modo en el que se articulan los esfuerzos de los actores sociales y estatales es un factor determinante para que las ITA alcancen resultados que redunden en el desarrollo humano y en una mejora en las condiciones de vida de la población. Sin embargo, por el lado, de los actores gubernamentales existen creencias que pueden dificultar la formación de sinergias, una de ellas, es la percepción de que los individuos que forman parte de los grupos vulnerables son apáticos e incapaces de participar en actividades significativas duraderas y que no son dignos de confianza, son violentos y están orientados al conflicto (Ackerman, 2004). Por el lado de la sociedad civil, también existen creencias que impiden la formación de sinergias como la frustración frente a los malos desempeños de los gobiernos y frente a los fracasos o escaso impacto de gran parte de los espacios institucionales de participación.

#### ***4.2 Factores contextuales***

Las ITA se realizan en contextos específicos que afectan en gran medida el modo en el que se lleva a cabo y su posible efectividad. Aspectos como el nivel en el que el Estado garantiza los derechos ciudadanos, abre espacios para la participación, opera de modo descentralizado y cuenta con una clara división de poderes tienen un gran efecto en la probabilidad de que se lleven a cabo las iniciativas de transparencia y accountability que lleven a mejoras significativas en la calidad de vida de la población (Malena & Mcneil, 2010).



Las características socio-culturales del contexto en el que se lleva a cabo el accountability también afecta las posibilidades de este. Factores como la normas sociales imperantes, la existencia de medios de comunicación independientes, la desigualdad de género, la existencia de amplias disparidades económicas y el nivel de analfabetismo afectan tanto la capacidad de la sociedad civil como de los entes de control para exigir accountability (Malena & Mcneil, 2010). Finalmente, la medida en las que un estado tiene institucionalizados temas clave como la participación, el acceso a la información y mecanismos judiciales para la defensa de derechos influye en la capacidad de los actores sociales y estatales para ejercer el accountability (Malena & Mcneil, 2010).

### *4.3. Acceso a la información y transparencia*

La asimetría informativa, el secretismo y la reserva de la información por parte del Estado, y los agentes privados involucrados en la gestión de recursos públicos son condiciones y prácticas que impiden que los ciudadanos accedan a datos oficiales y privados que puedan evidenciar una gestión o uso incorrecto de los recursos y que sean determinantes para responsabilizar y sancionar a quien corresponda.

El acceso a la información tiene un carácter multidimensional en tanto es una obligación, un derecho y una libertad. En efecto, es una obligación del Estado que debe difundir la información que sustenta sus actuaciones y responder los requerimientos institucionales y ciudadanos. Es

un derecho de los ciudadanos de obtener la información que requieran de manera clara, pertinente y oportuna.

Finalmente, presupone la libertad en cabeza de todos los ciudadanos, especialmente profesionales en medios de comunicación, de crear y difundir información de todo tipo con limitaciones únicas como la seguridad nacional, el derecho a la intimidad y el derecho al buen nombre.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Ackerman, John (2004). Co-Governance for Accountability: Beyond "Exit" and "Voice", *World Development*, Vol. 32, No. 3, pp. 447-463.

Ackerman, John (2004). Social accountability. An introduction to the concept and emerging practice. The World Bank, social development papers. Participation and civic engagement, paper No 76, London.

Ackerman, John (2005). Draft: social accountability for the public sector: a conceptual discussion, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). México.

Ackerman, John (2006). Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras, en *Cultura de la Rendición de Cuentas: 9*, Auditoría Superior de la Federación. México COHRE; AAAS; SDC and UN-HABITAT(2007) *Manual on the Right to Water and Sanitation 2007*. New York.

Ackerman, John (2005). Human Rights and Social Accountability. The World Bank. Social Development Papers. Participation and Civic Engagement. Paper No.86.

Ackerman John e Sandoval Irma (2005). *Leyes de acceso a la información en el mundo, Mexico*, Instituto de Acceso a la Información Pública IFAI, Cuaderno de Transparencia N. 7.

Aguilar Sanchez (2012). *Brazil: No Easy Miracle. Increasing Transparency and Accountability in the Extractive Industries*. Revenue Watch Institute, Emerging economies, Working Paper Series.

Anuradha Joshi (2013). *Do They Work? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives in Service Delivery*, Development Policy Review, Overseas Development Institute. Vol. 31, Issue Supplement, July, pg. 29-48.

Bendell, Jem (2004). *Barricades and Boardrooms. A Contemporary History of the Corporate Accountability Movement*. United Nations Research Institute for Social Development. Technology, Business and Society Programme Paper Number 13.

Berthin Gerardo (2011). *A Practical Guide to Social Audit as a Participatory Tool to Strengthen Democratic Governance, Transparency, and Accountability*. UNDP Latin America Regional Service Centre-Panama, Democratic Governance Practice Area.

Bovens, Mark (2002). "Information Rights: Citizenship in the Information Society," *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 10, No.3, pp.317-341.

Björkman, M. & Svensson, J. (2010). *When is Community-based Monitoring effective? Evidence from a Randomized Experiment in Primary Health in Uganda*. *Journal of the European Economic Association*, Vol. 8, April-May.

Calland Richard & Kristina Bentley (2013). *The Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Freedom of Information*. *Development Policy Review*, Overseas Development Institute.

Cunill, Nuria (2004). Responsabilización por el control social”, en Cuaderno de Ciencias Sociales 128 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Costa Rica.

Cunill, Nuria (2007). La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual. Trabajo preparado para el I Seminario Internacional “Rendición de cuentas y control ciudadano en entidades territoriales”, 12-13 de Abril del 2007, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). México.

Garay Salamanca Luis Jorge (director) (2012). Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista, Bogotá, Contraloría General de la Republica.

Gonzales Espinosa, Ana Carolina (2009). Control ciudadano a la gestión de las regalías: ¿nuevas condiciones de gobernanza en el sector petrolero colombiano?, *América Latina Hoy*, Vol 53, Diciembre, pag 43-55.

Goetz, Anne Marie & Jenkins, Rob (2001). Hybrids forms of Accountability. Citizens Engagement in Institutions of Public-Sector oversight in India. Routledge. London: *Public Management Review*, vol. 3, n. 3.

Goetz, Anne Marie & Jenkins, Rob (2002). Voice, Accountability and Human Development: The Emergence of a New Agenda. United Nations Development Programme. Human development Report Office. Occasional Paper. Background paper for HDR 2002.

Goetz Anne Marie & Jenkins, Rob (2005). Reinventing Accountability. Making Democracy Work for Human Development. International Political Economy Series, Editor: Timothy M Shaw, New York.

Hernandez, Andres y Arciniegas, Elizabeth (2011). Experiencias de Accountability horizontal y social en América

Latina: estudios de caso comparados en Brasil, México, Venezuela y Colombia. Ediciones Uniandes.

Hernández, A. y Flórez, J. (2011). Gobernanza ambiental, trayectoria institucional y organizaciones sociales ambientales en Bogotá: 1991 -2010. En F. Carolina, Serie avances de investigación n° 53. Madrid: CIDER - Universidad de los Andes.

Hernández, A. y Flórez, J. (2013). Accountability social y democracia: el caso de la Red Latinoamericana por ciudades justas, democráticas y sustentables, Bogotá, Documentos en Desarrollo No 2, CIDER, Universidad de los Andes.

Hevia, Felipe (2007) ¿Qué es la contraloría social? ¿Qué se puede hacer en Chile?. Aclaración Conceptual para iniciar la discusión. Documento borrador.

Hufty, M. (2009). Una propuesta para concreter el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza. En Mazurek, H. (Eds). Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina (77- 100). Lima, Perú: Editorial Instituto Francés de Estudios Andinos, UMIFRE 17, CNRS/MAEE.

Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto (2006). Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. Conocer para decidir. CIESAS. México.

Isunza, Ernesto (2006). Interfaces socio-estatales, rendición de cuentas y proyectos políticos en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión). En DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto J. y PANFICHI, Aldo. La disputa por la construcción de la democracia en América Latina, CIESAS/ Universidad Veracruzana/ Fondo de Cultura Económica, México.

Isunza Ernesto y Gurza Lavalle, Adrian (2010). Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática. Participación, controles sociales y

representación. En: Isunza, Ernesto y Lavalle Gurza, Adrian (coordinadores). La innovación democrática en America Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. CIESAS México, Universidad Veracruzana.

Jochmann, Caterina (2013). La descentralización de EITI en el Perú: una mirada hacia atrás y al presente para seguir adelante. Trabajo final del Diplomado "Industrias extractivas, vigilancia y desarrollo sostenible", Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y Revenue Watch Institute (RWI).

Kehmani, Stuti (2008). Does Community Monitoring Improve Public Services? Diverging Evidence from Uganda and India. Research Brief. Washington, DC: World Bank, Human Development and Public Services Research.

Lockwood, M. (2010). Good governance for terrestrial protected areas: a framework, principles and performance outcomes. *Journal of Environmental Management*. No. 91. Pp. 754-766.

McGee, Rosemary & Gaventa, John, *et al.* (2010). Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Synthesis Report. Institute for Development Studies.

Mejía, Acosta Acosta (2013). The Impact and Effectiveness of Accountability and Transparency Initiatives: The Governance of Natural Resources, *Development Policy Review*, 31 (S1): s89-s105

O'Donnell, G. (1996). Otra institucionalización. *Revista La Política*. La democratización y sus límites. Después de la Tercera Ola, (2).

O'Donnell, G. (1998). Accountability Horizontal. *Revista la Política*. Política y derecho. ¿Se oponen la democracia y el constitucionalismo?, (4), Barcelona.

- O'Donnell, Guillermo (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Edición Prometeo libros. Buenos Aires.
- Pande, Suchi (2009). *The Right of Information and the Societal Accountability: The Case of the Delhi PDS Campaign*. En: *IDS Bulletin*.
- Mendel, Toby (2013). *Reflexions on Social accountability. Catalyzing Democratic Governance to Accelerate Progress Towards the Millenim Development Goals*. July. UNDP.
- Malena, C., Forster, R., Singh, J., & World Bank, P. a. (2004). *Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice*. Social development papers. Washington D.C.
- Mejia Acosta, Andres (2010). *Democratic Accountability and Service Delivery - A Desk Review - International Institute for Democracy and Electoral Assistance IDEA, Institute of Development Studies*.
- Newell, Peter & Wheeler, Joanna (2006). *Rights, resources and the politics of accountability: an introduction*. In: *Newell Peter; Rights, Resources and The Politics of Accountability Claiming Citizenship: Rights, Participation and Accountability*, Peter Newell and Joanna Wheeler. London.
- Lange. P. *et al* (2013). *Governing Towards Sustainability - Conceptualizing Modes of Governance*. *Journal of Environmental Policy & Planing*.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (edit) (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas. Buenos Aires.
- Popovski, V., Stratton, J., & Huebner, K. (2009). *Comparing the Effectiveness of Accountability Mechanisms in Eastern Europe and Latin America*. En: *United Nations University. Policy Brief. N°5*.

Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: governing without government. *Política Studies*. XLIV. 652 – 667.

Schedler, Andreas (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuadernos de transparencia núm. 3, México.

Smulovitz, Catalina (2001). Judicialización y accountability social, trabajo presentado en el XXII International Conference de Latin American Studies Association. Washington D.C.

Smulovitz, Catalina (2007). Organizaciones que invocan derechos sociedad civil y representación en Argentina. En: Sorj, Bernardo y Darcy de Oliveira, Miguel. *Sociedad Civil y democracia en América Latina. Crisis y reinención de la política*, Ediciones, Instituto Fernando Enrique Cardoso, San Pablo.

Schneider, C. (2007). *La Participación Ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona*. Barcelona-España. Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra.

Schneider, C. y Welp, Y. (2011). ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. *Revista Iconos* No 40. Recuperado el 12 de septiembre de 2012, en: <http://www.flacsoandes.org/dspace/handle/10469/3027>

UNDP (2011). *Guía Práctica para la Auditoría Social como Herramientas Participativa para Fortalecer la Gobernabilidad Democrática, Transparencia y Rendición de Cuentas*. Centro Regional PNUD. Panamá.

UNDP (2010). *Fostering Social Accountability: from principle to Practice*. Democratic Governance Group - Oslo Governance Center. Oslo, Norway.



UNDP (2010). *Fighting Corruption in the Water Sector. Methods, Tools and Good Practices*. Democratic Governance Group. New York.

UNESCO (2008). *The Right to Information in America Latina. A Comparative Legal Survey*.

Utting, Peter (2005). *Rethinking Business Regulation from self-Regulation to Social Control*. Reserche Institute for social Development Technology, Business and Society Programme, Paper Number 15, pg 1-38.

---

<sup>1</sup> El auge e importancia del accountability obedece a dos fuentes ideológicas diferentes: Por una parte, la llamada Nueva Administración Pública que abogaba por empresas más responsables y *accountable* por los usuarios o clientes, y la posibilidad de éstos de utilizar los mecanismos de exigencia de responsabilidades y transparencia, o la búsqueda de proveedores alternativos. Y por otra parte, las demandas sociales e intelectuales por una profundización democrática que reconociera el acceso a los servicios públicos como un derecho ciudadano y no como una discrecionalidad de los gobernantes (Joshi, 2013).

<sup>2</sup> Existen dos tipos de agencias que practican el accountability horizontal. Por un lado, las denominadas de balance, integradas por los tres grandes poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Por otro lado, las agencias de mandato específico desarrolladas recientemente (como contralorías, procuradurías, defensorías, institutos de acceso a la información, etc.) que cuentan con un mandato, pues no se establecieron para regular el balance entre poderes del Estado, sino para controlar amenazas específicas como la violación de derechos, el incumplimiento de la ley, la corrupción y el uso inadecuado de los recursos públicos.

<sup>3</sup> El auge de las iniciativas CSR data de los noventa como respuesta a las protestas sociales contra el poder de las corporaciones sobre la agenda de los gobiernos, las prácticas liberales agresivas en el comercio y la movilidad de capitales internacionales con enorme potencial desestabilizador para las economías emergentes (Bendell, 2004). Un ejemplo reciente de CSR es la iniciativa “Registro Pro-Ética en empresas privadas”, promovida por actores públicos nacionales, internacionales y privados, con el fin de “consolidar una lista de empresas que voluntariamente adopten medidas

---

deseables y necesarias para crear un ambiente de integridad y confianza en las relaciones entre los sectores público y privado". Entre sus objetivos se incluye reducir los riesgos de fraude y corrupción en las relaciones entre el sector público y privado." (Ver: [http://wsp.presidencia.gov.co/secretaria-transparencia/boletines/2013/septiembre/Paginas/20130923\\_08.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/secretaria-transparencia/boletines/2013/septiembre/Paginas/20130923_08.aspx))

<sup>4</sup> Citado en Bendell, 2004: 18.

<sup>5</sup> Joseph Stiglitz fue uno de los que primero señalaron esta asimetría.

<sup>6</sup> Sin embargo, en la práctica se ha comprobado que, sin la amenaza de una sanción efectiva, la accountability no está garantizada (Anuradha Joshi 2013).

<sup>7</sup> En particular, la educación y la salud son esenciales para el desarrollo del capital humano y la población pobre es la más afectada por la falta de acceso o la mala calidad de estos servicios (Goetz y Jenkins, 2002).

<sup>8</sup> Hay casos concretos donde la relación entre vigilancia y accountability se ha cumplido, pero no es posible extrapolar esta conclusión a todos los casos (Kehmani, 2008).

<sup>9</sup> La EITI aparece inicialmente como una campaña de organizaciones de la sociedad civil que promovía la publicación por parte de las empresas de los pagos realizados a los gobiernos anfitriones como un mecanismo para dar solución a la maldición de los recursos naturales. Posteriormente, entre el 2002 y el 2006 esta propuesta es impulsada y apoyada por gobiernos de países ricos en recursos, empresas extractivas, grandes multinacionales, inversores institucionales, organizaciones no gubernamentales e instituciones internacionales (BM y FMI).

<sup>10</sup> Modelos jerárquicos como en el caso de la gobernanza minera en el que los gobiernos nacionales definen e imponen los arreglos institucionales en forma autoritaria a las regiones. O modelos descentralizados pero cerrados y excluyentes como la gobernanza de los recursos de petróleo en los que se bien las autoridades de los niveles subnacionales tienen poder de decisión lo hacen bajo procedimientos y arreglos cerrados y excluyentes.

# *Cidades como arena para a democracia participativa: o movimento Nossa BH nas relações intersetoriais.*

*Daniele Cardoso do Nascimento  
Armindo dos Santos de Sousa Teodósio*

## *Introdução*

Gohn (2009) argumenta que os movimentos sociais, criados e desenvolvidos a partir de grupos da sociedade civil, têm nos direitos individuais ou coletivos a fonte de inspiração para a construção de sua identidade. Os direitos individuais tangem os direitos humanos fundamentais em uma perspectiva multidimensional: social, econômica, civil/política, cultural e ética. Os direitos coletivos, por sua vez, compreendem um grupo social de forma integral. Porém, ambos devem apresentar como referência o universal, ou seja, o direito para todos, baseado na igualdade.

As empresas, organizações da sociedade civil (OSCs) e governos que buscam resoluções para questões como a pobreza, a justiça social e o desenvolvimento sustentável começam a estabelecer um consenso, difundindo a ideia de que não caberia somente ao Estado a responsabilidade sobre as

determinações, as iniciativas e as soluções para as questões políticas, devendo este atuar também como catalisador e facilitador de ações e iniciativas visando a resolução de problemas sociais e ambientais e a provisão de benefícios públicos gerados por outros atores sociais, e não como único provedor.

Dada essa compreensão, tornou-se importante para o campo das organizações políticas pensar em novas formas de tomar iniciativas sociais visando o bem público. Uma delas seria a parceria entre governos, OSCs e empresas, tornando-os corresponsáveis pela promoção do bem-estar social, firmando assim o que chamamos de relações intersetoriais (BIER, PENA, SCHMITZ, BOUSFIELD e FEUERSCHUTTE, 2010).

Uma das formas de se promover iniciativas visando o bem público que mais tem adquirido centralidade nas discussões e ações de sociedade civil, governos, empresas que investem em responsabilidade social e cidadãos em geral baseia-se na ideia de corresponsabilização pelo bem-estar social (BIER *et al*, 2010).

Atividades colaborativas deste tipo tem se tornado mais proeminentes e extensivas entre os três setores ao longo dos últimos anos, sendo as relações intersetoriais vistas como uma solução para se alcançar o desenvolvimento sustentável e ampliar a participação da sociedade civil no governo dos territórios. Os atores desta parceria envolvem simultaneamente atores governamentais, da sociedade civil e do mercado (SELSKY e PARKER, 2005).

Neste artigo, procura-se desenvolver essa lógica tendo como foco de análise o que vem acontecendo na capital mineira, Belo Horizonte, desde o ano de 2008: o Movimento Nossa BH (MNBH).

O movimento insere-se no âmbito das chamadas “Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis” e “Rede Latino Americana por Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis”, cuja inspiração decorre da iniciativa “Bogotá Como Vamos?”. Esta última, desde 1997, tem obtido sucesso em aglutinar diversos atores sociais com o objetivo de monitorar as iniciativas públicas e assim impactar positivamente na qualidade de vida da população na capital colombiana (BOGÓTA CÓMO VAMOS, 2012).

A ação do Nossa BH tem como premissas o aprofundamento da participação popular e das articulações intersetoriais como forma de promover a sustentabilidade na cidade de Belo Horizonte, capital do estado brasileiro de Minas Gerais. Essa experiência busca aprofundar a interação entre lideranças comunitárias, organizações sociais, empresas e cidadãos para dialogar com o Estado a fim de promover o comprometimento de sucessivos governos locais e da própria sociedade com o aprimoramento constante das políticas públicas em direção à construção de uma cidade mais justa, democrática e sustentável. A proposta é acompanhar a implementação do orçamento público e um conjunto de metas propostas para a melhoria da qualidade de vida dos habitantes de Belo Horizonte e também contribuir na construção de espaços participativos de discussão sobre essas políticas e metas de gestão.

Entretanto, o MNBH enfrenta problemas de reconhecimento deste como meio para o exercício da participação popular na política da cidade, tanto pela própria sociedade quanto pelas empresas que atuam em Belo Horizonte. Dada esta situação, é relevante buscar entender como acontece o processo de participação popular através do MNBH. Para tanto, a seção teórica trata de como se constitui o contexto de participação política no Brasil ao: a) caracterizar os movimentos sociais brasileiros, b) apresentar a importância da reforma constitucional de 1988 para a participação popular; c) analisar a visão negativa da política e o padrão clientelista da visão do brasileiro em relação ao Estado como um dos grandes empecilhos à participação da população em movimentos, como o MNBH, d) descrever a democracia como um campo propício à participação popular, e) abordar a esfera pública com uma nova forma de relação entre racionalidade e participação. Por fim, f) caracterizar as relações intersetoriais (sociedade civil, governos, empresas). Na seção analítica busca-se associar a teoria com o caso do MNBH, a fim de tornar mais clara a questão da participação popular no movimento.

### *Arcabouço teórico que contextualiza a esfera pública e as relações intersetoriais com foco na participação popular brasileira*

No final dos anos 1970 e durante a década de 1980, surgiram nos países do chamado terceiro mundo, especialmente na América Latina, estudos sobre os movimentos sociais populares urbanos. No Brasil, ações coletivas foram interpretadas como a nova “força da periferia”, ao apresentar novas problemáticas e novos cenários

sociopolíticos, além de articular mulheres, crianças, índios, negros e pobres em geral com clérigos, intelectuais e políticos de esquerda. Nos anos 1980, ressalta-se a revisão das teorias focadas na análise institucional, sobretudo a da mobilização de recursos e o debate feito com as teorias da identidade coletiva (GOHN, 2009).

Com a reforma constitucional brasileira, em 1988, que resultou na chamada Constituição Cidadã, originou-se, fundamentalmente, um padrão mais intenso de ação coletiva, a formação de espaços institucionalizados para a participação ampliada e as instituições híbridas que envolvem um compartilhamento de processos deliberativos entre os atores estatais e atores sociais. A reforma constitucional permitiu que a participação civil nas políticas públicas adquirisse a dimensão institucional e introduziu a concepção do regime da democracia participativa no ordenamento jurídico constitucional do país (GOIRAND, 2009).

Dessa forma, a realidade belo-horizontina dos anos 2000 tem mostrado que: é mais propícia à ocorrência de movimentos sociais quando as oportunidades políticas se ampliam, como foi a situação do Brasil com a reforma constitucional, quando há aliados (empresas, governo e sociedade) e quando as vulnerabilidades do oponente se revelam. No caso do MNBH, as vulnerabilidades identificadas são as dificuldades da cidade em lidar com a diversidade de interesses de sua população.

A ação coletiva tomada pelo MNBH pode ser identificada como uma busca no sentido de se constituir como uma força política, social e econômica capaz de comprometer a

sociedade e sucessivos governos com uma agenda e um conjunto de metas a fim de oferecer melhor qualidade de vida para todos os habitantes da cidade.

As problemáticas da legitimidade das práticas de representação exercidas pelos movimentos sociais e outras organizações sociais, assim como do controle e incidência sobre o poder público e suas estruturas administrativas realizadas pelas organizações civis, são desenvolvidas por Lavalle e Castelo (2008) como consistindo na dupla face da *accountability*. A *accountability* societal é aquela acionada por parte de atores coletivos em funções de representação que são desempenhadas perante o poder público e suas instâncias administrativas. Ela supõe a obrigação de prestar contas, a possibilidade de sanção e compõe um subconjunto do repertório de práticas de controle interinstitucional (LAVALLE e CASTELLO, 2008).

Deve-se entender que a *accountability* não é um ato voluntário dos governantes responsáveis pela virtude e vontade. E sim um contexto que conta com um conjunto de mecanismos e atores estatais e sociais que exigem prestação de contas, o monitoramento e o exercício de contrapeso (QUIÑONES, HERRERA e HERNÁNDEZ, 2011; GOODHART, 2011).

Ainda na perspectiva de Quiñones, Herrera e Hernández (2011), fortalece-se a ideia de que a *accountability* refere-se a uma nova forma de participação cidadã voltada para o controle, que pode ser iniciada por atores sociais coletivos, por cidadãos, pelos meios de comunicação e pelos agentes e redes. Esta nova forma de participação do público



está sendo desenvolvida em diversos espaços institucionais criados por inovações democráticas promovidas na região da América Latina, nas últimas duas décadas.

No entanto, estudos revelam que predominam as práticas de representação presuntiva, ou seja, “unilaterais por parte daqueles que a exercem e não autorizadas pelos beneficiários em nome dos quais são exercidas” (LAVALLE e CASTELLO, 2008, p. 70). Dessa forma, no que diz respeito à legitimidade dos representantes, considera-se que não há um conjunto de procedimentos consensuais para a sua escolha nem de controle dos representantes da sociedade civil usado por todas as organizações.

No Brasil, a participação política tem sido marcada pela ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e pelo crescimento das instituições participativas. Nesse processo, a sociedade civil tem reivindicado maior presença em instituições encarregadas da deliberação sobre políticas públicas nas áreas de saúde, assistência social e políticas urbanas, ao mesmo tempo em que se constata a formalização por parte dos governos de diversas formas de inserção de associações da sociedade civil nas políticas públicas (AVRITZER, 2007). A representação da sociedade civil caracteriza-se pela pluralidade e superposição simultânea de diversos tipos de representação, na maioria das vezes, sem autorização (CICONCELLO, 2008).

A democracia revela-se, portanto, como um termo de múltiplos significados, como um conjunto de regras que permite a mais ampla e segura participação da maior parte dos cidadãos (COSTA, 2011). Considera-se que a proposta

participativa de democracia manifesta-se por meio de espaços públicos, nos quais os membros da sociedade civil praticam sua capacidade de interferir nos processos de tomada de decisão, influenciando na significação do que é compartilhado como bem comum; neles podem ser consolidadas as bases éticas importantes ao processo de construção democrática (MILANI, 2008).

Nesse sentido, a cidade aparece como espaço público por excelência, pois é entendida como ambiente de negociação entre atores, que levarão decisões para a esfera pública. Esta, por sua vez, refere-se à arena institucionalizada de discussão, ou seja, “[...] ao debate em si e não ao lugar onde ocorre o debate e que sempre associado à relação público e privado”. Assim, as cidades são reconhecidas como cenário onde ocorrem múltiplas relações e as estruturas políticas e institucionalidades são concebidas e aplicadas (COSTA, 2011).

Por meio da democratização do planejamento das cidades, viabiliza-se o amadurecimento político da sociedade, criando uma cultura cívica. Com isso, é possível entender a cidadania, por via de Francisco de Oliveira, citado por Fleury (2003), como “o estado pleno de autonomia dos indivíduos enquanto cidadãos ativos e conscientes que, atuando no espaço público, forjam seus direitos e as instituições sociais democráticas” (FLEURY, 2003, p. 6).

Porém, um desafio colocado à gestão de políticas públicas buscando o engajamento da sociedade civil no processo de participação é fazer com que o poder público consiga executar seus planos, diretrizes e prioridades conforme os documentos e estratégias de ação. Sem contar a

necessidade de que se alcance a recuperação do papel do Estado, logo, a sua governança, e haja melhorias em sua governabilidade. A governança está diretamente ligada à capacidade do Estado de atender aos seus cidadãos de forma mais equânime e justa possível, passando por efetividade, eficiência e eficácia. Já o aspecto da governabilidade se refere às condições sistêmicas mais gerais, sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, como a forma de governo e suas relações entre os poderes (MALAIA, 2011).

A participação política no Brasil democrático tem sido marcada pela ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e pelo crescimento das instituições participativas e isso graças à reforma constitucional brasileira em 1988, como já mencionado anteriormente. É a partir deste ponto que se originam, fundamentalmente, um padrão de ação coletiva, a formação de espaços institucionalizados para a participação ampliada e as instituições híbridas que envolvem um compartilhamento de processos deliberativos entre os atores estatais e atores sociais (AVRITZER e PEREIRA, 2005).

O espaço público nasce da cisão entre o político e o público impulsionada por processos seculares que levaram à autonomização do social e é dotado de um conjunto de atributos (visibilidade, controle, defesa social, democratização, representatividade de interesses coletivos, sustentabilidade, cultura pública, autonomia, universalidade, qualidade e efetividade). Pode ser definido como aquele local onde são produzidos os bens públicos: terceiro setor, movimentos sociais, organizações não lucrativas e não-governamentais, entre outras. Esse conceito de espaço público está relacionado à possibilidade de realizar as expressões privadas

manifestadas nas interpretações coletivas sobre a questão social (CABRAL, 2011). Esses espaços públicos podem ser caracterizados como formas da população/sociedade participar da política sem ser por meio de uma iniciativa do Estado, mas sim algo oriundo da ação social.

De acordo com Neto (2013), a relação com o Estado representa a possibilidade de se estabelecer uma potencialização dos resultados das organizações não-governamentais (ONGs), mas traz simultaneamente uma série de obstáculos e impedimentos burocráticos que comprometem a autonomia destas instituições.

A esfera pública, trabalhada pelos autores Avritzer e Costa (2004), em seu sentido moderno, é inseparável do processo de constituição dos Estados-nação e da formação das comunidades nacionais como um público integrado que, em geral, fala o mesmo idioma e compartilha, em alguma medida, um cotidiano e uma cultura política construída coletivamente. À construção institucional do Estado-nação corresponde, portanto, no plano cultural, a formação das esferas públicas nacionais, no interior das quais são produzidos e reproduzidos os signos identitários que definem a nação.

Por meio da ação performativa, os símbolos nacionais são atualizados e reinterpretados, fazendo com que os membros da nação se tornem assim sujeitos da reposição viva e permanente do que se acredita ser o destino comum da comunidade nacional. Essa dupla operação discursiva confere realidade à comunidade nacional imaginada, estabelecendo, ao mesmo tempo, seu ser e seu porvir, a essência que a ela vincula um povo, uma cultura e um território, e o movimento,

a transformação. Nesse contexto, a esfera pública constitui uma dinâmica permanente de construção, desconstrução e reconstrução discursiva e simbólica.

Diferentemente do contexto europeu, onde a fragmentação urbana e a emergência da sociedade de massas teriam produzido a extinção da esfera pública burguesa preexistente, a esfera pública latino-americana é caracterizada pela inexistência histórica de tal espaço comunicativo. Ou seja, não é de se esperar que nos espaços públicos destas sociedades, que, de acordo com Avritzer e Costa (2004), são guiadas pela mídia, debates realmente críticos e questões substantivas sejam levadas a debate, onde posições diferenciadas venham à tona. Diante da lógica própria da mídia não cabem verdades divergentes nem longos exercícios argumentativos, apenas enunciados.

Para os autores, então, o problema da esfera pública latino-americana é o fato de não existir um real debate crítico do que somos e pouca capacidade de distinção das experiências individuais e das concebidas de forma coletiva. Observa-se, segundo uma análise de Avritzer e Costa (2004), que a esfera pública latino-americana vem passando por diversas mudanças, como por exemplo: uma intensa pluralização societária acompanhada pela liberalização dos mercados e a consolidação da integração da América Latina no contexto mundial. Ao mesmo tempo, como consequência de décadas de crescimento urbano não-planejado e de cortes de investimento social impostos pelos programas de ajuste estrutural, assiste-se a uma fragmentação dos espaços públicos locais, que não se sustentam diante do avanço da violência e da instrumentalização das relações sociais locais pelas redes de interesses do crime organizado (AVRITZER e COSTA, 2004).

Seja este crime voltado para armas, drogas ou jogos de interesses dos “colarinhos brancos” da política e de empresas. Esta visão da esfera pública pode ser mais um dos fatores que prejudica uma expansão da participação popular nos processos políticos do Brasil.

Sendo assim, os fatores histórico-estruturais que influenciam a estruturação de padrões de atitudes e comportamentos de desconfiança e desencanto da sociedade em relação às suas instituições políticas e aos políticos minam a participação política no Brasil (BAQUERO, 2011).

A criação de ferramentas que permitem aos cidadãos exercer o controle e proteger os bens e interesses públicos se configura como um tipo de inovação cívica e de ordem democrática que pode ser identificada na região latino-americana. São instrumentos constitucionais e legais que constituem um "apelo direto do poder" nas mãos de cidadãos para proteger os direitos individuais e coletivos e o interesse público (FOWLER, 2000; QUIÑONES, HERRERA e HERNÁNDEZ, 2011; SCHOMMER, NUNES e MORAES, 2012; DOIN, DAHMER, SCHOMMER e SPANIOL, 2012).

Para que uma iniciativa seja identificada como inovação cívica é necessário que as inovações apresentadas contenham a visão de uma cidadania ativa, como já previsto por teorias da democracia participativa. As instituições de inovação cívica têm como objetivo capacitar os cidadãos a agir em seu próprio nome. As inovações precisam institucionalizar as mudanças, para que assim possam ser autossustentáveis e aumentar a capacidade dos cidadãos para influenciar as condições de suas vidas, a longo prazo (GAMSON, 2003).

Sendo assim, pode-se identificar mudanças e inovações constitucionais e legais para institucionalizar a participação cidadã na região latino-americana: as reformas voltadas para a criação de espaços institucionais para a participação na gestão e políticas públicas. O alcance dessas reformas é variado. Há alguns espaços abertos (conselhos, comitês) com poderes de cogestão e outros com poderes de investigação. O Brasil é um dos maiores laboratórios de inovações neste campo, sendo os conselhos sociais, políticas de gestão e orçamento participativo alguns dos métodos mais reconhecidos e bem sucedidos do país (QUIÑONES, HERRERA e HERNÁNDEZ, 2011, p.26).

Segundo Ostrander (2003), o processo de inovação cívica tem sido lento, mas é presente na região das Américas, tanto do norte quanto do sul, incluindo os movimentos democráticos de participação desde os anos 1960 e, em especial, nos anos 1980, na América do Sul. O processo está agora culminando em um novo movimento de inovação cívica, composto de elementos da política cívica e que tem o potencial para resolver problemas práticos e construir relacionamentos de longo prazo com base na confiança.

Experiências de controle social, participação e mobilização cidadã nos campos da melhoria da gestão de recursos e de políticas públicas, combate à corrupção, da promoção da qualidade de vida nas cidades e da responsabilização de governantes por seus atos e omissões tem ocorrido, recentemente, no Brasil (SCHOMMER, NUNES e MORAES, 2012).

A construção democrática ideal se baseia principalmente na participação política e, para tal, é necessária uma cultura política verdadeiramente democrática no país. Para que esta cultura política possa existir é imprescindível que a sua sociedade tenha a capacidade de se mobilizar autonomamente para fiscalizar e modificar o processo político. A cultura política é a causa e a consequência do funcionamento do sistema político e ocupa um lugar central no cotidiano do indivíduo (BAQUERO, 2011).

Um desafio sobre o pensamento sociológico brasileiro está na sua forte tradição estadista, na qual o Estado tende a ser concebido como o principal ou único agente efetivamente significativo na estruturação das relações dinâmicas sociais. Outro desafio sobre a participação popular brasileira é o desencanto com os movimentos, que acabou por deixar uma herança que inibe as inovações e até mesmo os incentivos a realizar projetos populares no Brasil (SILVA, 2001).

Pode-se pensar que as relações intersetoriais são atividades colaborativas presentes nos últimos 25 anos, que por sua vez coincidem com os 25 anos da reforma constitucional brasileira. Sendo assim, as relações intersetoriais são sugeridas como uma solução para se alcançar um desenvolvimento sustentável, além de incluir a sociedade neste processo (SELSKY e PARKER, 2005).

Nesta alternativa, é imprescindível o envolvimento da população, já que é através deste envolvimento que é possível encontrar e articular os interesses comuns de determinada sociedade. Sendo assim, é possível mobilizar forças públicas e privadas visando um melhor atendimento das necessidades e



demandas da sociedade (BIER *et al*, 2010). Os modelos de relações intersetoriais têm o potencial de trazer benefícios para todas as partes envolvidas, particularmente quando se diz respeito ao desenvolvimento do projeto e à transparência das ações do governo. São identificados elementos importantes para a estrutura da parceria tri setorial: legitimidade de representação; barreiras geográficas; responsabilidade; transparência; *accountability*; comunicação entre os participantes; capacidade de construção de ações e seu monitoramento (DAVY, 2001 *apud* YAKOVLEVA e ALABASTER, 2004).

Com o objetivo de obter resultados satisfatórios no processo de implementação de programas públicos através da parceria entre os três setores, é necessária uma coordenação que busque e consiga estabelecer uma ação cooperativa entre as instituições. Assim, uma alternativa proposta é a coordenação interorganizacional, que visa a ajustar as ações das organizações, assim como identificar e gerenciar a interdependência entre tais organizações, ou seja, manter e equilibrar a integração dos envolvidos, podendo assim alcançar uma meta coletiva estabelecida, além de visar a otimização dos resultados (BARBOSA e MEDEIROS, 2005).

As relações intersetoriais apresentam algumas dificuldades, como: demandarem muito tempo das partes envolvidas, para que assim se alcance alguma estratégia em comum para a realização do objetivo, que *a priori* é desejado pelas partes; relações assimétricas entre as partes envolvidas; dificuldades em cumprir e gerenciar seus objetivos; baixa transparência acerca dos objetivos buscados por cada setor e,

ainda; dificuldade no monitoramento das ações de cada setor (TEODÓSIO, 2009).

Os movimentos sociais que buscam promover o diálogo entre atores do governo, da sociedade civil e do mercado e visam estabelecer no espaço público uma forma diferente de se colocar como movimento social, ao não se declarar necessariamente um oponente ou “inimigo” da prefeitura, governo ou Estado, acabam por trazer novos elementos e uma maior complexidade à natureza e à forma de ação desses movimentos. Isso porque, ao trabalhar a partir de relações próximas com atores de mercado, prefeitura e sociedade civil, esses movimentos acabam por se localizar em uma arena do espaço público na qual múltiplos interesses e motivações, ora de espírito mais republicano e democrático, ora nem tanto, se manifestam, interpenetram, conflitam e articulam, simultaneamente.

Observa-se, também, que muitos movimentos sociais buscam ampliar os espaços de participação na formulação e avaliação de políticas públicas, o que gera debates sobre as possibilidades de realizar a *accountability* societal. Nota-se, ainda, que no Brasil não é somente a sociedade civil que crescentemente busca articular esforços para superar problemas socioambientais vis a vis os limites e armadilhas da vida cotidiana. Muitas empresas também passam a enunciar preocupação e foco de ação sobre problemas sociais e ambientais. Há o surgimento e avanço de relações intersetoriais que visam ampliar e aprofundar o diálogo dos três setores da sociedade para resolução de problemas de interesse público. Junto a isso temos os movimentos que buscam a melhoria da qualidade de vida na cidade e a participação popular.

O entendimento das diferentes possibilidades de interação entre atores do Estado, da sociedade civil e dos mercados, destacando tanto a aproximação entre eles quanto o distanciamento e o conflito em torno das questões que afetam o desenvolvimento sustentável das cidades, é essencial para se discutir a promoção (ou não) de processos de *accountability* societal. É justamente no momento desse exercício de democracia participativa que as relações entre Estado e outros atores da sociedade, ou seja, OSCs e organizações de mercado, podem assumir uma escala maior de tensão e conflito e de articulação e diálogo, operando simultaneamente e não de forma dicotômica ou excludente na mesma arena de ação no espaço público, o que pode gerar resultados relevantes para o processo democrático de gestão pública local.

### ***As perspectivas da participação popular no Movimento Nossa BH***

Para que seja possível observar a participação popular no MNBH, foram selecionadas três linhas de atuação deste movimento, seus desdobramentos e dificuldades. O Movimento atua com base em três eixos: o Programa de Indicadores e Metas, o acompanhamento da Gestão Pública e a Educação para a cidadania (NOSSA BH, 2012).

O primeiro consiste na seleção, sistematização, disponibilização e divulgação dos principais indicadores de qualidade de vida de Belo Horizonte para apropriação por toda a sociedade, dotando os cidadãos de “maior poder de debate e negociação frente aos técnicos de governo” (TEODÓSIO, 2009, p.16). Tal eixo possibilita aos cidadãos belo-

horizontinos terem mais informações sobre a cidade. O segundo eixo - acompanhamento da Gestão Pública - refere-se “ao acompanhamento sistemático das atividades dos poderes executivo e legislativo municipais, incidindo na tomada das decisões governamentais” (NOSSA BH, 2012). O terceiro eixo - Educação para a Cidadania -, por sua vez, diz respeito à execução de ações, campanhas e eventos que pretendem contribuir com a educação da população para a cidadania.

Em todos os eixos de atuação o MNBH explicita a intenção de formar cidadãos conscientes da realidade da cidade, a fim de torná-los aptos a debates mais profundos e, assim, escapar da esfera pública mitigada pela comunicação televisiva e superficial na qual vive grande parte da sociedade latino-americana (AVRITZER; COSTA, 2004).

A ação do Movimento Nossa BH incide sobre uma diversificada gama de assuntos que dizem respeito aos interesses da população de Belo Horizonte, como proposição de uma emenda à Lei Orgânica para instituir o Plano de Metas no Município, em 2009, que foi de grande relevância para a cidade. O Movimento continuou a mobilização para a sua aprovação em primeiro turno em 2010 e em segundo turno em março de 2012. A partir desta data, ficou determinado que os prefeitos da cidade, eleitos ou reeleitos, serão obrigados a apresentar à sociedade civil e ao Poder Legislativo o Programa de Metas e Prioridades de sua gestão, até 120 dias após a posse.

A lei define também a obrigatoriedade da divulgação semestral pelo Poder Executivo dos indicadores de desempenho relativos à execução do Programa de Metas

(NOSSA BH, 2012). Esta pode ser considerada uma das maiores conquistas do Movimento Nossa BH, dado que a população passa contar com um novo instrumento de controle da ação governamental, podendo acompanhar as promessas feitas e aquelas cumpridas. Este tipo de diálogo com o representante público e a sociedade é uma forma de participação popular diferente do simples ato de comparecer às urnas e votar.

No que tange à ação do Movimento contra a corrupção, o MNBH promoveu a campanha para a aprovação da Ficha Limpa Municipal, uma iniciativa nacional da Articulação Brasileira de Combate à Corrupção e à Impunidade (Abracci), o Instituto Ethos e o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) (NOSSA BH, 2012) A norma foi promulgada no dia 14 de setembro de 2011. Mais uma vez, o Movimento se configura como uma instância articulada e articuladora com o poder público e as demandas da sociedade.

A participação no Movimento Nossa BH acontece pela ação de pessoas físicas e voluntárias. O incentivo à participação no Movimento não tem nenhuma distinção para as pessoas participarem, pois é um movimento apartidário e não está ligado a qualquer crença religiosa. Apesar desta característica do Nossa BH, ainda existe um baixo nível de participação das pessoas e, quando existe, acontece de forma pontual e passageira.

A atuação do MNBH pode ser entendida como uma atuação da sociedade civil em ações coletivas a fim de obter acesso à cidade, sendo capaz de influenciar nas decisões políticas e impactar na forma em que o poder público tem

respondido às demandas sociais. Sublinha-se, ainda, a importância do Nossa BH na busca pela quebra da lógica do privilégio decisório, difundindo práticas de compartilhamento entre o Estado e a sociedade em espaços públicos.

No entanto, é válido levantar alguns questionamentos no que diz respeito à representatividade e legitimidade do Movimento. Seria de se supor que a representação exercida pelo Movimento Nossa BH fosse identificada com a representação da sociedade civil, terceira forma de representação na política contemporânea apontada por Avritzer (2007), em contraposição à representação eleitoral e de *advocacy*. Isso porque a relação entre o representante e o representado deveria ser dada pela autorização dos atores com experiência no tema; a forma de legitimidade da representação, pela finalidade e pelo processo; e o sentido da representação seria a da representação de temas e experiências.

Dentre os seis argumentos de justificação normalmente evocados pelos representantes da sociedade civil organizada para defenderem sua representação (intermediação, proximidade, serviços, filiação, identidade e eleitoral), expostos por Lavallo e Castello (2008), supõe-se que o argumento invocado pelo Nossa BH é o da proximidade. Isso porque o Movimento enfatiza a qualidade de sua relação com os cidadãos de Belo Horizonte, “invocando vínculos marcados pela contiguidade e horizontalidade como demonstração de seu interesse e seu papel genuíno de representantes” (LAVALLE; CASTELLO, 2008, p. 79).

O movimento realça, ainda, a capacidade de reivindicação e resolução de problemas comuns a tais cidadãos, na medida em que propõe favorecer a interlocução entre sociedade civil, empresas e governo. Ou seja, remete à suposição de necessidade de um interlocutor, no caso, o Movimento Nossa BH, a fim de viabilizar um debate aberto e democrático acerca dos interesses da população belo-horizontina. Interessante ressaltar que o Movimento Nossa BH não pretende representar ou falar por toda a sociedade da capital mineira. Assim, o Movimento Nossa BH se coloca, entre outras iniciativas das organizações da sociedade civil de Belo Horizonte, a fazer uma intermediação entre os três setores da cidade a fim de melhorar a qualidade de vida da mesma.

Este argumento está intrinsecamente relacionado à crítica à representação política eleitoral, admitida incapaz de transmitir com fidelidade a voz e os anseios da população, devido às distorções das estruturas institucionais de intermediação política eleitoral. Assim, tal crítica incita uma resposta que contempla, em certa medida, o controle social. Este controle social poderia ser feito através do acompanhamento das políticas públicas realizadas, seja por meio da Lei de Metas aprovado em 2012, de forma mais geral, seja por meio do sistema de indicadores, para demandar melhorias em determinados índices específicos.

No entanto, contrariamente ao que supõem Lavalle e Castello (2008), não existem as virtualidades positivas da proximidade (física) e da participação, consideradas como condições favoráveis ao reforço da relação entre representantes e representados, tampouco formas de controle ou sanção dos representantes (MNBH) pelos representados

(cidadãos). Um dos integrantes do MNBH afirma em entrevista: “Eu não conheço ninguém que já ouviu falar do Nossa BH e que conhece e que sabe o quê que é” (membro do MNBH). A divulgação do MNBH fica mais concentrada em páginas de internet e por meio de um canal de diálogo na rádio CBN, às quartas-feiras. Ainda assim, não consegue alcançar uma divulgação significativa, por exemplo, para a população de massa.

Assume-se, então, que a prática de representação desempenhada pelo Nossa BH seja aquela presuntiva, ou seja, unilateral “por parte daqueles que a exercem e não autorizadas pelos beneficiários em nome dos quais são exercidas” (LAVALLE e CASTELLO, 2008, p. 70). Dessa forma, no que diz respeito à legitimidade dos representantes, considera-se que não há um conjunto de procedimentos consensuais para a sua escolha nem de controle dos representantes do movimento pela sociedade civil (não organizada).

Pode-se argumentar que o Movimento Nossa BH se depara com a dupla face da *accountability* identificada por Lavallo e Castello (2008), pois ele enfrenta duas problemáticas: a da legitimidade das práticas de representação exercidas pela organização civil e a do controle e incidência sobre o poder público e suas estruturas administrativas realizadas por esta organização.

A isso se soma a questão da participação da população dentro do movimento. Inicialmente, o Movimento Nossa BH contou com o engajamento de diversos cidadãos, representantes de diversas instituições privadas e públicas,



como de outros movimentos sociais, fundações, universidades, associações de economia mista e indivíduos da sociedade civil não organizada, que se viram atraídas pela proposta política inovadora. Porém, com o tempo, elas dispersaram devido a uma série de problemas. Em certa medida, devido ao fato de a participação ser de caráter voluntário, o que tornava frágil o vínculo e a responsabilidade dos integrantes do movimento; e ao fato de não ter havido o investimento esperado por parte de empresas.

Essa última questão é levantada inclusive por um dos integrantes do movimento, o qual argumenta que alguns projetos esbarram na falta de recursos financeiros. Isso porque as empresas em Belo Horizonte se mostraram receosas em apoiar um movimento que pretende fiscalizar e acompanhar o andamento das atividades do governo. Constata-se, ainda, que o Nossa BH procura abrir espaços de diálogo e ação conjunta, mas encontra resistência da Prefeitura, da Câmara Municipal e de movimentos com outro perfil ideológico e trajetória política na luta pela participação popular, geralmente mais vinculados a iniciativas de base comunitária e de esquerda. Seria necessário, portanto, que a população de Belo Horizonte e o MNBH conseguissem superar determinadas barreiras histórico-culturais comuns à sociedade brasileira, avançando em direção a uma cultura cívica mais orientada em favor do interesse público.

### *Considerações Finais*

Os principais resultados obtidos por meio da análise referem-se à identificação de possibilidades de um exercício da democracia por parte de um movimento social, assim como a

existência de tensões estabelecidas entre sociedade, governo e empresas para o fortalecimento e estímulo da democracia participativa na sociedade. Observa-se, também, que o controle social sobre a gestão pública acaba por descortinar e ampliar importantes contradições tanto na atuação do MNBH quanto da própria promoção da participação popular por parte de governos, movimentos da sociedade civil e atores empresariais. Esses resultados podem contribuir para a ampliação do entendimento sobre como a participação popular tem se evoluído no contexto latino-americano, abrindo novas agendas de pesquisa capazes de incorporar novos elementos às análises clássicas já produzidas sobre o tema, sobretudo na medida em que tratam de relações intersetoriais e da presença de empresas nesse processo, e de formas de controle social pautadas pelo acompanhamento de metas específicas e técnicas de gestão pública local.

Conclui-se, ainda, que a participação das organizações da sociedade civil em ações coletivas a fim de obter acesso à cidade e interferência da sociedade nas decisões políticas impacta a forma pela qual o poder público tem respondido às demandas sociais. Além disso, o planejamento urbano passa a representar uma importante ferramenta de garantia dos direitos sociais, na medida em que há, em termos concretos, intervenções urbanas e provisão de serviços sociais nos espaços ocupados pela população. Representa-se assim, o direito à cidade.

Apesar dos avanços estabelecidos pela Constituição Federal brasileira de 1988, que permitiu que a participação adquirisse dimensão institucional e a ruptura do modelo clássico de democracia representativa pura, introduzindo no

ordenamento jurídico constitucional do país a concepção de democracia participativa, ainda há vários óbices a serem superados. Sendo assim, no Brasil, o padrão de relacionamento clientelista e a concepção pejorativa da política, fruto de uma experiência fundada numa longa trajetória sociohistórica, constituem um contexto que se contrapõe aos discursos e práticas de organização, mobilização e participação política (SILVA, 2001).

Pode-se afirmar, assim, que a atuação do Movimento Nossa BH está inserida em um contexto de ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas no Brasil. Esta sociedade organizada tem reivindicado um maior grau de participação nas instituições encarregadas da deliberação sobre políticas públicas nas áreas de saúde, assistência social e políticas urbanas, e, ao ter suas demandas atendidas, consolida o modelo de democracia participativa, complementando o modelo representativo. Assim, o Movimento busca quebrar a lógica do privilégio decisório, difundindo práticas de compartilhamento entre o Estado e a sociedade em espaços públicos.

A partir da construção do histórico do Movimento Nossa BH, afirma-se que a sua atuação pode ser entendida como uma manifestação da sociedade civil em ações coletivas a fim de obter acesso à cidade, sendo capaz de influenciar decisões políticas e impactar a forma pela qual o poder público responde a demandas sociais. Sublinha-se, ainda, a importância do Movimento Nossa BH para a difusão de práticas de compartilhamento entre o Estado e a sociedade civil em espaços públicos.

Apesar de o foco do trabalho ter sido o de apontar como o MNBH se configura como um meio para a participação popular, foi possível observar as dificuldades da participação popular, mesmo em um espaço em que a participação é o desejado e o esperado. Dessa forma, torna-se interessante e relevante nesse campo de pesquisa pensar sobre maneiras de diminuir as barreiras à participação popular no Brasil como um todo. Ou, ainda, refletir se as maneiras pelas quais se exerce a participação popular no Brasil acabam por reproduzir ou fortalecer as barreiras para seu exercício.

## **BIBLIOGRAFIA**

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, no 4, 2004, pp. 703-728.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da autorização à Legitimidade da Ação. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443- 464. 2007.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. **Teoria e Sociedade**. Revista dos Departamentos de Ciências Política e de Sociologia, UFMG, nº especial, 2005.

BAQUERO, Marcello. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo Perspec.** São Paulo, v. 15, n. 4, Dezembro. 2001.

BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino; MEDEIROS, Janann Joslin. **Coordenação Interorganizacional na Implementação de Programas Públicos**. Revista Gestão e Planejamento. Salvador, ano 6, n. 11, jan./ jun. 2005.

BIER, Clerilei Aparecida; FEUERSCHUTTE, Simonse Ghisi; SCHMITZ, Leandro Costa; BOUSFIELD, Rodrigo; SIMM, Tatiane Amanda; PENA, Francisco Tiago. Sociedade, empresa e governo: uma experiência de implementação de um novo paradigma de democracia participativa. **Cadernos Ebape**, v.8, n.4. 2010.

BOGOTÁ COMÓ VAMOS. **Contenido**. Disponível em:<<http://www.bogotacomovamos.org/scripts/contenido.php?idCnt=2>>. Acesso em 21mar. 2012.

CABRAL, Eloisa Helena de Souza. Valores e espaço público: referenciais e instrumentos para a avaliação de projetos sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro. nov/dez., p.1915-1941. 2011

CICONCELLO, Alexandre. **A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil**. 2008. Disponível

em:<<http://www.cdes.gov.br/documento/860192/a-participacao-social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-brasil-alexandre-ciconello-.html>>. Acesso em: 20 mai.2012

CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Rede de cidades**. Disponível em:<[http://www.cidadessustentaveis.org.br/rede\\_cidades](http://www.cidadessustentaveis.org.br/rede_cidades)>. Acesso em 15 out.2012.

COSTA, Márcia Helena Batista Corrêa. **Participação Democrática e Planejamento Urbano**: o Conselho de Política Urbana e as Conferências de Política Urbana em Belo Horizonte. Tese. Universidade Estadual de Campinas, Ciências Sociais. 2011.

DOIN, Guilherme Augusto; DAHMER, Jeferson; SCHOMMER, Paula Chies; SPANIOL, Enio Luiz. Mobilização Social e Corrupção do Controle: O que sinalizam os processos

de Construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social. **Revista Pensamento e Realidade**. Ano XV. v. 27. n. 2. p. 56-79. 2012.

FLEURY, Sonia. **Políticas sociais e democratização do poder local**. 2003.

Disponível em: <[http://peep.ebape.fgv.br/sites/peep.ebape.fgv.br/files/politicas\\_sociais\\_democratizacaolocal.pdf](http://peep.ebape.fgv.br/sites/peep.ebape.fgv.br/files/politicas_sociais_democratizacaolocal.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2012.

FOWLER, Alan. NGDOS as a moment in history: beyond aid to social entrepreneurship or civic innovation? **Third World Quarterly**. v.21. n.4. p. 637-654. 2000

GAMSON, William A. Civic Renewal and Inequality. **The Good Society**, v.12, n.1, p.63-66. The Pennsylvania State University, University Park, PA. 2003

GOIRAND, Camille. Analysing Social Movements: A Comparison of European and Latin-American approaches since the 1970s. Barcelona: **CIDOB**, n.30, jul. 2009. Disponível em:

<  
[http://biblioteca.universia.net/html\\_bura/ficha/params/title/analysing-social\\_movements-comparison-of-european-and-latin-americanapproaches/id/48472792.html](http://biblioteca.universia.net/html_bura/ficha/params/title/analysing-social_movements-comparison-of-european-and-latin-americanapproaches/id/48472792.html)>. Acesso em: 20 de jun. 2012

GOODHART, Michael. Democratic Accountability in Global Politics: Norms, not Agents. **The Journal of Politics**, v. 73, n. 1, p.45-60 .2011.

GOHN, Maria da Glória. **Novas Teorias os Movimentos Sociais**. São Paulo: Loyola, ed. 2, 2009. p.9-168.

LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELLO, Graziela. Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: cidade do México e São Paulo. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 67-86, jan./ abr. 2008.

MALAIÁ, M. C. B. T.; VIEGAS, M. C. L, C.; MAGALHÃES, G.

**S. Governança gerencialista e governabilidade com controle social – experiência brasileira.** In: EnANPAD – Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2011, Rio de Janeiro – RJ. Anais do EnANPAD – ANPAD, 2011.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n.3, p.551-579, mai./jun. 2008.

NETO, Fernando Lima. Relação com o Estado na Visão das ONGs: uma sociologia das percepções. **IPEA**. p.1-29. 2013

NOSSA BH, **Dossiê Nossa BH**. Disponível em:

<[http://www.nossabh.org.br/up\\_artigo/we3ku2ho0ce8.pdf](http://www.nossabh.org.br/up_artigo/we3ku2ho0ce8.pdf)>

. Acesso em: 15 out. 2012.

OSTRANDER, Susan A. Issues Raised by a Reading of Civic Innovation in America. **The Good Society**. The Pennsylvania State University, University Park, PA. v.12, n.1,p.52-55. 2003

QUIÑONES, Andrés Hernández; HERRERA, Jorge Flórez; HERNÁNDEZ, Edna Bautista. Análisis y Estudio de Experiencias de Accountability Social en América Latina. **CIDER – Centro de Estudios Interdisciplinarios Sobre el Desarrollo**. p. 1-86.2011

SELSKY, John. W.; PARKER, Barbara. Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice. **Journal of Management**. 2005.

SCHOMMER, Paula Chies; NUNES, Jonas Tadeu; MORAES, Rubens Lima. Accountability, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal. Brasília: **Revista da EAGU**, Ano IV, n. 18, maio, 2012. Pgs. 229-58.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da “Participação Popular”**: Análise comparativa de processos de participação

social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Dissertação de doutorado em Sociologia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Brasil. 2001

TEODÓSIO A.S.S. Parcerias Tri-Setoriais: em busca de seus desdobramentos sobre a cidadania na América Latina. In **IX Congresso Anual de Investigación sobre El Tercer Sector em México**. VII Conferencia Regional Istr América Latina Y El Caribe. p.24. 2009.

YAKOVLEVA, Natalia; ALABASTER, Tony. **Tri-sector partnership for community development in mining: a case study of the SAPI Foundation and Target Fund in the Republic of Sakha (Yakutia)**. 2003. Disponível em:<<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0301420704000315>>. Acesso em: 29 set. 2012.



*Planes y programas de metas  
como innovaciones en los  
procesos de rendición de cuentas  
en el nivel local. Experiencias en  
el marco de la Red  
Latinoamericana por Ciudades y  
Territorios Justos, Democráticos  
y Sustentables.*

*Pamela Cáceres*

*América Latina urbana, rica y desigual: una realidad para el  
debate crítico y las prácticas innovadoras*

América Latina podría ser descripta por algunas de sus características distintivas: constituye una región cuya población está fuertemente concentrada en espacios urbanos – el 80% de las personas viven en ciudades; las actividades económicas basadas en lo urbano representan más del 80% del producto bruto en los países más urbanizados de América Latina; su territorio es uno de los mejor dotados de recursos naturales del planeta y es el continente que presenta la mayor desigualdad social en el mundo – el 10% más rico concentra

casi el 40% de la riqueza mientras que el 40% más pobre recibe un 14% del total. En las ciudades se concentra el poder, la riqueza, la comunicación, la ciencia, la tecnología, pero también los peores índices de marginalidad y exclusión, deterioro ambiental, e inseguridad. La realidad latinoamericana es diversa pero presenta también elementos comunes que permiten afirmar: América Latina es urbana, rica y desigual<sup>1</sup>.

Si estos indicadores presentados se analizaran a la luz de una perspectiva de la ciudad como construcción social podemos constatar que la dinámica sociopolítica sobre la que se construyó el proyecto urbano en la región ha sido históricamente excluyente (Cáceres, 2010). Desde una postura crítica y con objetivos de transformación, esta realidad expresa que es necesario atender no sólo a los resultados problemáticos que muestran los datos, sino también a los procesos sociopolíticos que subyacen como causas estructurales de los mismos. Parece evidente que los problemas en la región tienen mucho que ver con la forma en que se hacen las cosas, en que se coordinan las acciones y se toman las decisiones que afectan al conjunto de las sociedades. Pensar en el desarrollo sustentable en Latinoamérica obliga a considerar necesariamente los mecanismos de gobernanza existentes, que conllevan una determinada distribución y ejercicio del poder, determinados mecanismos de toma de decisión, de asignación de recursos y de representación de intereses.

Los resultados de los procesos de gobernanza que han tenido lugar en los 200 años de historia política en los países y ciudades del continente, habilitan la proposición de que no es

posible pensar en un desarrollo urbano sustentable sin atender a la cuestión de la democratización. En estos contextos la democracia local constituye, simultáneamente, un objetivo y un medio para la construcción de sociedades más justas, inclusivas y sustentables. La posibilidad de mayor o menor inclusión y representatividad de las decisiones públicas es dependiente del mayor o menor grado de participación de la sociedad civil y la ciudadanía en dichos procesos de decisión, y la participación, a su vez, es fuertemente condicionada por la posibilidad efectiva que tienen los ciudadanos de informarse sobre los procesos sociales, sobre los criterios que orientan las decisiones y sobre las acciones llevadas a cabo por los agentes estatales.

En consonancia con algunas de estas realidades y posturas descritas, en la última década América Latina ha captado, de manera creciente, la atención de reflexiones teóricas e investigaciones en el mundo académico y ha motivado la emergencia de prácticas innovadoras tanto desde el estado como la sociedad civil en numerosos centros urbanos latinoamericanos. El presente trabajo describe algunas de estas exploraciones conceptuales y refiere a algunas de las más de 50 experiencias locales que integran la denominada Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables (en adelante RLCTJDS). La característica común de éstas iniciativas - que presentan grados disímiles de desarrollo - es que han desarrollado estrategias tendientes a ampliar las posibilidades efectivas de la ciudadanía para ejercer su derecho a participar e informarse respecto del estado de situación de los temas trascendentales en sus respectivas ciudades, monitorear la acción estatal e incidir en la agenda del estado. Además de reivindicar el

derecho a participar de las cuestiones de interés público, focalizan su accionar en la construcción de poder social orientado a generar “mejores condiciones para” y “mayor eficacia de” la participación ciudadana.

Algunas de las características comunes que identifican a las experiencias ciudadanas que integran la RLCTJDS, además de un objetivo político común – “Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables”, son las estrategias elegidas para alcanzar dicho objetivo. Pueden identificarse entre sus líneas de acción más importantes:

- *“Monitorear el estado de situación de las ciudades en lo que respecta a la calidad de vida, la justicia social, la democracia y la sustentabilidad;*
- *Promover la participación ciudadana y una ciudadanía activa;*
- *Hacer seguimiento e incidir en las políticas públicas;*
- *Promover espacios para el diálogo entre la sociedad civil, actores privados y la interlocución permanente con los poderes del Estado.*
- *Socializar información y conocimiento para que se promueva una participación informada de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión”. (RLCTJDS, 2011)*

-  
Estas iniciativas de la sociedad civil contribuyen en gran medida a reivindicar y poner en valor la información pública tanto su disponibilidad y accesibilidad como su democratización, entendiendo aquella no sólo como un derecho humano sino también como una condición para la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública y para la participación ciudadana efectiva. Sostienen en mayor o menor medida, según el caso, que la participación, la

articulación de redes de acción colectiva y la construcción de consensos y posicionamientos frente a la realidad urbana constituye un mecanismo que puede promover las transformaciones necesarias en las instituciones públicas. Entienden que sólo a partir del fortalecimiento de una opinión pública crítico-reflexiva es posible propiciar una ciudadanía activa que se reapropie de la política. Reivindican la incidencia pública de la sociedad civil como una forma de participación política legítima y como modo de hacer la democracia representativa más participativa y deliberativa.

Las experiencias de la RLCTJDS comparten metodologías, adoptan modos de accionar particulares, innovan y aprenden unas de otras. Como espacio de acción en el nivel regional han logrado constituir una masa crítica significativa con posibilidades de impacto en la movilización y articulación de capital social, en la generación de capacidades para la incidencia en las políticas urbanas y en la construcción de una nueva cultura política. A partir de esas consideraciones, este trabajo sostiene que es necesario reflexionar sobre los alcances y limitaciones de éstas prácticas con el fin de analizar su potencial para la construcción de un nuevo proyecto urbano en América Latina. Para ello se presenta aquí el resultado de un estudio comparado de casos en 7 ciudades – cuatro ciudades argentinas y 3 brasileras – focalizando en una innovación institucional promovida por iniciativas de la RLCTJDS, los Planes o Programas de Metas.

Estas herramientas, que obligan a los alcaldes, prefectos e intendentes a presentar, al iniciar sus gestiones, sus programas de gobiernos expresados en metas mensurables y a rendir cuentas periódicamente por el estado de avance de las

mismas, presentan un gran potencial para la democratización en la medida que: genera mejores condiciones para procesos de rendición de cuentas mas interactivos, dialógicos y argumentativos; favorece la interacción entre gobernantes y ciudadanos; disponibiliza mejor información para el monitoreo, la evaluación de las políticas públicas y la construcción de una opinión pública informada y; facilita el involucramiento y la participación ciudadana en los procesos políticos en el nivel local.

Sin embargo, el alcance que pueda tener la implementación de estas nuevas prácticas dependerá del contexto y dinámica sociopolítica que caracteriza a cada sociedad local, del enfoque y prácticas de gestión de los gobiernos municipales, de las características de la sociedad civil y las formas de interacción entre ambos. La implementación de los Planes y Programas de Metas son contingentes de estos factores, pero también los actores a partir de sus estrategias y acciones pueden ampliar o restringir, cambiar y o reproducir antiguos modos de proceder. De la comprensión que tengan de la herramienta tanto actores estatales como de la sociedad civil, de la interpretación de los constreñimientos y posibilidades que enfrentan y de la voluntad de asumir el desafío de transformación dependerá cuanto pueda avanzarse con esta innovación institucional y su potencial democratizador.

Este trabajo presenta en primer lugar algunos desarrollos conceptuales que fundamentan la importancia de los procedimientos y procesos de rendición de cuentas para la profundización de la democracia en América Latina. Estos elementos permitirán, a su vez, plantear algunas dimensiones relevantes para analizar las experiencias en vistas a aquel

objetivo. En la segunda parte se describirán algunas conclusiones resultantes de la aplicación de esas matrices a casos concretos, entendiéndose que las mismas son susceptibles de ser utilizadas también en otros contextos y experiencias.

### *Democratización y Accountability: reflexiones y propuestas*

Los conceptos, diseños institucionales y prácticas democráticas están siendo objeto de análisis crítico en todo el mundo, pero en América Latina principalmente a partir de los impactos de los procesos de democratización que confluyeron con la neoliberalización de las sociedades en la región con sus consecuencias en términos de exclusión social y corrupción. La constatación del fracaso de las políticas de reforma llevadas a cabo durante la última década del siglo XX pusieron en evidencia, con más claridad aún en los principales centros urbanos del continente, que la ola democratizadora no tuvo como consecuencia regímenes ni más eficientes, ni más inclusivos. Por el contrario, la restitución del derecho al voto y la libertad de expresión pusieron de manifiesto la contradicción entre la vigencia de estos derechos junto a profundos déficits democráticos dados por el incremento de la exclusión y la desigualdad social, la inseguridad, la crisis de representación, la degradación y/o privatización de los bienes públicos, entre otros.

Esta “confluencia perversa entre democracia y neoliberalismo” - en términos de Olvera e Isunza - , a la vez que generó serios obstáculos para el ejercicio democrático, puso a su vez en el tapete nuevos discursos y prácticas tendientes a reflexionar y repensar los regímenes realmente

existentes en la región y considerar la participación ciudadana en la definición, control y evaluación de las políticas públicas como propuesta para la creación de nuevas posibilidades para la democratización en América Latina (Olvera e Isunza, 2004).

Otros autores (Strasser, 2000; Oxhorn, 2003; Fleury, 2004) han destacado el impacto de la desigualdad en las “democracias reales” del siglo XXI en el continente y, algunos de ellos, como Oxhorn (2003), han recuperado el concepto de esfera pública y su vinculación con la teoría democrática, destacando la necesidad de analizar las transformaciones que ha sufrido aquella a partir de la restitución de los derechos políticos en Latinoamérica. Oxhorn (2003) sostiene que el retorno de gobiernos civiles electos ha instalado un modo neopluralista de inclusión política basado en el mercado que asigna valor fundamental al interés individual, con marcados rasgos autoritarios a partir de los cuales el poder político tiende a impermeabilizarse no sólo respecto a la participación democrática más allá del voto, sino también al control e inspección pública. A partir de la descripción de este fenómeno afirma que, a pesar de no estar ya formalmente restringida, “en la práctica la esfera pública en las democracias latinoamericanas es limitada en formas que contribuyen a una creciente distancia entre una elite política y la gente que ella supuestamente representa” (Oxhorn, 2003: 132). Para el autor, la esfera pública puede y debe ser evaluada en relación con la calidad de los regímenes y por tanto “...puede ser caracterizada de acuerdo a su inclusividad en términos de los actores que pueden participar activamente en ella y la capacidad de esos actores para alterar patrones de integración o el total ejercicio del poder a través de tal participación (Calhoun, 1993:278). En otras palabras, la esfera pública debe



ser evaluada de acuerdo a quién es incluido en ella (y quién no), así como del significado de esa inclusión en términos de la habilidad de esos actores para conseguir sus propios intereses autodefinidos” (Oxhorn, 2003: 133-134)

En general, los debates que se dan en lo que Gaventa denomina el campo de la “profundización democrática” (deepening democracy field), focalizan cada vez más en “el proyecto político de desarrollar y sostener una cada vez más sustantiva y empoderada participación ciudadana en el proceso democrático” (Gaventa, 2006: 7) que complementa a la democracia representativa. En este campo el autor identifica cuatro enfoques propositivos, no excluyentes sino complementarios, respecto a qué estrategias utilizar para profundizar la democracia: el enfoque de la democracia de la sociedad civil, el de la democracia participativa, el de la democracia deliberativa y el de la gobernanza participativa empoderada (empowered participatory governance). Estos desarrollos comparten la concepción que la democracia no constituye sólo un conjunto de normas, procedimientos y diseños institucionales, tampoco se limita a la competencia electoral, sino por el contrario, es o debe ser el proceso por el que los ciudadanos ejercitan el control de las decisiones que afecta sus vidas, y como tal permite materializar el principio del autogobierno que la democracia lleva implícito (Gaventa, 2006).

Estas propuestas que ponen el acento en el potencial del capital social, la participación y la deliberación destacan, a su vez, la necesidad de ampliar las formulaciones conceptuales y empíricas de la participación política como así también de desarrollar nuevas formas de comprensión de los procesos

políticos y de las posibles estrategias para profundizar su democratización. Recuperan un *enfoque relacional* de los fenómenos políticos cuyo propósito es analizar las interfaces entre la esfera política y la de la sociedad civil que incluya la consideración del poder en las dinámicas de construcción social y de gobierno de las decisiones que atraviesan el sistema político. Democratizar, desde esta perspectiva, implica visibilizar la verdadera dinámica de los procesos de decisión de modo de romper los patrones que impiden ampliar e incluir voces, sobre todos las estructuralmente excluidas.

Desde una perspectiva relacional como la descrita, en la que se incluye la consideración del poder en el análisis de las posibilidades de transformación social el gran interrogante es ¿es posible democratizar en condiciones sociopolíticas de exclusión social y política como las que predominan en el continente? Si se trata de democratizar el poder pero el poder se encuentra fuertemente concentrado y no es público en su lógica de reproducción y de participación en los procesos decisorios que afectan los intereses y bienes sociales, la democracia no sólo aparece como fin en sí mismo sino como el medio necesario para romper la circularidad perversa que se establece en las relaciones estado-sociedad y el modo en que se define la esfera pública. La ruptura de estos patrones no se dará de manera espontánea sino por el contrario a partir de procesos conscientes y deliberados de construcción de nuevas formas de gobernanza de lo público que den cuenta de las contradicciones de los regímenes actuales y reivindiquen la necesidad de nuevas fuentes de legitimidad del poder, pero ¿cómo construir entonces un nuevo equilibrio de poder capaz de llevar a cabo estas transformaciones?

Es a la luz de estos interrogantes que comienza a perfilarse una nueva agenda de reflexión y acción que atrae la labor del mundo académico y la emergencia de nuevas prácticas de actores sociales y políticos. Los desafíos parecen centrarse en la necesidad de una reflexión crítica que permita reconocer y comprender los obstáculos existentes, su inserción y particularismos en diferentes contextos sociopolíticos, la identificación de potenciales estrategias de transformación en los intersticios de los regímenes actualmente existentes y el desarrollo de innovaciones creativas capaces de proponer alternativas, complementar y fortalecer las instituciones tradicionales de la democracia representativa.

Entre estas propuestas reflexivas, analíticas y prácticas se insertan los trabajos que desatacan las características y potencialidades de los mecanismos de rendición de cuentas (o accountability) en las sociedades contemporáneas en general y en las latinoamericanas en particular. Autores como Schedler, Fox, Ackerman y Olvera e Izunza plantean la rendición de cuentas como proceso que involucra a los agentes estatales y actores sociales en una dinámica que permite poner límites al poder y su ejercicio, mejorar la transparencia y la legitimidad de las decisiones y acciones del Estado y mejora también las condiciones para la participación en la medida que dispone información abierta a la evaluación crítica de la opinión pública. (Olvera, A. y Isunza Vera, E., 2004; Ackerman, J., 2005; Fox, J., 2006; Schedler, A., 2008)

Para estos autores la Rendición de Cuentas (RdC) es un conjunto de normas, procedimientos y prácticas que obligan a los agentes públicos a *“informar sobre sus decisiones y a justificarlas en público (answerability)”*, implica el derecho de los

ciudadanos de exigir que el poder se abra a la inspección pública y *“la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso que hayan violado sus deberes públicos”* (Schedler, A.; 2008: 12, 13). La RdC puede darse a través de mecanismos institucionales o de accountability horizontal y vertical - sistema de separación de poderes, de frenos y contrapesos, elecciones periódicas y competitivas- (O'Donnell, G.; 2001) o mediante controles extrainstitucionales por los que *“los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en la esfera pública pueden cuestionar determinadas decisiones o políticas públicas, denunciar comportamientos ilegales de los funcionarios públicos, o tematizar nuevos problemas o asuntos”* (Peruzzotti 2006: 47). En este último caso el control es de tipo informal e indirecto en la medida que el objetivo es influir en la opinión pública y/o activar los mecanismos institucionales formales establecidos y se la denomina *“accountability social”*.

Para quienes se interesan por estos mecanismos institucionales y prácticas informales, el fortalecimiento de los procesos de RdC -más allá del voto - es entendido como un requisito fundamental para reducir los riesgos que provienen de la delegación del poder y los déficits democráticos en América Latina. Así, al valorar la RdC, destacan algunas dimensiones que resultan relevantes para pensar la consolidación de la democracia en las sociedades actuales:

1- La RdC tiene una *dimensión relacional*: dado que los agentes públicos rinden cuentas ante alguien, la ciudadanía, de manera directa (en las instancias electorales, o en la comunicación directa con la ciudadanía) o indirecta (a través de las instancias institucionales representativas previstas como los órganos legislativos y de control horizontal). Los ciudadanos también, directa o indirectamente ejercen el

derecho y la responsabilidad de controlar y exigir la rendición de cuentas a los agentes públicos, directamente por medio del ejercicio del derecho a la información pública, la participación en institutos de democracia directa, etc. e indirectamente a partir de la influencia en la opinión pública y la activación de los actores e instancias institucionales vinculados al control del poder político. Las características que adquieren los procesos de RdC en una sociedad determinada dan cuenta del vínculo existente entre estado y sociedad, entre representantes y representado, ampliando la perspectiva -que las concepciones estadocéntricas de los procesos políticos restringen- y permitiendo cualificar la democracia desde este punto de vista.

2- La RdC tiene una *dimensión informativa*, al hacer públicas decisiones y acciones la información, su publicidad y accesibilidad es puesta en valor. Constituye ésta un insumo fundamental para comunicar las decisiones y para realizar evaluaciones respecto de las mismas. La información que producen las agencias estatales no constituye sólo un recurso administrativo y de gestión sino un bien público que sirve de base no sólo a la información de los actos de gobierno, sino también a las acciones de control y evaluación crítica de aquellos por parte tanto de agencias estatales como por las organizaciones sociales y los ciudadanos.

3- La RdC tiene una *dimensión argumentativa y dialógica* en la medida que obliga a, explicar y fundamentar las decisiones y los criterios de las elecciones y establece un diálogo entre quienes exigen y quienes rinden cuentas. El potencial deliberativo de los procesos de RdC radica en que el mismo aporta la posibilidad de justificación necesaria para dotar a las decisiones no sólo de legalidad (en consonancia con las reglas de la democracia representativa) sino también de

legitimidad social, la cual sólo puede estar dada por la búsqueda del consenso y acuerdo social en torno a los fines colectivos y los medios para alcanzarlos. La ciudadanía, directa o indirectamente a través de sus representantes, no sólo son receptores de la información por la que se comunican las elecciones y acciones de los gobiernos y agentes estatales, sino que pedir explicaciones y fundamentos de tales decisiones e incluso expresar disenso argumentado.

En este sentido la RdC pone en tensión la tendencia delegativa de la democracia representativa (O'Donnell, G.; 2009) y genera condiciones para el ejercicio de la dimensión activa de la ciudadanía supeditando el poder no sólo al imperio de la ley, sino también al imperio de la razón al considerar que el poder puede y debe someterse al escrutinio público más allá del proceso electoral. Esto es así en la medida que el ejercicio del poder en los regímenes democráticos lleva implícito esta dimensión relacional a partir de la cual resulta incongruente sostener concepciones verticalistas y unidireccionales de las decisiones públicas. *“En el corazón de la rendición de cuentas está el diálogo crítico. No se trata de un juego de un sólo tiro sino de un juego iterativo, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contrargumentos”*. (Schedler, A.; 2008: 15))

Por otra parte es necesario reconocer que la RdC, como proceso, excede al sistema político e involucra a otros actores sociales. Las condiciones para fortalecer políticas de RdC que favorezcan las dimensiones interactiva, informativa, argumentativa y dialógica residen tanto en los actores estatales como en los de la sociedad civil y en los procesos que se dan en la interfase de ambas esferas. Estas condiciones no

necesariamente existen o están dadas de antemano, no surgen espontáneamente sino que sólo resultan del esfuerzo consciente, deliberado y permanente por construirlas. Por el contrario en situaciones sociopolíticas concretas ocurre que:

- a. *No siempre existen situaciones ideales de separación y autonomía de los poderes estatales para el efectivo control y balance horizontal.* En muchos casos en los que, por ejemplo, en los que prima la lógica cuantitativa en los poderes legislativos con mayoría oficialista es difícil el control de éstos sobre el ejecutivo dado que este último descansa preferente en el voto como regla de decisión que en la deliberación o el intercambio argumentado de razones. Por su parte los bloques opositores en las cámaras no siempre están dispuestos al ejercicio del control en toda su amplitud, al menos en los términos y diferentes dimensiones que plantean los procesos de RdC, en la medida que las estrategias opositoras, a veces, tienden a ser también contrarias al intercambio de argumentos.
- b. *Los agentes de los tres poderes del Estado no siempre son receptivos de las opiniones y conocimientos de los actores de la sociedad civil.* El marco normativo, los procedimientos y prácticas del estado y sus agentes pueden facilitar u obstaculizar procesos de RdC (horizontales y verticales). Dependerá del enfoque político y de gestión de la cuestión pública que predomine en determinado momento, el que determinará la predisposición al cambio, la apertura y la interacción que los gobiernos tengan. También de cuán problematizada esté la opinión pública respecto de las temáticas que son objeto de decisión, RdC y control.

- c. *La sociedad civil no siempre tiene capacidad de incidencia para crear y activar agencias de rendición de cuentas y hacer visibles situaciones problemáticas. El grado de eficacia de la sociedad civil y la ciudadanía depende en gran medida de la cultura política predominante (la pasividad, la delegación y el individualismo son contrarios a la posibilidad de existencia de ciudadanía activa), del stock de capital social existente (la fragmentación y desconfianza en la sociedad civil hacen dificultad para la acción colectiva necesaria para lograr incidir), de la disponibilidad, accesibilidad y difusión de la información ( sin la cual se ven limitadas las posibilidades de presentar evidencias, de dar cuenta de los problemas, de formar un juicio crítico, de argumentar y fundamentar posiciones).*

Es por estas consideraciones que el estudio sistemático de procesos de RdC y también los esfuerzos para formular estrategias de fortalecimiento de los mismos, requieren del análisis de los alcances de las instituciones, espacios, procedimientos y prácticas de Rdc que involucran a actores estatales y de la sociedad civil, reconociendo su impacto y potencialidad en la democratización de los procesos de decisión en las democracias contemporáneas.

El estudio debe considerar las distintas dimensiones de la RdC, entenderla como proceso inserto en un determinado contexto sociopolítico (particulares desafíos, lógicas de poder y posibilidades estratégicas dada por su conocimiento), en su dimensión relacional y evaluados en su contribución a la democratización.



## **Planes de metas como innovación institucional orientada a mejorar la RdC: alcances y condicionantes.**

En febrero de 2008 la Cámara Municipal de San Pablo aprobó la enmienda número 30 a la Ley Orgánica Municipal instituyendo en su artículo 69 la obligación de los prefectos de presentar a los noventa días del inicio de su mandato un Programa de Metas en el que se detallen las prioridades de su gestión expresadas en acciones estratégicas, indicadores y metas cuantitativas. Esta obligación conlleva, asimismo, la necesidad de considerar las promesas electorales, la amplia divulgación del Programa de Gobierno, la realización de debates y audiencias públicas generales, temáticas y regionales para la participación de la ciudadanía y la potencial incorporación de modificaciones al Programa original, la divulgación semestral de indicadores de desempeño y la rendición de cuentas anual del estado de avance del plan.

Con esta enmienda promovida desde la Red Nossa Sao Paulo, una de las iniciativas que integran la RLCTJDS, se crea un nuevo instituto de planificación y rendición de cuentas con elementos que, en sí mismo y a partir de los procesos sociopolíticos que desencadena, generan nuevas condiciones y oportunidades para un nuevo tipo de vínculo entre gobernantes y ciudadanía. Esta iniciativa, inspiró a otras similares en Brasil y en Argentina<sup>2</sup>. Hasta el momento 36 ciudades brasileras<sup>3</sup> y 4 ciudades argentinas<sup>4</sup> ya cuentan con normativas de Programas o Planes de Metas (PM) y en numerosas otras ciudades en distintos países de la región, actores de la sociedad civil procuran incidir para contar también con esta innovación institucional en el nivel local.

Los planes o programas de metas constituyen mecanismos de rendición de cuentas instituidos por normas promovidas por actores de la sociedad civil en ciudades brasileras y argentinas. Constituyen un nuevo tipo de RdC de tipo mixto, vertical por un lado ya que, a diferencia de la RdC electoral, establece un proceso interactivo entre Ejecutivo y Sociedad tendiente a instrumentar acciones informativas, argumentativas y dialógicas que facilitan el monitoreo y la participación ciudadana. Incluye también elementos de la RdC horizontal dado que en mayor o menor medida - según el caso- participa el poder legislativo en el control del cumplimiento de este nuevo mecanismo.

Las normas aprobadas en el nivel municipal difieren en su alcance pero también en su implementación y en las características de las prácticas desarrolladas por los actores locales. El análisis comparado de estos mecanismos y procesos de RdC puede resultar relevante en la medida que se trata de experiencias de innovación que surgen de la sociedad civil - a partir de estrategias de incidencia- que plantean sistemas mixtos de RdC, es decir activan las instituciones formales de RdC horizontal entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, pero también establecen mecanismos de participación ciudadana y de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo hacia la ciudadanía de manera directa. En general el surgimiento de estas propuestas tiene anclaje en situaciones de insatisfacción con las gestiones democráticas en ciudades latinoamericanas y en la procura de mejorar, ampliar y transparentar los procesos de toma de decisión, definición y evaluación de las políticas públicas a la vez que incluyen en su concepción las dimensiones relacional, informativa y dialógica de la RdC. Su institucionalización formal y trayectoria como así también las

particularidades que cada experiencia transita en su singular contexto puede contribuir con reflexiones y proposiciones conceptuales y prácticas. Para ello se requiere la adopción de un enfoque que considere las **particularidades del contexto sociopolítico** en el que cada proceso se inserta y una **perspectiva relacional** del mismo que reconozca la importancia tanto de los factores *político-institucionales* como los de la *base social*, los cuales están relacionados en una dinámica interactiva que es “condicionada por” y a la vez “influye en” la realidad local.

En consonancia con las premisas resaltadas este trabajo presenta avances de un proyecto de investigación en curso<sup>5</sup>. En el mismo se analizan de manera comparada 7 casos, tres iniciativas surgidas en ciudades brasileras (San Pablo, Río e Ilhabela) y cuatro iniciativas argentinas (Córdoba, Mendoza, Maipú y San Martín de los Andes). En esta primera etapa se seleccionaron experiencias que pertenecen a ciudades argentinas y brasileras - los dos países en donde, hasta el momento, se han producido el mayor número de avances en la existencia de leyes u ordenanzas de Planes/Programas de Metas-, teniendo en cuenta la diversidad desde el punto de vista del tamaño de las ciudades y las características de las iniciativas de la sociedad civil que promovieron las reformas institucionales.

En cada caso se analizaron:

- a- Las características y alcances de las normativas que instituyen Planes o Programas de Metas como nuevo mecanismo de RdC en ciudades latinoamericanas.
- b- Las características particulares de las iniciativas de la sociedad civil que los promueven y el contexto y

proceso en el que los Planes o Programas de Metas surgen.

c- Las características de su implementación.

A continuación algunas de las cuestiones identificadas.

### ***1- Características y alcances de las normativas que instituyen Planes o Programas de Metas como nuevo mecanismo de RdC en ciudades latinoamericanas***

El análisis comparado de las normativas que instituyen los Planes/Programas de Metas permite identificar similitudes y diferencias ilustrativas no sólo de los alcances de este nuevo mecanismo en cada ciudad, sino también del proceso que dio lugar a su aprobación. A pesar que todas las experiencias se inspiraron en el caso de la ciudad de San Pablo, existen particularidades significativas entre las iniciativas argentinas y las brasileras y entre las ciudades argentinas entre sí. Es interesante el hecho que los textos normativos brasileros estudiados (enmiendas a las leyes orgánicas municipales) son prácticamente iguales en todos los casos.

Las diferencias entre los dos países tienen como fundamento en primer lugar los diferentes regímenes jurídicos y procedimentales de Brasil y Argentina. Esto explica, por ejemplo, que los Programas de Metas en Brasil, se hayan institucionalizado por enmiendas a las leyes orgánicas municipales (procedimiento muy habitual en ese país) y en Argentina mediante ordenanzas municipales y en consecuencia la diferente jerarquía de las normas en uno y otro caso. Pero más allá de ello, podemos decir que estas normas, como toda institución, constituyen un marco que habilitará o

restringirá en mayor o menor medida, según el caso, las posibilidades y alcances de los procesos de RdC que instituyen y regulan.

En vista de este último criterio de análisis puede decirse que:

- Existe mucha similitud en las enmiendas a las leyes orgánicas brasileras, cuyos textos son prácticamente iguales, con un cambio de nombre (de Programa de Metas a Plan Estratégico) y en el plazo de presentación (90 a 180 días) en la ciudad de Rio de Janeiro.
- Los casos argentinos presentan diferencias entre sí, en general todas como resultante de las particularidades del proceso durante el que fueron promovidas, debatidas y aprobadas –que veremos más adelante–
- Sólo los casos de Córdoba y San Martín de los Andes (SMA) explicitan en el propio texto de la norma una definición del Plan de Metas (PM), como “*instrumento de planificación e información ciudadana*”, poniendo así de relieve el PM como mecanismo de RdC vertical (del Poder Ejecutivo hacia los ciudadanos), aunque no explicita que se trata de un instituto de RdC, y dejando fuera la dimensión dialógico argumentativa, al enfatizar la unidireccionalidad del proceso en el que el Ejecutivo planifica e informa a la ciudadanía.
- Las normas en Brasil y Argentina son muy similares en la especificación de los aspectos metodológicos (metas, indicadores, desagregación geográfica) y plazos que se deben observar. Las normas brasileras y la de la ciudad de Maipú (Argentina) presentan, además, la particularidad que especifican criterios normativos y principios en los que debe encuadrarse el PM (ej:

Desarrollo ambientalmente sustentable, inclusión social, universalidad en la atención y provisión de los servicios públicos, promoción y cumplimiento de la función social de la propiedad, etc.). Las ordenanzas y leyes tienen algunas diferencias en los plazos exigidos para la presentación de los Planes y Programas (entre 90 y 180 días) pero en todos los casos se plantea la obligación de difundirlos y publicarlos. Además la mayoría explicita la posibilidad de introducir modificaciones, debidamente justificadas, fundamentadas y difundidas.

- Desde la perspectiva de la RdC como proceso, las normativas difieren en tres temas clave: la definición y alcance de la participación, el rol que se le asigna al legislativo y la previsión de mecanismos de sanción:
  - o La **definición y alcance de la participación**: En este aspecto los casos argentinos y brasileros presentan una gran diversidad. Aunque en todos los casos implícita o explícitamente se establece que el intendente o prefecto debe presentar el plan en el concejo deliberante o cámara municipal, las normas brasileras dejan claro que el instrumento debe ser *objeto de debate por medio de audiencias públicas generales, temáticas y regionales*. En la ciudad de Río de Janeiro se expresa, incluso, que este debate tiene el objetivo de “promover y profundizar la democracia participativa”. Los casos argentinos, en cambio, si bien plantean en todos los casos -menos en el de Mendoza en donde lo deja abierto a la consideración del ejecutivo- la obligación de realizar audiencias públicas, las mismas tienen el

*carácter de informativas o de consulta* no de diálogo ni debate, excluyendo así la dimensión argumentativa y dialógica de la rendición de cuentas. En ninguna de las experiencias estudiadas las audiencias públicas y las instancias de participación ciudadana son vinculantes ni obligan -explícitamente- a la contrargumentación de los criterios que fundan las decisiones. Así el marco jurídico deja completamente librado a la voluntad y discreción del ejecutivo el grado de apertura y receptividad que quiera otorgar a la participación tanto en la definición como en el monitoreo y evaluación del PM.

- El **rol que se asigna al legislativo** también presenta significativas diferencias. En ninguna de las ciudades brasileras ni en las ciudades mendocinas se especifica un rol determinado para el poder legislativo más allá que el de *receptores del plan* presentado por el ejecutivo. En los casos de Córdoba y SMA, en cambio, se especifica como competencia de este poder el control por el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades instituidas en las ordenanzas, verificar el cumplimiento de la presentación en tiempo y forma del plan y los informes anuales, de los contenidos mínimos, la claridad en la formulación, formular propuestas o recomendaciones, solicitar informes ampliatorios y aclaratorios y sugerir medidas para mejorar el proceso de evaluación y cumplimiento del Plan, hacer efectiva la

responsabilidad política que pudiera corresponder en caso de incumplimiento. El caso Córdoba, además, asigna al legislativo la competencia primordial en la difusión del plan y la convocatoria de las audiencias públicas. Estas diferencias tienen impacto importante en el proceso de RdC en la medida que vincula la RdC vertical con el rol tradicional de control horizontal que el legislativo tiene sobre el ejecutivo, promueve una dinámica de interlocución más amplia y sobre todo rescata el rol deliberativo fundamental de las instancias legislativas. Como se verá más adelante, durante el debate de las normas se puso mucho énfasis en resguardar las competencias de control del legislativo, por dos razones principales: constituyen una salvaguarda formal que permite poner en marcha mecanismos de sanción por incumplimiento, pero también resguarda el equilibrio de poderes en sociedades con tendencia claramente presidencialista. La participación del legislativo en este nuevo mecanismo de RdC favorece, a su vez el vínculo entre aquel y la sociedad civil, al asignarle un papel de medidor, y facilitador de la deliberación.

- La **previsión de mecanismos de sanción**: en estrecha relación con el punto anterior, sólo las ordenanza de Córdoba y SMA explicitan que el incumplimiento de la presentación del PM, en su debido tiempo y forma, de los informes anuales (y el informe final en el caso de SMA) y la falta



de realización de las audiencias Públicas, configuran una seria irregularidad asignando al legislativo la competencia exclusiva en su control y sanción. La inclusión de este componente en la normativa fortalece el instrumento de RdC al incorporar elementos que resguardan la observancia (enforcement) de la ley. El resto de las ciudades, aunque sus cartas o leyes orgánicas reconocen las competencias de control que tiene el legislativo sobre los actos del ejecutivo en general, no especifica procedimiento específico para este instituto.

## *2- Características de las iniciativas de la sociedad civil promotoras de los Planes o Programas de Metas y de los contextos y procesos en los que surgen.*

Las iniciativas de la sociedad civil que impulsaron la creación de los PM en el nivel local son diferentes desde el punto de vista de la conformación organizativa, objetivos y estrategias que han definido y además desde los enfoques subyacentes que los sustentan. Más allá de los elementos comunes que presentan las experiencias que integran la RLCTJDS que se describieran más arriba, podemos decir que coexisten entre ellas dos modelos de iniciativas sociales: por un lado aquellas que configuran organizaciones limitadas en el número de miembros con membresía restringida y predominio de perspectivas y propósitos eminentemente técnicos y aquellas otras con carácter más movimientista, de red abierta y enfoque de tipo político y de advocacy (Romanutti, 2012). Entre los primeros pueden incluirse a Río Cómo Vamos y Nuestra Mendoza y entre los segundos a la Red Nossa Sao

Paulo , la Red Nuestra Córdoba y a San Martín de los Andes  
Cómo Vamos.

La forma organizativa adoptada no sólo implica una forma de comprender y asumir el desafío que las problemáticas urbanas presentan, sino que la estructura organizacional, que cada experiencia ha elegido, también condiciona los objetivos y acciones que se llevan a cabo, definiendo la impronta en cada caso y sus alcances y limitaciones. Las experiencias que se configuran como *organizaciones* explicitan objetivos principalmente vinculados a la producción de información y al monitoreo ciudadano de la calidad de vida. Sus estrategias y programas de acción están orientados fundamentalmente al cabildeo e interlocución directa de quienes integran y lideran la organización con los agentes estatales municipales con el fin de acercar recomendaciones técnicas para las políticas públicas. Su efectividad e incidencia en las decisiones públicas se basa principalmente en el prestigio, legitimidad técnica y reconocimiento que los liderazgos de la organización detentan en la sociedad en la que se insertan. En relación a la participación ciudadana, estas iniciativas asumen un rol de apoyo y aporte indirecto a través de la información que producen y la educación y las campañas de concientización que implementan.

En los casos definidos como *redes abiertas* la preocupación por sumar al espacio ciudadano nuevos liderazgos y organizaciones provenientes de distintos sectores, constituye un objetivo estratégico en la búsqueda de construcción de capital social con capacidad de incidencia política. En ellos la producción de información acompaña a

aquel objetivo, pero su presencia en diferentes temáticas y su capacidad de incidencia en distintas áreas de políticas públicas se basa fuertemente en la movilización social de diversos sectores y la capacidad de reunir actores relevantes en cada esfera problematizada socialmente. Su objetivo es la construcción de ciudadanía, la politización del debate público y la incidencia pública como una forma legítima, democrática y democratizadora para la transformación social.

Ambos modelos de iniciativas han logrado incidir en las gestiones públicas locales de diferentes maneras y en diferentes temas estratégicos. Sin embargo la agenda de incidencia y las estrategias -incluso las discursivas y argumentativas- para lograrlo están claramente influenciadas por el enfoque y tipo de acción colectiva que cada caso ha definido. En unos el énfasis está puesto más en la procura de mayor eficiencia, racionalidad y profesionalismo en la gestión, en otros, en el objetivo de instalar temáticas en la agenda estatal y de la sociedad.

La capacidad de incidencia de las experiencias, ha sido potenciada por el acompañamiento de medios de comunicación. En algunos casos estas organizaciones de medios forman parte de las iniciativas de la RLCTJDS, en otros estas últimas han logrado incidir en su agenda o han establecido alianzas con aquellas. La utilización del poder amplificador de los medios de comunicación parece constituir una condición determinante de la eficacia de los objetivos y estrategias en todos los casos.

Sin embargo cuando se analizan los procesos a partir de los cuales se promovieron y aprobaron los PM en distintas

ciudades, se puede observar que, según el contexto sociopolítico, otros factores jugaron un papel fundamental. Tal es el caso, por ejemplo, de la tendencia presidencialista tanto de los marcos institucionales como de las prácticas políticas en nuestros países latinoamericanos, que se ven reproducidas en el nivel local. Por lo general existe una subordinación o al menos predominio de los ejecutivos municipales en los legislativos - Concejos deliberantes o Cámaras municipales Argentina y Brasil respectivamente-. Este hecho explica que en casi todos los casos la viabilidad de normativas que instituyeron los PM dependió fundamentalmente de la voluntad y acuerdo de los intendentes o prefectos con la propuesta. Las excepciones se dieron en casos que por situaciones de fragmentación o rupturas políticas, el ejecutivo perdió su predominio en el legislativo (como fueron los casos de Córdoba y San Martín de los Andes) y en los que esta realidad permitió la posibilidad que el proceso de debate e incidencia pudiera focalizarse en los legislativos al menos en la instancia de aprobación de las normas.

Como se verá más adelante, el grado de visibilidad pública del proceso de incidencia y de debate que tuvieron las leyes y ordenanzas de PM, tuvo mucho impacto también en la posterior implementación de los mismos. Por ahora basta decir que en los casos analizados, a pesar que las iniciativas de la sociedad civil propusieron proyectos de normas de PM muy similares, el desarrollo posterior de la discusión y los factores que viabilizaron la aprobación difirieron en cada experiencia en particular y que esto condicionó el resultado no sólo en relación a la norma resultante sino también en la apropiación social y política de la herramienta.

En este sentido es notorio como en los casos de las ciudades brasileras, las normas de PM resultantes no sólo son muy similares sino que el debate en los legislativos se circunscribió a la definición de posturas a favor o en contra del instrumento. Es decir, no hubo grandes modificaciones entre la propuesta que inicialmente acercaron las iniciativas de la RLCTJDS y la norma finalmente aprobada. En los casos argentinos, en cambio, sobre todo en Córdoba, hubo un extenso debate, entre otras cosas, en relación al rol del Concejo Deliberante en el proceso, y las normas resultantes fueron el claro reflejo de esas deliberaciones.

### *Características de la implementación de los Planes o Programas de Metas.*

Si se considera que el proceso más antiguo comenzó en 2008 y los más recientes en 2011 puede decirse que no ha transcurrido tiempo suficiente para afirmaciones concluyentes respecto de los impactos efectivos de los PM en la democratización de los procesos decisorios en ciudades latinoamericanas. Sin embargo, sí es posible decir que con distinto alcance y limitaciones han comenzado a sentarse las bases para nuevas prácticas de rendición de cuentas no sólo en los agentes e instituciones estatales sino también en los actores de la sociedad civil.

Los 7 casos analizados constituyen sólo una parte de las más de 40 experiencias que están teniendo lugar en la región. Sólo en una de las iniciativas estudiadas, Ilhabela, nunca fue implementada la enmienda que instituía el PM. El motivo fue, además de las resistencias generales que los agentes gubernamentales tienen en alguna medida, que el prefecto

interpuso un recurso de inconstitucionalidad al que la justicia dio a lugar, argumentando que el PM entraba en contradicción con la independencia de poderes y la autonomía administrativa del ejecutivo. Estas cuestiones que en casos como el de Córdoba aparecieron en el debate, fueron analizadas en profundidad, lo que llevó a lograr consensos y adecuar la norma para que contemplara estos principios.

	<b>Ilhabela</b>	<b>Río de Janeiro</b>	<b>Sao Paulo</b>	<b>Mendoza</b>	<b>Maipú</b>	<b>SMA</b>	<b>Córdoba</b>
<b>Normativa</b>	<i>Enmienda a la ley orgánica municipal N° 03, aprobada el 26/06/2008</i>	<i>Enmienda a la ley orgánica municipal N° 22, aprobada el 25/05/2011</i>	<i>Enmienda a la ley orgánica municipal N° 30, aprobada el 26/02/2008</i>	<i>Ordenanza N° 3794- Aprobada el 24/05/2011</i>	<i>Ordenanza N° 494- Aprobada el 19/05/2011</i>	<i>Ordenanza N° 9271. Aprobada el 01/12/2011</i>	<i>Ordenanza N° 11.942. Aprobada el 2/06/2011</i>
<b>Iniciativas promotoras</b>	Movimiento Nossa Ilha mais Bela	Río cómo Vamos	Nossa Sao Paulo	Fundación Mendoza	Nuestra	Red ciudadana San Martín de los Andes Cómo Vamos	Red ciudadana Nuestra Córdoba
<b>Gestiones locales que implementaron la nueva normativa</b>	2009-2012, Toninho Colucci, Partido Popular Socialista NO SE IMPLEMENTÓ	2009-2012, Eduardo Paes, Partido Movimento Democrático Brasileiro . 2013-2016 Eduardo Paes	2009-2012, Gilberto Kassab, Partido Demócrata , Fernando Haddad, Partido de los Trabajado	2011-2015, Víctor Fayad, Unión Cívica Radical	2011-2015, Alejandro Bermejo , Partido Justicialista	2011-2015, Juan Carlos Fernández, Partido Justicialista	2011-2015, Ramón J. Mestre, Unión Cívica Radical

			res.				
--	--	--	------	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia

Las experiencias de RdC que tuvieron lugar a partir de la implementación de las normativas de PM en distintas ciudades de Argentina y Brasil fueron muy disímiles a la hora de ser puestos en práctica, aun cuando en muchos casos los contenidos de los textos legales fueron similares. Estas diferencias evidencian una serie de factores sociopolíticos presentes en el tipo de proceso de RdC que se establece y en el alcance y limitaciones que los mismos puedan tener.

En cada ciudad fueron gestiones de distinto signo político-partidario las que estuvieron a cargo de la implementación de los PM y, aunque es posible identificar en todas ellas algún tipo y grado de resistencia a los controles, la evaluación y especialmente a la obligación de dar cuenta de objetivos y metas para cuatro años, el nivel de apropiación política y técnica de la herramienta fue muy diferente en cada caso. Del estudio comparado de casos es posible identificar cuatro tipos de estrategias según el enfoque de gestión que cada ejecutivo municipal adopta:

*-Estrategias de invalidación jurídica del instrumento.* Este tipo de estrategias consiste principalmente en cuestionar jurídicamente la obligación del Ejecutivo Municipal de presentar el PM y realizar la rendición de cuentas periódica ante la ciudadanía. Los diseños institucionales y la cultura política fuertemente presidencialista y personalista en los

países latinoamericanos evidencia el predominio de un enfoque de gestión y marcos normativos que atribuyen a los poderes ejecutivos facultades excluyentes en relación a la definición de programas de gobierno que en la práctica limitan los procesos de rendición de cuentas a la justificación ex-post – y siempre ante el poder legislativo, no de manera directa ante la ciudadanía- de las acciones y decisiones ya emprendidas. Existen experiencias, como la de Ilhabela, en las que los titulares del poder ejecutivo en lugar de interpretar los desafíos actuales de las democracias y la necesidad de avanzar en formas más dialógicas y participativas de gestión de lo público, han optado por resguardarse en formas institucionales tradicionales que aún protegen a las concepciones y prácticas jerárquicas de ejercicio del poder. Los argumentos jurídicos de la “autonomía administrativa” del ejecutivo y el de la “separación de poderes” constituirían los fundamentos que los eximiría de la necesidad de cualquier tipo de aprobación –legislativa o social- del programa de gobierno y con ello la posibilidad de cerrar el avance a nuevas formas de rendición de cuentas.

*-Estrategias de cumplimiento formal - total o parcial- de la norma.* Otra de las prácticas que es posible identificar es la de limitar el cumplimiento de las normas que instituyen los PM a lo estrictamente formal, reconociendo y cumpliendo –total o parcialmente- con los requerimientos de tiempos y formas que la misma establece sin afectar significativamente el proceso tradicional por el cual el programa de gobierno constituye una discusión interna del equipo ejecutivo poco permeable a la participación ciudadana y al diálogo. En este tipo de estrategias es posible observar que no existen instancias de participación promovidas por el municipio para la elaboración del PM y la recepción de propuestas ciudadanas, la difusión



de pública del PM es muy limitada o nula y circunscripta al envío formal del PM al poder legislativo y no existe una clara preocupación por el contenido político y la solidez técnica de las metas e indicadores. El objetivo es dar cumplimiento formal a este requisito, sin poner en valor el instrumento ni a la opinión pública en relación al mismo. En estos casos encontramos que por lo general, en la práctica los principales lineamientos y decisiones fundamentales que la gestión adopta no son reflejados en el PM ni en los informes de avance, esto es así en la medida que la intención principal no es someter los planes y programas a la evaluación pública ni nutrirse de sus aportes, sino fundamentalmente dar cumplimiento a la norma.

Encontramos también experiencias que, aun cuando cumplen con la obligación de presentar sus PM, desconocen algunas de las disposiciones de la ley u ordenanza como por ejemplo la realización de la audiencia pública, o la presentación de informes de avance. Estos incumplimientos son posibles en la medida en que, en muchos casos, los instrumentos jurídicos que instituyen los PM no incluyen dispositivos de enforcement, frente a lo cual existen limitados dispositivos jurídicos para garantizar la observancia y la intervención de otros poderes del estado. En estas situaciones cobra mayor relevancia la necesidad de fortalecer el control y la presión social para forzar no sólo la contemplación de los aspectos formales, sino apertura y publicidad del proceso. Entre los que priorizan esta estrategia podemos encontrar con distinto grado de cumplimiento, a la mayoría de las iniciativas argentinas.

*-Estrategias de apropiación técnica del instrumento.* Algunos gobiernos locales han identificado en el PM un mecanismo que les permite desarrollar procesos internos, en el equipo de

gestión, tendientes a planificar y coordinar mejor las acciones. En estos casos los PM resultantes reflejan una gran capacidad técnica para la planificación y elaboración de metas e indicadores muy útiles para la organización municipal pero en los que por lo general el proceso de definición del mismo queda limitado al equipo de la gestión, sin acciones de convocatoria a la participación ciudadana y tampoco de difusión del plan resultante a los fines de promover el seguimiento y evaluación pública del mismo. En estas experiencias la implementación del PM no difiere de otras herramientas de gestión y planificación ya utilizadas y por tanto, y a pesar que posibilita que los pocos ciudadanos que saben de su existencia puedan realizar un monitoreo del mismo, no institucionaliza nuevos procesos de rendición de cuentas ni de participación ciudadana. Sostienen y refuerzan una perspectiva de la gestión pública que entiende que la participación o aporte de la sociedad civil tiene un valor, en el mejor de los casos, al permitir ajustar el proceso de planificación -en términos de eficiencia- con información que maximice la elección de alternativas. La concepción de participación no incluye la incidencia en el contenido y dirección política del plan. Un ejemplo de este enfoque es el caso de la prefectura de Río de Janeiro, que durante la discusión de la ley se opuso a adoptar el nombre de Programa de Metas para el instrumento que se institucionalizaría - como se lo llama en todos los municipios brasileros que cuentan con el mismo- logrando imponer el de Plan Estratégico con el que se identificaron los procesos de planificación local en los años 90.

*-Estrategias de apropiación política del instrumento,* finalmente encontramos casos de gobiernos municipales que han interpretado al PM como un instrumento que permite, no

sólo implementar acciones de planificación y coordinación de acciones al interior de la gestión, sino fundamentalmente reconstruir la legitimidad de los gobiernos, generando espacios de interlocución entre estado y ciudadanía, construyendo consensos, y marcando lineamientos y metas compartidos, sobre los cuales sea posible que la sociedad se involucre en el seguimiento de los objetivos fijados y aportando propuestas para soluciones adaptadas a la complejidad de los problemas urbanos. En estas experiencias, el municipio no sólo se limita a dar cumplimiento formal a la ley del PM, sino que voluntariamente desarrolla mecanismos y estrategias que permiten canalizar eficazmente la participación ciudadana y comunicar claramente a la sociedad las posibilidades y limitaciones que en relación a las propuestas receptadas encuentra la gestión. Este enfoque de gestión municipal requiere, por supuesto, de ciertas experticias técnicas que permitan movilizar a la ciudadanía y facilitar el proceso participativo en ciudades de grandes dimensiones, como lo es por ejemplo el caso de la ciudad de San Pablo, a la vez que un esfuerzo interno para comprometer a todos los miembros de la gestión con una nueva forma de hacer y coordinar los esfuerzos en la administración municipal; pero claramente la condición para viabilizar estos cambios es una fuerte voluntad y decisión política anclada en fuertes consensos en la sociedad civil local respecto a la necesidad de los mismos.

Una característica que comparten todas las experiencias de ciudades estudiadas es el escaso protagonismo de los legislativos municipales en el proceso de implementación de los PM. Aun cuando este poder fue el que discutiera, aprobara y permitiera así la institucionalización de esta innovación en la

rendición de cuentas en el nivel local y aun cuando en algunos de los textos de las ordenanzas o leyes se le asignen responsabilidades excluyentes en el control del cumplimiento de las normas que instituyen el PM – en el caso de la ciudad de Córdoba se le asigna además la responsabilidad exclusiva en la convocatoria a la participación ciudadana-, su rol activo prácticamente desaparece al momento de la implementación.

En los casos brasileros, no se ha priorizado o resaltado - ni normativamente ni en los hechos- la participación del legislativo en el proceso de rendición de cuentas, el cual se establece y circunscribe al vínculo directo entre el ejecutivo municipal y los ciudadanos. Su rol se limita a ser receptor de la presentación formal del PM por parte del prefecto. De las experiencias argentinas, la que mayor protagonismo atribuye por norma al concejo deliberante es el caso de Córdoba, sin embargo y a pesar de que es en el recinto del legislativo donde se efectivizan las audiencias públicas en las que el intendente presenta el PM y rinde cuentas anualmente por su estado de avance y la ciudadanía acerca sus aportes, no han existido acciones visibles por parte de los concejales más allá de declaraciones y posicionamientos a través de los medios de comunicación. Esta realidad limita la posibilidad de incidir en el contenido y principalmente en la adecuabilidad técnica de los indicadores definidos para el seguimiento del plan, dado que el PM se plantea formalmente como un mecanismo de RdC de tipo horizontal en el que las atribuciones de control y enforcement recaen en el poder legislativo. La sociedad civil sólo dispone de mecanismos de control social y de influencia en la opinión pública.

Si se adopta una perspectiva relacional de los procesos de RdC es posible afirmar que las distintas estrategias adoptadas por los actores del sistema político tienen, en alguna medida, su correlato en las modalidades de acción que en relación a los PM adoptan las iniciativas de la sociedad civil que los impulsaron. En este sentido constituye un factor esencial el enfoque de participación que cada uno de estos actores sostienen – tal como se describiera más arriba- como así también el tipo de estrategias y relacionamiento que priorizan en sus vínculos con el estado y con otros actores de la sociedad civil.

En los casos analizados se identifican en general dos tipos de estrategias presentes en el proceso de implementación de los planes de metas:

*-Estrategias de seguimiento técnico.* En la mayor parte de los casos analizados las iniciativas de la RLCTJDS en distintas ciudades han desarrollado e implementado metodologías y soportes técnicos que les permiten hacer seguimiento y valoración técnica de los PM implementados por las prefecturas y municipalidades. Este tipo de procesos implica un gran esfuerzo de trabajo y requiere de conocimientos especializados para poder realizarlo, lo que representa una gran exigencia para las iniciativas ciudadanas y una limitación para aquella que no cuentan con los recursos humanos y técnicos para llevarlo a cabo y darle continuidad en el tiempo. Para las ciudades en las que este tipo de monitoreo se lleva a cabo ha significado un importante aporte para perfeccionar técnicamente un sistema de evaluación de las metas que permite evaluar periódicamente la gestión municipal y una vez finalizado los mandatos contar con una evaluación global que ofrece elementos e información objetiva para valorar el

grado de cumplimiento de los propósitos y promesas que una gestión realizó. En el caso de Río Cómo vamos se han producido una serie de materiales y soportes de divulgación de la evaluación técnica de las metas, que es muy significativo.

Sin embargo en los casos en que explícitamente las organizaciones sociales han decidido limitar su participación a la elaboración de evaluaciones técnicas, el proceso de RdC ha visto restringidas las posibilidades de participación de la ciudadanía en el mismo (por desconocimiento de la existencia del PM o por carencia de habilidades y conocimientos para llevar a cabo este tipo de seguimiento), la interlocución de los gobiernos limitada a expertos y organizaciones con capacidad para ello y sometido a la discrecionalidad del ejecutivo en lo que respecta a los tiempos y alcance de la implementación de la norma. En algunos casos este modo de trabajo ha contribuido con la escasa difusión y tratamiento público del PM, un bajo nivel de apropiación ciudadana del mismo y la débil capacidad de incidencia de la sociedad civil para forzar el cumplimiento de las disposiciones legales e influir en el contenido del plan.

*-Estrategias de movilización e incidencia.* Sólo en la menor parte de los casos estudiados - San Pablo y Córdoba- las organizaciones promotoras del plan han definido explícitamente su rol en relación al PM como movilizadores de la participación ciudadana y de incidencia en el contenido político del plan de gobierno. Estas iniciativas han desarrollado diversas estrategias para promover y facilitar la participación de organizaciones y ciudadanos en el proceso de RdC que potencialmente abren los PM. En general estos actores comparten una concepción de la participación ciudadana entendida como el derecho y la necesidad de

ampliar los canales y mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos decisorios y en la comprensión de que es necesario también contribuir en la generación de una nueva cultura política y ciudadana para que eso ocurra. Para eso las iniciativas de la sociedad civil desarrollan acciones y generan innovaciones para facilitar este esfuerzo e incluyen entre sus objetivos la construcción de capital social que sirva de base para la incidencia.

### *Notas para una agenda de reflexión e investigación*

Respecto de los impactos que los procesos analizados han tenido en la institucionalización de nuevos procesos de RdC se observa por un lado el gran avance en la creación de nuevos marcos jurídicos que instituyen los PM en los gobiernos locales los cuales, aunque presentan limitaciones en el reconocimiento de la dimensión relacional y deliberativa de la RdC, han abierto la posibilidad de nuevas prácticas en numerosas ciudades de la región y obligan a los ejecutivos municipales a anticipar a la ciudadanía sus propósitos y metas y a rendir cuentas en relación a los mismos.

No obstante estos avances descriptos se encontraron, y seguramente se encontrarán durante un tiempo, con concepciones y practicas arraigadas tanto en los actores del sistema político como de la sociedad civil como son la reticencia al control y evaluación de las políticas públicas y por ende la debilidad y/o ausencia de capacidades técnicas e informacionales para asumir e involucrarse en procesos de discusión y seguimiento de metas, la ausencia de una cultura deliberativa en torno a políticas que abarca a todos los sectores y actores de la sociedad, un cierto nivel de despoltización de los temas y problemas urbanos, etc. Los cambios no se dan

espontáneamente es necesario provocarlos deliberadamente. Movilización y responsabilización parecen ser los rasgos de una nueva cultura política que es necesario construir, pero para eso no basta con adecuar los marcos normativos sino también reflexión crítica acerca de los obstáculos presentes y creatividad para producir e implementar innovaciones que faciliten procesos comunicacionales y de participación para el cambio.

El análisis comparado de estos y otros casos puede ser una metodología que permita evidenciar y comprender la incidencia de los factores sociopolíticos en los procesos de RdC y su contribución a la democratización en la región. Profundizar estas líneas de investigación puede constituir un gran aporte, no sólo a la potenciación de los procesos políticos locales en términos de gobernanza democrática, sino también extender estos aprendizajes a otros niveles estatales y su impacto regional. Asimismo desde la experiencia apoyar el debate teórico sobre la democracia local, sus límites y posibilidades.

### **Cuadro comparativo de las dimensiones analizadas**



<b>Dimensión Normativa</b>	<b>Ilhabela</b> Enmienda a la ley orgánica municipal /Nº 03 aprobada el 26/05/2008	<b>Rio de Janeiro</b> Enmienda a la ley orgánica municipal Nº 22, aprobada el 25/05/2011	<b>Sao Paulo</b> Enmienda a la ley orgánica municipal /Nº 30 aprobada el 26/05/2008	<b>Mendoza</b> Ordenanza Nº 3704 Aprobada el 24/05/2011	<b>Mainpú</b> Ordenanza Nº 494 Aprobada el 19/05/2011	<b>SMA</b> Ordenanza Nº 9271, Aprobada 01/12/2011	<b>Córdoba</b> Ordenanza Nº 11.942, Aprobada el 2/06/2011
<b>Definición de instrumento</b>	No explícita	No explícita	No explícita	No explícita	No explícita	Instrumento de planificación e información ciudadana	Instrumento de planificación e información ciudadana
<b>Definición de alcance de la participación</b>	Audiencias públicas para el debate del PM (diálogica) No vinculante	Audiencias públicas para el debate del PM (diálogica) No vinculante	Audiencias públicas para el debate del PM (diálogica) No vinculante	Audiencias informativas (a consideración del Ejecutivo) No vinculante	Audiencias públicas para el debate del PM (diálogica) No vinculante	Audiencias informativas No vinculante	Audiencias informativas No vinculante
<b>Rol del legislativo</b>	No específica	No específica	No específica	No específica	No específica	Control de cumplimiento del proceso y formulación, Sugerencia de mejoras.	Control de cumplimiento del proceso y formulación, Difusión del PM, Sugerencia de mejoras, Convocatoria de audiencias públicas.
<b>Mecanismos de enforcement</b>	No específica	No específica	No específica	No específica	No específica	Si	Si
<b>Iniciativas promotoras y contexto</b>	<b>Movimiento Nossa Ilha mais Bela</b>	<b>Rio cómo Vamos</b>	<b>Nossa Sao Paulo</b>	<b>Fundación Nuestra Mendoza</b>	<b>Red ciudadana San Martín de los Andes Cómo Vamos</b>	<b>Red ciudadana San Martín de los Andes Cómo Vamos</b>	<b>Red ciudadana Nuestra Córdoba</b>
<b>Configuración de iniciativa promotora</b>	Red abierta orientada a la movilización y construcción de capital social.	Organización con membresía cerrada. Articulación con socios y aliados.	Red abierta orientada a la movilización y construcción de capital social.	Organización con membresía cerrada. Articulación con socios y aliados.	Red abierta orientada a la movilización y construcción de capital social.	Red abierta orientada a la movilización y construcción de capital social.	Red abierta orientada a la movilización y construcción de capital social.
<b>Enfoque y estrategias de iniciativa promotora</b>	Grupos Temáticos de Trabajo e Incidencia. Política de incidencia a través de información, construcción de base social de consenso y posicionamientos políticos.	Enfoque técnico. Cabildo e interlocución directa. Recomendaciones técnicas para las políticas públicas.	Grupos Temáticos de Trabajo e Incidencia. Política de incidencia a través de información, construcción de base social de consenso y posicionamientos políticos.	Enfoque técnico. Cabildo e interlocución directa.	Programas de movilización, educación ciudadana e incidencia.	Programas de movilización, educación ciudadana e incidencia.	Grupos Temáticos de Trabajo e Incidencia. Política de incidencia a través de información, construcción de base social de consenso y posicionamientos políticos.

<b>Dimensión Estrategia para Institucionalización del PM</b>	<b>Ilhabela</b> Influencia sobre bloques políticos del legislativo. Acuerdo del prefecto.	<b>Sao Paulo</b> Influencia sobre bloques políticos del legislativo. Influencia en opinión pública (medios) Movilización social	<b>Mendoza</b> Utilización de Banca del Vecino (Mendoza) Influencia sobre bloques políticos del legislativo. Creación y facilitación de espacios para el debate amplio de la propuesta. Influencia en opinión pública (medios) Movilización social	<b>Maipú</b> Utilización de Banca del Vecino (Mendoza) Influencia sobre bloques políticos del legislativo. Creación y facilitación de espacios para el debate amplio de la propuesta. Influencia en opinión pública (medios) Movilización social	<b>SMA</b> Utilización de Banca del Vecino. Influencia sobre bloques políticos del legislativo. Creación y facilitación de espacios para el debate amplio de la propuesta. Influencia en opinión pública (medios) Movilización social	<b>Córdoba</b> Influencia sobre bloques políticos del legislativo. Influencia en opinión pública (medios) Movilización social Creación y facilitación de espacios para el debate amplio de la propuesta. Publicidad y difusión del proceso, los avances y posiciones de los actores políticos.
<b>Factores de viabilidadCu estiones objetadas</b>	Mayoría del prefecto en la Cámara Municipal. Sin debate ni posiciones a favor o en contra solo discrepancia en los plazos para presentación.	Apoyo de los liderazgos partidarios. Acompañamiento de los medios de comunicación y el apoyo de liderazgos sociales y empresariales. No hubo objeciones particulares.	Mayoría del intendente en el legislativo (Maipú y Mendoza). Compromiso pre-eleitoral de los concejales. La construcción de confianza. Cuestiones debatidas: acciones que dependen de competencias extramunicipales y mecanismos de control y sanción por incumplimiento.	Resultado electoral adverso al intendente saliente. Cuestionamientos: superposición con otros instrumentos de control existentes, la legalidad del rol de monitoreo por parte de la sociedad. El debate permitió superar las diferencias y consensuar modificaciones al texto de la normativa.	Fragmentación política en el legislativo, sin mayorías favoreció el debate. Se debatió mucho el rol del concejo deliberante y su competencia exclusiva en el control y la libertad del ejecutivo de definir su programa de gobierno sin necesidad de aprobación externa, los plazos para la presentación. El debate permitió limar diferencias y consensuar cambios al texto de la normativa.	
<b>Implementación</b>	<b>Ilhabela</b> 2009-2012, Toninho Colucci, Partido Popular Socialista	<b>Sao Paulo</b> 2009-2012, Gilberto Kassab, Partido Democrata 2013-2016, Fernando Haddad, Partido de los Trabajadores.	<b>Mendoza</b> 2011-2015, Víctor Foyad, Unión Civil Radical	<b>Maipú</b> 2011-2015, Alejandro Bermejo, Partido Justicialista	<b>SMA</b> 2011-2015, Juan Carlos Fernández, Partido Justicialista	<b>Córdoba</b> 2011-2015, Ramón J. Mestre, Unión Cívica Radical

<b>Dimensiones de participación generadas por el Ejecutivo</b>	No se implementó por presentación de recurso de inconstitucionalidad por parte de la prefectura. Fundamentado en la contradicción del instrumento con la independencia de poderes y la autonomía administrativa del ejecutivo.	Río de Janeiro	Consulta a liderazgos reconocidos. No hubo participación ni se realizaron audiencias previstas en la normativa.	Sao Paulo	Audiencias públicas. Protocolares en la primera gestión sin inclusión de propuestas de la ciudadanía, más participativas y con inclusión de propuestas y devolución a las comunidades (dialogica) en la segunda gestión.	Mendoza	No se generaron	Maipú	No se generaron	SMA	No se generaron	Córdoba	Se realizaron audiencias públicas (previstas en la norma) con presencia masiva de organizaciones. Sin embargo no se implementó con características de dialogo sino de acumulación de exposiciones con escaso impacto efectivo y nula contrarregulación.
<b>Acciones de publicidad y difusión</b>	Independencia de poderes y la autonomía administrativa del ejecutivo.	Sin difusión pública.	Si	Si	Sin difusión pública	Si	Retraso en presentación de informe de avance. No se realizó audiencia pública (no estaba obligado). No realizó difusión	Retraso en presentación de informe de avance. No se realizó audiencia pública que prevé la ordenanza	Retraso en presentación del PM. No se realizó informe de avance. No realizó difusión	Sin difusión pública	Se cumplieron todos los requisitos formales de la ordenanza.	Si	Se cumplieron todos los requisitos formales de la ordenanza.
<b>Cumplimiento de la ordenanza y</b>	Cumplimiento con retraso en los plazos. No se cumplió con las audiencias. No realizó difusión.	Adecuabilidad técnica. Sin regionalización de procesos las inversiones.	Se cumplieron todos los requisitos formales de la ordenanza.	No cumplió con presentación de informe de avance. No realizó audiencia pública (no estaba obligado). No realizó difusión	Retraso en presentación de informe de avance. No se realizó audiencia pública que prevé la ordenanza	Retraso en presentación del PM. No se realizó informe de avance. No realizó difusión	Retraso en presentación de informe de avance. No se realizó audiencia pública que prevé la ordenanza	Retraso en presentación del PM. No se realizó informe de avance. No realizó difusión	Retraso en presentación del PM. No se realizó informe de avance. No realizó difusión	Sin difusión pública	Se cumplieron todos los requisitos formales de la ordenanza.	Si	Se cumplieron todos los requisitos formales de la ordenanza.
<b>Calidad técnica y de contenidos del PM</b>	Adecuabilidad técnica. Sin regionalización de procesos las inversiones.	Adecuabilidad técnica. Sin regionalización de procesos las inversiones.	Adecuabilidad técnica. Sin inclusión de cuestiones críticas en la primera gestión. Aún en proceso la elaboración de la actual gestión	Dificultad y/o ausencia de indicadores-metas. Contenidos abarcativos.	Dificultad y/o ausencia de indicadores-metas. Contenidos abarcativos.	Dificultad y/o ausencia de indicadores-metas. Contenidos abarcativos.	No se ajusta a los contenidos mínimos que prevé la ordenanza. Dificultad y/o ausencia de indicadores-metas. Ausencia de temas estructurales en el plan.	No se ajusta a los contenidos mínimos que prevé la ordenanza. Dificultad y/o ausencia de indicadores-metas. Ausencia de temas estructurales en el plan.	No se ajusta a los contenidos mínimos que prevé la ordenanza. Dificultad y/o ausencia de indicadores-metas. Ausencia de temas estructurales en el plan.	Incidencia en el cumplimiento de la ordenanza	Incidencia en el cumplimiento de la ordenanza	Monitoreo, evaluación técnica y política del plan. Movilización ciudadana. Incidencia en aspectos técnicos y de contenido. Estrategia de difusión y apropiación social del PM.	Monitoreo, evaluación técnica y política del plan. Movilización ciudadana. Incidencia en aspectos técnicos y de contenido. Estrategia de difusión y apropiación social del PM. Divulgación de documentos de evaluación general y remedia.
<b>Rol de la iniciativa promotora en relación al PM</b>	Seguimiento técnico del Plan y producción de materiales de divulgación	Monitoreo, evaluación técnica y política del plan. Movilización ciudadana. Incidencia en aspectos técnicos y de contenido. Estrategia de difusión y apropiación social del PM.	Incidencia en el cumplimiento de la ordenanza	Incidencia en el cumplimiento de la ordenanza	Incidencia en el cumplimiento de la ordenanza	Incidencia en el cumplimiento de la ordenanza	Monitoreo, evaluación técnica y política del plan. Movilización ciudadana. Incidencia en aspectos técnicos y de contenido. Estrategia de difusión y apropiación social del PM.	Monitoreo, evaluación técnica y política del plan. Movilización ciudadana. Incidencia en aspectos técnicos y de contenido. Estrategia de difusión y apropiación social del PM.	Monitoreo, evaluación técnica y política del plan. Movilización ciudadana. Incidencia en aspectos técnicos y de contenido. Estrategia de difusión y apropiación social del PM.	Monitoreo, evaluación técnica y política del plan. Movilización ciudadana. Incidencia en aspectos técnicos y de contenido. Estrategia de difusión y apropiación social del PM.	Monitoreo, evaluación técnica y política del plan. Movilización ciudadana. Incidencia en aspectos técnicos y de contenido. Estrategia de difusión y apropiación social del PM.	Monitoreo, evaluación técnica y política del plan. Movilización ciudadana. Incidencia en aspectos técnicos y de contenido. Estrategia de difusión y apropiación social del PM.	Monitoreo, evaluación técnica y política del plan. Movilización ciudadana. Incidencia en aspectos técnicos y de contenido. Estrategia de difusión y apropiación social del PM.

Dimensión	Ihabela	Río de Janeiro	Sao Paulo	Mendoza	Maipú	Sao Paulo	Río de Janeiro	Ihabela	Córdoba
<b>Impacto en la ciudadanía y sociedad civil</b>		Sin dato.	Participación creciente de la ciudadanía. 9.800 propuestas de la ciudadanía en el segundo proceso participativo. Creciente cobertura del proceso por los medios de comunicación. La actual gestión ha creado un Consejo social integrado por representantes de la sociedad civil en las subprefecturas, una de las competencias de ese consejo será la fiscalización del cumplimiento de las metas y la integración entre las metas y los presupuestos regionales.	No	No	Matriz de acompañamiento. Divulgación de documentos. Participación en audiencia pública. Incidencia en medios de comunicación. Foros ciudadanos temáticos.	Matriz de Acompañamiento de Políticas Públicas. Difusión en Informes temáticos (relatos) resultantes de reuniones.		Toda vía acotado a las organizaciones miembro de la red pero comienza a visualizarse la utilidad del PM para la participación y discusión de las políticas públicas.
<b>Participación del legislativo</b>		Solo recepción del Plan.	Solo recepción del Plan. Es proceso es liderado por el ejecutivo en interacción directa con la ciudadanía.	Ninguno	Ninguno		Solo recepción del Plan. Asistencia a la Audiencia pública sin intervención.		Solo recepción del Plan. Convocatoria y asistencia a las Audiencias (de presentación e informe de avance) pública sin intervención. Expresión de opinión crítica en medios de comunicación sin utilizar las competencias que le otorga la ordenanza respecto al control y recomendación de modificaciones.
<b>Córdoba</b>	Matriz de análisis crítico. Divulgación de documentos. Participación en audiencia pública. Incidencia en medios de comunicación. Foros ciudadanos temáticos.	Seguimiento técnico del plan, no implementaron estrategia de incidencia en el contenido.	Seguimiento técnico del plan, no implementaron estrategia de incidencia en el contenido						
<b>Estrategia de acompañamiento a la incidencia en el contenido del plan</b>									

## **Bibliografía de referencia**

Ackerman, J. (2005). Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion. Social Development Paper, Participation and Civic Engagement, N° 82, Marzo, World Bank.

Cáceres, P. (2010). La “construcción” de la ciudad como bien público. Tendencias y alternativas. Congreso El Bicentenario desde una mirada interdisciplinaria: legados, conflictos y desafíos. Universidad Nacional de Córdoba, 27, 28 y 29 de mayo de 2010. ISBN 978-950-33-0785-

Calhoun, C. (1993). Civil Society and the Public Sphere. En: *Public Cultures*, 5, Invierno, ppa 267-280.

Fleury, S. (2004). La Construcción de Ciudadanía en entornos de Desigualdad. *Revista Instituciones y Desarrollo N° 16*, pgs. 133-170. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.

Fox, J. (2006). Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. University of California Santa Cruz: Center for Global, International and Regional Studies.

Gaventa, J. (2006). Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the “Deepening Democracy” Debate, Institute of Development Studies, Working Paper 264, University of Sussex, UK.

O'Donnell, G. (2001). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política, en *POST Data, Revista de Reflexión y análisis político*, N° 7, Buenos Aires, mayo, pp. 11-34

O'Donnell, G. (2009). Democracia Delegativa. *Journal of Democracy en Español*. Disponible en <http://www.cienciapolitica.uc.cl/index.php/journal-of-democracy-en-espanol.html>

Olvera, A. y Isunza Vera, E. (2004). “Rendición de cuentas”: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía. En:

Alicia Ziccardi (comp). *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el ámbito local*, ISS-UNAM, INDECOL, COMECOSO, México, pp 335-358.

ONU Habitat (2010). *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC), Rio de Janeiro, Brasil.

Oxhorn, P. (2003). Cuando la democracia no es tan democrática. La exclusión Social y los límites de la Esfera Pública en América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Enero- Abril, Año/Vol. 46, N° 187, Universidad Autónoma de México, pp 131-176.

Peruzzotti, E. (2006). La política de accountability social en América Latina. En: Ernesto Isunza Vera & Alberto Olvera (eds.). *Rendición de Cuentas, Sociedad Civil y Democracia en América Latina*, México, Manuel Porrúa Editores, pp. 245-264.

Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables (2011). *Carta de Principios*, agosto, Salvador de Bahía, Brasil. Documento institucional.

Romanutti, V. (2012). Instrumentos de Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana, aprendizajes en América Latina. Red Ciudadana Nuestra Córdoba, Fundación AVINA, Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables, Córdoba, Argentina.

Romanutti, V. (2012). Plan de Metas en Córdoba, una experiencia de incidencia colectiva. Red Ciudadana Nuestra Córdoba, Fundación AVINA, Córdoba, Argentina.

Schedler, A. (2008). ¿Qué es la rendición de Cuentas?, Cuadernos de Transparencia N3, IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Sexta edición, ISBN: 968-5954-03-8, México.

Strasser, C. (2000). Democracia & Desigualdad. Sobre la "democracia real" a fines del siglo XX, Buenos Aires: CLACSO, ISBN 950-9231-46-0.

Ordenanza N° 11.942, Ciudad de Córdoba, 2011.

Ordenanza N° 9271, Ciudad de San Martín de los Andes, 2011.

Ordenanza N° 3794, Ciudad de Mendoza, 2011.

Ordenanza N° 494, Ciudad de Maipú, 2011.

Enmienda a la ley orgánica municipal N° 30, Prefeitura de San Pablo, 2008.

Enmienda a la ley orgánica municipal N° 22, Prefeitura de Río de Janeiro, 2011.

Enmienda a la ley orgánica municipal N° 03, Prefeitura de Ilhabela, 2008.

### **Páginas Webs de las iniciativas analizadas:**

[www.nossailhamaisbela.org.br](http://www.nossailhamaisbela.org.br)

[www.nossasaopaulo.org.br](http://www.nossasaopaulo.org.br)

[www.nuestracordoba.org.ar](http://www.nuestracordoba.org.ar)

[www.nuestramendoza.org.ar](http://www.nuestramendoza.org.ar)

[www.riocomovamos.org.br](http://www.riocomovamos.org.br)

[www.sanmartincomovamos.com.ar](http://www.sanmartincomovamos.com.ar)

---

<sup>1</sup> Ver Informe de ONU Habitat (2010), Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe.

<sup>2</sup> Es importante destacar que la iniciativa promovida por la Red Nossa Sao Paulo se inspiró, a su vez, en la experiencia de la Ley Orgánica de los Planes de Desarrollo N° 152, del año 1994. (Romanutti, V. 2012:5)

<sup>3</sup> Manaus, Euclides da Cunha, Eunápolis, Ilhéus, Anápoli, Timbiras, Dourados, Belo Horizonte, Betim, Formiga, Ipatinga, Ouro Branco, Abaetetuba, João Pessoa, Niterói, Rio de Janeiro, Teresópolis, Carazinho, Florianópolis, Barra Bonita, Bragança Paulista, Campinas, Cosmópolis, Fernandópolis, Itapeva, Mauá, Mirassol, Penápolis, Ribeirão Bonito, São Carlos, São José do Rio Preto, São Paulo, Taubaté, Jaboticabal, Holambra, Jundiaí

<sup>4</sup> Córdoba, Mendoza, Maipú, San Martín de los Andes



---

<sup>5</sup> El Proyecto *Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas en la Ciudad de Córdoba: alcances, limitaciones y contribuciones para su fortalecimiento*. Proyecto de Investigación Orientado en Red, Desarrollo Local y Regional, Convocatoria 2011, Ministerio de Ciencia y Técnica de la Provincia de Córdoba.

## *Sobre os autores*

### *Ana Paula Menezes Pereira*

ana.paula.menezes.pereira@gmail.com

Professora do Departamento de Ciências Econômicas ESAG/UEDESC. Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Londrina, Mestrado em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina e Doutorado em Economia, com área de concentração em Econometria Aplicada, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

### *Andrés Hernández Quiñones*

ahernand@uniandes.edu.co

Politólogo de la Universidad de los Andes. Doctorado (PhD) en Ciencia Política y de la Administración de la universidad Central de Barcelona. Profesor asociado del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CIDER) de la Universidad de los Andes. Líneas de trabajo: Accountability, sociedad civil y ciudades sostenibles; Gobernanza del agua y ordenamiento territorial; accountability y desarrollo sostenible; Recursos hídricos y sostenibilidad.

## ***Armindo dos Santos de Sousa Teodósio***

armindo.teodosio@gmail.com

Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Administração (PPGA) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Pesquisador das áreas de Gestão Social e Ambiental, Políticas Públicas e Estudos Organizacionais. Líder do Núcleo de Pesquisas em Ética e Gestão Social (NUPEGS) do PPGA da PUC Minas. Seus interesses de pesquisa concentram-se em Organizações da Sociedade Civil, Movimentos Sociais, Responsabilidade Socioambiental de Empresas, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável. Doutor em Administração de Empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Mestre em Ciências Sociais (Gestão de Cidades) pela PUC Minas e Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Desenvolve seu Pós-Doutoramento no Programa de Ciências Ambientais (PROCAM) do Instituto de Energia e Ambiente (IEE) da Universidade de São Paulo (USP), estudando a relação de organizações dos catadores de materiais recicláveis com atores do Estado, mercado e sociedade civil na governança urbana.

## ***Daniel Pinheiro***

daniel.pinheiro@udesc.br

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (2013). Possui graduação em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2000) e

mestrado em Administração pela Universidade Federal do Paraná (2003). Professor do Departamento de Administração Pública da ESAG/UEDESC, Pesquisador do NISP - Núcleo de Pesquisa e Extensão em Inovações Sociais na Esfera Pública (NISP/UEDESC) e Pesquisador no Núcleo Organizações, Racionalidade e Desenvolvimento (ORD/UFSC). Atua com consultoria nas seguintes áreas: Responsabilidade Social Empresarial; Pesquisa e Mapeamento de Comunidades; Licença Social e Gestão dos Relacionamentos entre empresas e sua cadeia de valor; Planejamento de Pesquisa e Análise de Indicadores Sociais. Na área acadêmica, pesquisa os temas: Sustentabilidade, Meio Ambiente, Ecoeficiência e Desenvolvimento Comunitário; Ética e Valores Morais; Análise Estratégica da Gestão Pública, Relações Intergovernamentais, Democracia, Corrupção, Controle Social e Inovação Social como temas da Gestão Pública; Sociologia da Ciência, Estudos do Campo e Produção do Conhecimento em Administração.

### ***Daniele Cardoso do Nascimento***

danielecardoson@gmail.com

Bacharela em Relações Internacionais. Mestranda do Programa de Pós Graduação *stricto sensu* em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Bolsista CAPES. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Ética e Gestão Social (NUPEGS) e pesquisadora do Grupo de Pesquisa sobre Potências Médias (GPPM).

## ***Danilo Melo***

danilomelo@live.com

Administrador, pesquisador e músico, é Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (2014) e pesquisador do Núcleo Organizações, Racionalidade e Desenvolvimento (ORD/UFSC). Bacharel em Administração pela UFSC (2011), durante esse período realizou pesquisas sobre a prática alternativa de gestão em grupos musicais, a agenda do pesquisador em administração no Brasil a partir da sociologia da ciência, e, também, sobre o desenvolvimento territorial sustentável e sobre o perfil do investidor social da grande Florianópolis. É membro do comitê editorial da Revista Ciências em Debate. Tem interesse nos seguintes temas de pesquisa: sociologia da ciência da administração, *organizing*, práticas alternativas de gestão, gestão e indicadores, parâmetros e dispositivos de valoração, sustentabilidade, inovação social, controle social e corrupção.

## ***Diana Cuadros De Vilchez***

ddevilchez@gmail.com

Doctora en Filosofía Política y Jurídica por la Universidad de Barcelona, (Barcelona, España) y Antropóloga por la Universidad de Los Andes (Bogotá, Colombia). Actualmente soy la Directora de la Línea de Investigación en Desarrollo Humano de la Fundación Universitaria Los Libertadores.

## ***Eduardo Didonet Teixeira***

Juiz federal e mestre em direito.

## ***Fernando Pozzobon***

fernando.esag@gmail.com

Professor do departamento do Ciências Econômicas ESAG/UEDESC. Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria e Mestrado em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco.

## ***Gabriel de Mello Vianna***

gabrielsica@gmail.com

33 anos, residente em Itacaré (BA), é Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina e pesquisador do Núcleo Organizações, Racionalidade e Desenvolvimento Sustentável da mesma universidade. Profissional com mais de 10 anos de experiência, tem amplo conhecimento em gestão do Terceiro Setor, Empreendedorismo Social e Ambiental. Em 2013 foi reconhecido como Empreendedor Cívico pela Rede de Ação Política pela Sustentabilidade. Atualmente, é Consultor de Gestão de Projetos no Instituto Nossa Ilhéus e fundador do Coletivo de Famílias Aldeia, uma comunidade intencional na zona rural de Itacaré, onde está realizando sua pesquisa-ação como parte de um “doutorado informal”.

## ***Gustavo Matarazzo***

gustavo\_matarazzo@yahoo.com.br

Bacharel em Administração pela Universidade Estadual de Maringá (2010), Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (2012) e doutorando em Administração pela mesma universidade. Membro Pesquisador da Rede ORD, membro do comitê editorial da Revista Ciências em Debate. Interesse de pesquisa nas áreas de Políticas Públicas, Gestão de Unidades de Conservação, Sociologia Pragmática e Construção de Problemas Públicos.

## ***Janice Rodrigues Maciel***

janicemaciel@gmail.com

Bolsista de iniciação científica do Grupo de Economia Aplicada GEA/UEDESC, administradora de empresas e graduanda em Ciências Econômicas UEDESC.

## ***Joao Costa***

jfcj1977@gmail.com

Bacharel em Administração pela UFRN e possui MBA em International Business pela Cardiff Metropolitan University. Trabalha como consultor internacional nas áreas de vendas & marketing, desenvolvimento de negócios e administração de projetos em inteligência corporativa e feiras comerciais em diversos setores tais como telecomunicações, marketing &

mídia, administração de ativos financeiros, transformação e capacitação do setor público e manutenção industrial. Foi colunista do site Mídia Sem Mascara e do Jornal Ombro a Ombro e é autor do livro *Réquiem para Infância*.

### ***João Henrique Cizeski Balestrin***

jhbalestrin@gmail.com

Bolsista de iniciação científica do Grupo de Economia Aplicada GEA/UEDESC e graduando em Ciências Econômicas UEDESC.

### ***Marcello B. Zappellini***

mbzapelini@hotmail.com

Bacharel em Ciências Econômicas (UFSC, 1992) e Administração (Esag/Udesc, 1993), mestre em Administração - Política e Planejamento Governamental (CPGA/UFSC, 1996). Doutor em Administração (UFBA, 2012). Professor de ensino superior desde 1994. Pesquisador nas áreas de Administração Pública, Políticas Públicas e História Econômica. Autor de artigos publicados em anais de eventos e periódicos nacionais.

### ***Pamela Cáceres***

pam.k.ceres@gmail.com

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba, Magíster en Dirección y Gestión Pública por la Universidad Carlos III de Madrid y la Unión

351



Iberoamericana de Municipalistas, Doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Decana de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCC. Docente e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, profesora titular de la Cátedra de Sociología de las Organizaciones.

***Paula Chies Schommer***

paulacs3@gmail.com

Professora de Administração Pública na Universidade do Estado de Santa Catarina. Líder do Grupo de Pesquisa Politeia - Coprodução do Bem Público: Accountability e Gestão. Integrante da Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS), da International Society for Third-Sector Research (ISTR) e da International Research Society for Public Management (IRSPM). Temas de pesquisa: coprodução do bem público, accountability, governança, gestão pública, gestão social, desenvolvimento socioterritorial e investimento social privado.

***Samantha Buglione***

buglione.s@gmail.com

Doutora Interdisciplinar em Ciências Humanas e Mestre em Direito Público. Já lecionou as disciplinas de Ética e Filosofia na Esag/Udesc, Teoria do Estado e Introdução ao Direito, Bioética e Direitos Fundamentais na Univali, PUCRS e Cesusc.

Atualmente pesquisa arte e ciência com ênfase em goethianismo.

***Vanêssa Pereira Simon***

vanessapsimon@gmail.com

Graduação em Relações Públicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (1994), Mestrado em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (2010) e doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina. Integrante da Rede de Pesquisa ORD e pesquisadora das áreas de Economia Social e Solidária, Empoderamento e Gênero.



IMAGINAR O BRASIL  
EDITORA

**Imaginar o Brasil Editora**

Florianópolis - Santa Catarina - Brasil

Conheça nossa proposta editorial:  
[www.imaginarbrasileditora.com.br](http://www.imaginarbrasileditora.com.br)

Agência Brasileira do ISBN  
ISBN 978-85-61392-01-7



9 788561 392017