



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

**Participación, representación y ciudadanía política
en América Latina y el Caribe**

Editor invitado: Wagner de Melo Romão

Escriben en este número:

Adrian Gurza Lavalle, Gisela Zaremberg, Philip Oxhorn,
Stephanie L. McNulty, Caroline Cotta de Mello Freitas,
Osmany Porto de Oliveira, Pamela Cáceres, Thiago Rodrigues,
Acácio Augusto, Mercedes Botto, Ana Bourse,
Gilberto M. A. Rodrigues, Tadeu Morato Maciel,
Haroldo Ramanzini Júnior, Rogério de Souza Farias

40

JULIO-DICIEMBRE 2014 / AÑO 19

PENSAMIENTO PROPIO es una publicación de análisis socioeconómico y político. Estimula estudios que enfoquen a América Latina y el Caribe en su totalidad, con el propósito de crear un foro intelectual abierto a las propuestas democráticas para la región.

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente el punto de vista de *Pensamiento Propio*.

El Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Los artículos publicados en la sección Investigación y Análisis son sometidos a evaluación externa antes de ser aprobados para su publicación. Se permite la reproducción de los contenidos, a condición de que se mencione la fuente y se envíen dos copias a la redacción.



La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) es una red de centros de investigación y organizaciones no-gubernamentales, que actúa como un *think tank* regional, promoviendo el análisis, el debate y la formulación de políticas sobre temas de relevancia regional, hemisférica y global, desde la perspectiva de la sociedad civil.

Fue constituida en 1982 y en la actualidad cuenta con más de 35 centros, instituciones académicas, redes, asocia-

ciones, fundaciones y organizaciones no-gubernamentales afiliadas de toda la región y coordina actividades y programas con redes y centros de investigación a nivel global.

CRIES es una institución independiente y sin fines de lucro que promueve el pluralismo y la participación ciudadana y que no está afiliada a ninguna organización política o religiosa.

Para más información sobre las actividades y las publicaciones de la red, visitar la página www.cries.org.



Apreciad@s amig@s:

América Latina y el Caribe viven un profundo proceso de transformación. Tanto la región como cada uno de los países atraviesan por períodos de transición y, en algunos casos de crisis política y económica, debidos tanto al impacto de los cambios del entorno regional y global como a las propias dinámicas de cada sociedad. CRIES ha dado seguimiento en forma consistente a las transformaciones internacionales, particularmente a través de la publicación del Anuario de la Integración de América Latina y el Caribe y de algunas ediciones especiales de esta revista, generando análisis y estudios sostenidos sobre el tema. Sin embargo, esta vez el presente número de Pensamiento Propio está focalizado en el análisis de las oportunidades y dificultades por las que atraviesan las sociedades latinoamericanas y caribeñas y sus sistemas democráticos. La participación y la representación ciudadana y la construcción de una ciudadanía política, en estos tiempos de transición, son factores determinantes en el futuro devenir de las democracias de la región. Es por ello que hemos invitado a organizar este número como editor a un investigador brasileño de reconocida trayectoria en el campo – el profesor Wagner de Melo Romão del Departamento de Ciencia Política del Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Estadual de Campinas (Unicamp), en continuidad con la política de la revista de abordar temas relevantes para la agenda

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Participación, representación y ciudadanía política
en América Latina y el Caribe

Editor invitado: Wagner de Melo Romão

40

JULIO-DICIEMBRE 2014 / AÑO 19

cries 

PENSAMIENTO PROPIO

JULIO-DICIEMBRE 2014 / AÑO 19

Director: Andrés Serbin
Coordinador Editorial: Rodolfo Wlasiuk

Traducción: Marcos Pícolo, Marina Gaiteri
Diseño Gráfico: Laura Toso - www.imagentres.com ISSN: 1016-9628

Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors

Dr. Andrés Serbin
Presidente
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESEP),
Caracas, Venezuela
aserbin@cries.org

Dr. Gilberto Rodrigues
Vocal
Universidade Federal ABC, Sao Paulo, Brasil
professor@gilberto.adv.br

Dr. Raúl Benítez Manaut
Vocal
Colectivo de Análisis de Seguridad con Democracia (CASEDE),
México D.F., México
raulmanaut@hotmail.com

MSc. Laneydi Martínez
Vocal
Centro de Estudios Hemisféricos y de los Estados Unidos - CEHSEU,
Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
laneydi@rect.uh.cu

MSc. Paz Verónica Milet
Vocal
Universidad de Chile, Santiago de Chile.
pmilet@uchile.cl

Ms. Armando Fernández
Vocal
Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y
el Hombre / La Habana, Cuba
funapro@cubarte.cult.cu

MSc. Daniel Matul
Vocal
Observatorio de la Política Exterior, Universidad de Costa Rica
danmatul@yahoo.com

Comité Ejecutivo/ Executive Committee

Lic. Ana Bourse
Directora Ejecutiva
abourse@cries.org

Lic. Celeste Ronzano
Coordinadora Administrativa
cronzano@cries.org

Lic. Andrei Serbin Pont
Coordinador de Investigaciones
andrei@cries.org

Lic. Rodolfo Wlasiuk
Coordinador de Publicaciones
rwlasiuk@cries.org

Comité Académico de Honor/ Honorary Academic Committee

Prof. Wolf Grabendorff, Universidad Andina Simón Bolívar.
Prof. José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense.
Prof. Tullo Vigevani, Universidade Estadual de São Paulo.
Dr. Mario Bronfman, Ford Foundation.
Dra. Manuela Mesa, CEIPAZ.
Prof. Eric Hershberg, CLALS, American University.

PENSAMIENTO PROPIO

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)

Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina, Teléfono: (54 11) 4372 8351

info@cries.org - www.cries.org

Centros de investigación y organizaciones no-gubernamentales miembros de CRIES/Research Centers and Non-Governmental Organizations Members of CRIES

- Acción Andina, Cochabamba, Bolivia.
- Association of Caribbean Economists (ACE), Kingston, Jamaica.
- Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Cátedra de Integración, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.*
- Centro Félix Varela (CFV), La Habana, Cuba.
- Centro de Estudos das Américas (CEAS) - Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, Brasil.
- Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Estudios Estratégicos (CEE), Managua, Nicaragua.
- Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), Univ. Nacional Autónoma de México, México D.F., México.
- Centro de Estudios Hemisféricos y sobre los Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Estudios Integrales del Ambiente (CENAMB), Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela.
- Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA), Panamá, Panamá.
- Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones de Economía Internacional, (CIEI), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA), Santo Domingo, República Dominicana.
- CIDER -Universidad Tecnológica Nacional - Fac. Regional San Rafael, San Rafael, Mendoza, Argentina.
- Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), México D.F., México.
- Departamento de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ), Bogotá, Colombia.
- Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana, Cuba.
- Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), San José, Costa Rica.
- Foro Social para la Transparencia (FST), Buenos Aires, Argentina.
- Grupo de Análise e Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon), Rio de Janeiro, Brasil.
- Institute of International Relations (IIR), University of the West Indies, St. Augustine, Trinidad and Tobago.
- Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI), UNESP, Sao Paulo, Brasil.
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, (IEPP), Managua, Nicaragua.
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, (IICE), Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Instituto de Relaciones Internacionales y de Estudios de la Paz (IRIPAZ), Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología para Estudios sobre Estados Unidos (INCT-INEU), UNESP, Sao Paulo, Brasil. Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI), La Habana, Cuba.
- Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Caracas, Venezuela.
- Latin American - Caribbean Centre (LACC), University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales San Thiago Dantas de la UNESP, UNICAMP y PUC/SP, Sao Paulo, Brasil.
- PROPAZ, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES), University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla, Colombia.
- Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), San Salvador, El Salvador.

* En proceso de admisión

CRIES es miembro del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), con Secretaría en La Haya, Holanda; de la International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtP), con Secretaría en Nueva York, EEUU, y de la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y el Caribe.

CRIES tiene acuerdos establecidos con la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica, y con el Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Panamá.

Consejo Editorial Internacional / International Editorial Board

Gabriel Aguilera, IRIPAZ, Guatemala.

Carlos Alzugaray, UNEAC, Cuba.

Luis Ayerbe, IEEI, UNESP, Brasil.

Raúl Benítez Manaut, CASEDE, México.

Adrián Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José de Costa Rica.

Jose Briceño, Universidad de Los Andes, Venezuela.

Roberto Briceño León, LACSO, Venezuela.

Clovis Brigagao, Universidad Cândid Mendes, Brasil.

Anthony Bryan, Dante B. Fascell Center, University of Miami, EEUU.

Alberto Cortes, Universidad de Costa Rica.

Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

Neville Duncan, Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES- University of the West Indies), Jamaica.

Armando Fernández, Fundación Antonio Nuñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre / La Habana, Cuba.

Norman Girvan, Institute of International Relations, University of the West Indies, Trinidad y Tobago.

Wolf Grabendorff, Universidad Andina Simón Bolívar.

Alfredo Guerra-Borges, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Jean Grugel, The University of Sheffield, Reino Unido.

Jorge Heine, Centre for International Governance Innovation (CIGI), Canada.

Eric Hershberg, American University, EEUU.

Richard Hillman, John Fisher College, Rochester, EEUU.

Francine Jácome, INVESP, Venezuela.

Grace Jaramillo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.

Gladys Lechini, Universidad Nacional de Rosario.

Thomas Legler, Universidad Iberoamericana, México.

David Lewis, Manchester Trade Ltd., EEUU.

Gilbert Merkx, Duke University, EEUU.

Manuela Mesa, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), España.

Paz Verónica Milet, Universidad de Chile, Chile.

Gert Oostindie, Royal Institute of Linguistics and Anthropology, Holanda.

William Pace, World Federalist Movement-Institute for Global Policy, EEUU.

Carlos Quenan, IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris, Francia.

Socorro Ramírez, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

Marcos Robledo, Universidad Diego Portales, Chile.

Gilberto Rodrigues, Universidade Federal ABC, Brasil.

Thiago Rodrigues, Universidad Fulminense, Brasil.

Francisco Rojas Aravena, Universidad de la Paz, Costa Rica.

Carlos Romero, INVESP, Venezuela.

Natalia Saltalamacchia, ITAM, México.

José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense, España.

Heinz Sonntag, CENDES, Universidad Central de Venezuela, Venezuela.

Diana Tussie, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina.

José Manuel Ugarte, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Daniel Van Eeuwen, CREALC, Université d'Aix-en-Provence, Francia. †

Tullo Vigevani, INCP-INEU, UNESP, Brasil.

Judith Wedderburn, Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica.

† In memoriam

Índice / Contents



MENSAJE DEL DIRECTOR / 7

INTRODUCCIÓN

Participação, representação e cidadania política na América Latina
WAGNER DE MELO ROMÃO / 9

APORTES TEÓRICOS

Para além da representação e do clientelismo:
para uma linguagem da intermediação política
ADRIAN GURZA LAVALLE - GISELA ZAREMBERG / 23

Civil Society from the Inside Out Community,
Organization and the Challenge of Political Influence
PHILIP OXHORN / 63

EXPERIMENTOS DEMOCRÁTICOS Y MOVIMIENTOS SOCIALES: LAS TENSIONES DE LA ACCIÓN POLÍTICA

Mandating Participation: Evaluating Guatemala's Top-Down
Participatory Governance System
STEPHANIE L. McNULTY / 95

O processo de regulamentação das autonomias indígena originário camponesas
na Bolívia: Tensões entre pluralismo, descentralização política e soberania
CAROLINE COTTA DE MELLO FREITAS / 125

A difusão do orçamento participativo na América Andina:
Embaixadores da participação e a transferência em escala nacional
OSMANY PORTO DE OLIVEIRA / 157

Planes y Programas de Metas como innovaciones en los procesos
de rendición de cuentas en el nivel local
PAMELA CÁCERES / 191

Política, participação e resistências na sociedade de controle:
entre indignados e a antipolítica

THIAGO RODRIGUES - ACÁCIO AUGUSTO / 227

La transnacionalización del capital y las nuevas formas de activismo político.
La experiencia de las centrales del Cono Sur

MERCEDES BOTTO / 251

GOBERNANZA DEMOCRÁTICA TRANSNACIONAL Y POLÍTICA EXTERIOR: LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La utopía post-westfaliana: tendencias y contramarchas globales,
la gobernanza regional y el impacto sobre la sociedad civil en América Latina

ANA BOURSE / 283

A participação da sociedade civil nas Organizações Internacionais
Regionais (OIR) da América Latina e Caribe

GILBERTO M. A. RODRIGUES - TADEU MORATO MACIEL / 321

Missão impossível? Mercosul, participação social e política externa no Brasil

HAROLDO RAMANZINI JÚNIOR - ROGÉRIO DE SOUZA FARIAS / 355

RESEÑAS

Por outra política, em defesa da vida comunitária

CARLA GIANI MARTELLI / 375

Chaves estratégicas e abordagem relacional: inovações analíticas
entre Sociedade Civil, Estado e Institucionalização

LARISSA G. DE MACALHÃES / 381

PULSO BIBLIOGRÁFICO / 389

REVISTA DE REVISTAS / 397

COLABORADORES / 401

NORMATIVAS / 407

En portada / Cover: Fragmento de
"Azulamientos", *acrílico s/tela, pág. 57.*
Autor: Adolfo Nigro (2007) en Hauber, Laura.
Luz de la tierra, Buenos Aires: Luna Verde
ediciones.

regional y de incorporar a investigadores y académicos de toda América Latina y el Caribe. Gracias a su iniciativa y a su activa labor, este número de la revista se ha organizado, en un formato diferente de los números anteriores, en torno al tema central mencionado, en base a tres secciones. La primera sección – Aportes teóricos - aborda algunos temas teóricos y conceptuales. La segunda se aboca a analizar algunos casos de tensión de la acción política a través de la participación de los movimientos sociales en diversas experiencias democráticas en países de la región, mientras que la tercera retoma un tema persistente en la agenda de CRIES – la gobernanza democrática transnacional y la participación de la sociedad civil en el ámbito de las políticas exteriores. Como siempre, estas secciones se complementan con una serie de reseñas sobre libros publicados sobre el tema, y con las habituales secciones que dan cuenta de las más recientes novedades en términos de libros y de revistas de reciente aparición.

Finalmente, quiero agradecer a los miembros del Consejo Editorial y a un conjunto de colegas de la red CRIES por el trabajo de evaluación de los capítulos de este número; a los autores que han colaborado en esta ocasión y al dedicado y excelente trabajo del editor invitado – el profesor Wagner de Melo Romão. Sin la colaboración de todos ellos este número no hubiera sido posible.

Hasta el próximo número.

Andrés Serbin



Participação, representação e cidadania política na América Latina

Já se vão cerca de 30 anos do colapso dos regimes ditatoriais na América Latina. Não há dúvidas que é o período histórico de democracias mais longevas no continente. As liberdades políticas têm nos levado a vivenciar uma busca constante por seu aperfeiçoamento.

Em termos de ampliação e aprofundamento da democracia, a diversidade predomina. Neste número de *Pensamiento Propio*, não temos a pretensão de dar um quadro acabado dos temas em debate sobre cidadania, participação ou democracia que tem aflorado em nossas universidades e centros de pesquisa, bem como no seio de iniciativas que partem diretamente da sociedade civil. O cenário, os atores e mesmo o roteiro da história que apresentamos ao leitor poderia ser diverso do que será visto nas próximas páginas, seja pelo amadurecimento e originalidade das experiências de participação e cidadania ocorridas no continente, seja pelas visões dissonantes na análise política que vem sendo desenvolvida nos meios acadêmicos.

Temos certeza, no entanto, que a seleção de artigos que compõe este *Pensamiento Propio* 40 fará o leitor compreender melhor o papel da cidadania, da participação, da sociedade civil e dos movimentos sociais

na construção de nossas democracias. Sem se deixar levar por um ufanismo participacionista – ademais, prejudicial aos próprios entusiastas da participação, por vezes cegos aos seus limites como alternativa de transformação da democracia – os textos deste número são representativos da maturidade com que esta temática vem sendo tratada nas universidades em nosso hemisfério.

Iniciamos com dois textos que pretendem ampliar nossos aportes teóricos, sugerindo novos conceitos para pensarmos as relações políticas em nossas sociedades, ou apontando possíveis releituras para conceitos já maduros. Adrian Gurza Lavalle e Gisela Zaremberg propõem, por meio da ideia de intermediação, apontar as fragilidades da visão simplificadora da existência de um regime representativo qualificado como potencialmente perfeito e a ideia de clientelismo, sempre visto com carga negativa. Para além destas duas ideias, os autores propõem o conceito de intermediação. Evita-se, a partir de um referencial etimológico, qualificar positiva ou negativamente os caminhos da ação do intermediador, de maneira a deslocar-se também o próprio sentido fraco da ideia de participação. Depois desta recomposição da “política indireta”, os autores propõem um modelo teórico tridimensional, um *continuum* em formato de cubo, pelo qual se opõem à falsa polaridade entre representação e participação e indicam os elementos fundamentais da política indireta ou da intermediação política (autorização, reconhecimento, agonismo/antagonismo).

No campo dos debates sobre o conceito de sociedade civil, Philip Oxhorn aponta a necessidade de separação daquele conceito com relação ao conceito de comunidade, sob risco de se considerar a ideia de sociedade civil de maneira romantizada, ingênua. Ao contrário, é a inevitabilidade do conflito e a necessidade de defesa coletiva de interesses que constitui esta visão de sociedade civil, seja no contexto de disputas com outros grupos (ou sociedades civis) seja no confronto com o Estado. Se, por um lado, Oxhorn está revisitando a clássica dicotomia entre comunidade e sociedade, por outro está atuando no debate sobre o significado da representação e a capacidade das organizações da sociedade civil atuarem como intermediárias entre aquelas que julgam representar e esferas superiores (Estado, organizações internacionais).

Após a apresentação destas incursões complementares sobre o tema da intermediação política – no sentido de reposicionar os conceitos

de representação, participação e clientelismo e, por outro lado, de sociedade civil – partimos para o segundo conjunto de artigos. Neles são tematizadas as tensões da ação política no contexto de alguns dos experimentos democráticos realizados no continente e das experiências dos movimentos sociais.

O artigo de Stephanie McNulty inicia a sequência de aportes sobre o contexto atual das democracias no continente, no que se refere aos limites e potencialidades de suas experiências e particularidades. McNulty nos oferece uma análise acurada do sistema de participação institucional desenvolvido atualmente na Guatemala, no Sistema de Conselhos de Desenvolvimento Urbano e Rural. Seu artigo analisa o desenho do próprio sistema, de cada um dos conselhos e discute as condições de sua efetividade, por meio de trabalho de campo e mais de 30 entrevistas com ativistas, membros do governo e dos conselhos e especialistas.

O artigo a autora reforça a necessidade de se levar em consideração o contexto histórico e político quando se tem como objeto de pesquisa instrumentos de participação cidadã como os conselhos de desenvolvimento urbano e rural. No período de sua instalação, os conselhos eram parte de uma arquitetura de democracia restrita, em que os grupos de esquerda permaneciam ilegais e perseguidos pelo novo regime político instaurado em meados dos anos 1980. Era o momento de se buscar novos atores, desde que não pertencentes aos radicais. Embora os conselhos não tenham vingado – pelas críticas de que punham em risco as autonomias locais, respaldadas pela Constituição – será esta mesma estrutura que renascerá quando da assinatura dos acordos de paz, em 1996. No entanto, o sistema de participação cidadã falha especialmente pelas contradições entre a própria cultura política local e um processo de representação que adveio de cima para baixo. Permanecem os limites dos conselhos, em um contexto de falta de financiamento, influência perniciosa das dinâmicas políticas e clientelismo.

Parece não haver dúvida – esta tem sido também uma descoberta tardia da literatura acadêmica no continente – que os experimentos de representação e participação alternativos à estrutura tradicional de eleição de representantes para os parlamentos ou os Executivos, não estão imunes aos vícios da política tradicional. Trata-se de política, nem política má, nem política boa, mas de espaços que podem e devem

ser constantemente aperfeiçoados, aliás, como as instituições políticas tradicionais. No fundo, é isso que McNulty nos ensina.

O caso boliviano aponta uma visão absolutamente *sui generis* de relação entre a concepção de representação e a formação de uma sociedade civil que se mescla à sociedade política, em uma espécie de refundação das relações Estado/sociedade no país. Em seu artigo, Caroline Cotta de Mello Freitas analisa os limites da experiência democrática recente na Bolívia, que como nenhuma outra ativou os elementos culturais e étnicos como elemento central do que se chama de descolonização.

A autora nos faz retomar, no contexto cultural típico da Bolívia, o forte tema da descentralização, fundamental quando se pensa nos processos de democratização das sociedades latino-americanas. Lá, o encontro entre a forma de representação política específica nos organismos da democracia liberal representativa (parlamentos) e a democracia comunitária sustentada pelas autonomias indígena originária camponesas (AIOC) se dá de maneira fértil, o que não quer dizer que esteja imune a dificuldades. O principal problema apontado pela autora é a possível conversão das AIOC em um “modelo” a ser implantado de cima para baixo, donde a própria ideia de autonomia pode se perder. Recoloca-se o encontrado por McNulty no caso guatemalteco: até que ponto as inovações democráticas são emancipadoras? Até que ponto não se comportam como mecanismos de reforço de dominação e de controle do Estado sobre os grupos e movimentos subalternos?

O desafio boliviano não é de pouca monta. Sua nova Constituição Plurinacional foi calcada na ideia de que cada nação que habita o país deve ter respeitada sua própria forma de organização política, jurídica, educacional etc., de maneira que a autodeterminação das nações em sua relação com o Estado as tornam simétricas a ele. Entretanto, como de fato o processo de efetivação das autonomias se dá em conjunto com o processo de descentralização do Estado – envolvendo inclusive, como não poderia deixar de ser, o financiamento e o repasse de recursos às autonomias –, há um conjunto de instâncias políticas centralizadas que coordena o desenvolvimento destas ações a partir de uma normatividade específica. Freitas aponta como o próprio Ministério das Autonomias funciona como um oxímoro, uma vez que a própria “autonomização” se dá de maneira heterônoma: a autonomia se concede, numa limitação e em contradição ao próprio direito de livre determinação.

Da perspectiva dos movimentos indígenas, o que a autora aponta é a consciência de que se trata de um processo de autonomia em construção, em que a conquista da autonomia *política* também traz a necessidade da apropriação de práticas novas, de *administração e gestão*, com as quais – pudera! – os movimentos e autonomias indígenas terão que lidar. Isto se dá em um processo em que os interesses de soberania estatal/nacional se chocam com os interesses e práticas comunitárias e das autonomias. Como fica a questão da exploração das riquezas da Pacha Mama? Como praticar o *buen vivir* quando o governo boliviano precisa dar conta das necessidades de todos os bolivianos, independentemente de suas nações originárias? Este pensamento é coerente com a nova Bolívia plurinacional? Para Freitas, “*o processo de construção do estado autonômico emperra porque descentralizar o poder, como exige esta nova configuração sócio-política e administrativa, vai de encontro aos planos de desenvolvimento econômico que se desenrolam hoje no país e coloca em xeque uma ideia de soberania. Enfim, parece que só com a revisão da noção de soberania seja possível que o projeto de Estado plurinacional e autonômico avance e se materialize*”.

Em busca, talvez, de uma experiência semelhante de encontro entre modelos de gestão participativa e tradições locais, Osmany Porto de Oliveira nos apresenta dois casos de difusão do orçamento participativo (OP), com os estudos de caso de Cotacachi, no Equador, e Villa El Salvador, no Peru.

Aqui verificamos experiências nas quais, a partir dos modelos brasileiros de Porto Alegre e Santo André, o OP se transforma e se adequa à situação social e cultural diversa, no contexto andino. O autor nos mostra certo padrão alternativo ao poder grande, um movimento silenciosos de gestão participativa cultivado ainda nos anos 1990, tanto no Equador como no Peru, em que a democracia local se colocava como alternativa a governos nacionais de corte neoliberal e pouco afeitos a inovações no campo da participação política. De certo modo – é interessante perceber isto em meados dos anos 2010 – a onda de esquerda que grassou na América do Sul nos anos 2000 parece dever muito a um fazer político que foi se gestando nos poderes locais ao longo dos 1990, em uma resistência constante e crescente, contra os arbítrios neoliberais.

Mas, mais que apontar a possibilidade desta unidade, Porto de Oliveira demonstra seus mecanismos. Foi pela articulação entre agentes governamentais, da sociedade civil e da cooperação internacional, pelo intercâmbio de experiências e, em um segundo momento, na divulgação das experiências de Cotacachi e Villa El Salvador no contexto internacional – casos que se somaram a Porto Alegre, Santo André, Belo Horizonte e Recife como experiências de sucesso do modelo OP – que foi se fortalecendo, não só na América Latina mas pelo mundo, a ideia de que é no poder local que o aprofundamento democrático pode se dar de maneira mais genuína.

Em seguida, Pamela Cáceres atualiza o tema da democracia no poder local e da ação em âmbito continental, a partir de um estudo comparativo entre sete cidades latino-americanas – quatro argentinas (Córdoba, Mendoza, Maipú e San Martín de los Andes) e três brasileiras (São Paulo, Rio de Janeiro e Ilha Bela) – onde atua a Rede Latino-americana por Cidades e Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis, que se baseia no princípio de uma cidadania ativa, informada, atuante no controle social dos governos municipais. A pauta é a democratização dos processos decisórios, com a elaboração de plano de metas pelos prefeitos, os quais são seguidos e monitorados pela sociedade civil.

Na maioria dos casos trata-se de um jogo duro em que pesam as variáveis da autonomia da sociedade civil com relação aos poderes públicos, da força política e do amparo legal para angariar informações, da pressão dos prefeitos e vereadores por avaliações que não sejam críticas e que não exponham as fragilidades do poder. Na visão da autora, toda análise sobre estas experiências precisa se dar em uma perspectiva relacional que considere características tanto do poder público como da sociedade civil, sem se esquecer do contexto político em que estas iniciativas vêm à luz, o que pode facilitar ou dificultar as relações entre os dois polos.

É certo que, tanto na Argentina como no Brasil, a aprovação da legislação específica sobre o Plano de Metas dependeu de uma estratégia de convencimento junto aos prefeitos e alcaides, assim como também a aplicação da legislação depende da própria capacidade da sociedade civil em impulsionar esta agenda. Em algumas cidades, como a brasileira Ilha Bela, o prefeito se insurgiu ao processo, clamando pela inconstitucionalidade do instrumento, que limitaria a autonomia do Executivo.

Por último, vale dizer que o artigo de Cáceres apresenta uma metodologia pertinente na análise da aplicação dos Planos de Metas – e outros instrumentos do gênero – de maneira a que a leitura do texto e a aplicação de seu método é uma ferramenta à sociedade civil disposta a compreender melhor estes processos e atuar em suas próprias cidades e territórios no controle social cidadão dos governos.

Na seara de estudo dos movimentos sociais contestatórios e, especialmente, em seu desvelamento, Thiago Rodrigues e Acácio Augusto propõem uma incursão crítica sobre os novos fluxos eletrônicos de participação política. Questionam o sentido destas ações, em uma proposta analítica baseada nos parâmetros da sociedade de controle (Deleuze, 2000). Para os autores e suas referências, a participação democrática – como muitas das experiências tematizadas neste volume – no contato com as novas tecnologias de informação e comunicação, trabalharia para a captura de resistências às ordens do sistema político democrático. Ou seja, de maneira a atuar como um elemento dispersivo de forças sociais questionadoras do sistema.

Nada escapa à agudeza dos autores. Jovens ativistas antiglobalização no final dos anos 1990? Fórum Social Mundial? Indignados do 15M? Occupy Wall Street? Acampa Sampa? Todos sujeitados aos institucionalismos da participação eletrônica, da responsabilidade por uma sociedade mais justa e uma democracia “a ser aperfeiçoada”. Nenhuma possibilidade de resistência “verdadeira” ao sistema e à sociedade de controle.

Para os autores, neste campo, direita e esquerda se combinam ao proporem respostas às indignações que promovem mais governo, mais controle. Afinal de contas, há saída? Como resistir aos fluxos de controle? Onde estaria, então, o novo sujeito político capaz de propor uma “verdadeira democracia”?

Aí se coloca à prova a perspicácia dos autores ao perceber um sujeito político que, por sua conduta, revela ser imune – ao menos por enquanto – ao canto das sereias do poder, das instituições e do mercado. Os mais malditos dentre os ativistas, os herdeiros dos ludistas do início do período industrial: os *black blocs* da ação direta, da participação – se me permitem os autores – feitas pelas próprias mãos. A *antipolítica* como política. A crítica é pertinente e vale mais que a mera polêmica.

Novíssimos atores e atores em busca do novíssimo. Mercedes Botto repassa a trajetória do sindicalismo sul-americano desde os anos 1980, na tentativa de recompor a ação do movimento sindical na luta contra as iniciativas neoliberais de integração do NAFTA e da ALCA e também no contexto de criação do Mercosul e da Unasul. Nas palavras da autora, o processo de transnacionalização da ação coletiva sindical se deu “*como estrategia de defensa frente a la pérdida de poder y de vulnerabilidad de estos actores a nivel nacional*”. Internacionalizar para sobreviver, este poderia ser o dístico do movimento sindical do final dos 1990.

A autora indica como, a depender do contexto político, do impacto dos processos de integração no mundo do trabalho e da própria correlação de forças das centrais sindicais nacionais com relação ao ímpeto dos governos como representantes dos interesses do capital, variaram as formas de atuação e de transnacionalização do movimento sindical. O auge da unidade e da capacidade de articulação no continente se deu com o combate à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em que atuaram em forma de rede e em estreita sintonia com outras organizações da sociedade civil do continente, obtendo a vitória do rechaço à iniciativa. No entanto, já no âmbito da Unasul, o movimento transnacional se viu novamente abafado – como na iniciativa do próprio Mercosul, pelo centralismo presidencial e o acompanhamento a reboque dos próprios governos, desta vez sob o corte neodesenvolvimentista. Nos anos 2000, o movimento que em parte assumiu postos nos governos, teria perdido capacidade de articular-se. Permanece a pergunta: não há mais motivos a unificar o movimento sindical no hemisfério?

O artigo de Ana Bourse abre o eixo desta publicação destinado a tematizar a democratização dos organismos internacionais do continente, especialmente no tocante à capacidade de intervenção da sociedade civil neles. Neste terreno as dificuldades de participação são, sem dúvida, de maior monta, e as ações da sociedade civil têm que ser ainda mais criativas e audaciosas. Será por meio das redes, como este CRIES, entre outras estratégias, que será possível influenciar os governos que representam os Estados nacionais a atuar no objetivo de relações internacionais mais fraternas, a prevenção de conflitos e a preservação de bens sociais globais.

No cenário latino-americano, Bourse observa que mesmo a criação de novos organismos multilaterais, como a União de Nações do Sul (Unasul), a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA) e, mais recentemente, a Comunidade de Estados Latinoamericanos e Caribenhos (CELAC), não reforçou a presença da sociedade civil nas decisões políticas continentais. Ao contrário, mesmo as redes formadas desde os anos 1980 até meados da década passada parecem ter se enfraquecido nesta retomada do protagonismo dos Estados na política multilateral, algo que também se operou em nível global.

Tal vez parte das dificuldades apontadas pela autora possa ser sintetizada neste trecho: *“en todos los casos (...) donde la sociedad civil regional tiene un ámbito para dialogar, lo hace sin tener un interlocutor claro”*. Ou seja, o próprio ambiente característico das organizações multilaterais, em que os estados buscam reforçar seus próprios interesses nacionais e não se constitui um órgão supranacional, fazem com que os movimentos e organizações da sociedade civil tenham que se recompor na órbita nacional, onde pode ter mais poder de influência sobre seus próprios interesses.

Ademais, sempre paira nestes organismos, por parte dos governos, desconfianças acerca da representatividade e legitimidade da sociedade civil lá presentes como interlocutores. Neste quadro, passa a ser a articulação “por fora” das organizações internacionais a forma pela qual instituições como o CRIES buscam influenciar os estados nacionais. Exemplo absolutamente bem sucedido desta estratégia foi a realização do programa de Talleres Académicos Cuba-Estados Unidos (TACE), ocorrido entre 2008 e 2013, pelo qual a Coordenadora atuou em busca da normalização das relações entre os dois países, menos com os próprios estados e mais com atores sociais e personalidades relevantes, capazes de influenciar indiretamente a política externa dos dois países.

Em um cuidadoso trabalho de análise documental, Gilberto Rodrigues e Tadeu Maciel percorrem os estatutos de organizações multilaterais do continente – como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a União das Nações do Sul (Unasul) e tantas outras – em busca da identificação de mecanismos de inserção da sociedade civil. De maneira complementar ao artigo de Ana Bourse, os autores destacam a relativa contradição de um contexto no qual os estados nacionais voltaram a ter estratégias desenvolvimentistas, assumindo para si a responsabilidade

pela implementação de políticas sociais. Tal fenômeno teria levado à diminuição da importância das organizações multilaterais mais antigas, como a OEA e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ou a Comunidade Andina de Nações (CAN), sem que, no entanto, as novas organizações como a Unasul pudessem se tornar fortes e, em um esforço democratizante, abrirem-se à atuação da sociedade civil.

A solução estaria em um reforço da capacidade da sociedade civil em influenciar a política externa de (e em) seus próprios países? Também aqui não parece que estamos em terreno auspicioso. Em seu artigo, Haroldo Ramanzini Jr. e Rogério de Souza Farias apontam as dificuldades em se estabelecer, no Brasil, uma efetiva influência da sociedade civil nas ações do país com relação ao Mercosul. O cuidadoso artigo aponta como, no caso da política externa, ficam mais contundentes os limites de mecanismos e instâncias de encontro entre representantes da sociedade civil e governamentais como espaços de decisão política. Com foco no Programa Mercosul Social e Participativo (PMSP), iniciado pelo governo federal em 2008, os autores apontam como, embora tenha sido um avanço na participação da sociedade civil na interlocução com o governo sobre os temas do bloco, nos últimos anos tem se visto um esvaziamento do espaço.

Embora o Programa seja um espaço institucionalizado para participação da sociedade civil, ainda que inconstante, carece em se constituir um canal de influência da mesma nos assuntos pertinentes ao Mercosul. É interessante como os autores também se remetem à ALCA – como Mercedes Botto e Ana Bourse – como um momento de forte protagonismo e unidade dos movimentos sociais neste contexto. E, também de maneira parecida, perguntam-se sobre a existência de uma agenda substantiva da sociedade civil do continente (é possível falar nesses termos?) para com o Mercosul, algo que pode ser estendido a outras organizações multilaterais. Em que circunstâncias, afinal de contas, a pauta da integração regional pode voltar a ser foco de atuação para as redes da sociedade civil?

Por vezes, parece que carecemos de novos *instrumentos* de luta social. No entanto, de outro lado, parece faltar-nos algo ainda mais essencial, isto é, o reconhecimento de projetos sociopolíticos comuns a serem compartilhados. Se eles estavam claros nos anos 1980, quando a pauta era a redemocratização da América Latina, e mais claros ainda nos anos

1990, quando os anos de neoliberalismo apontavam a necessidade concreta da luta contra o desemprego, a fome, a miséria e estados nacionais débeis, de maneira geral os anos 2000 deram aos movimentos sociais governos à esquerda, que em parte reverteram o cenário calamitoso dos anos anteriores com políticas sociais ancoradas em orçamentos mais robustos por uma situação favorável na economia internacional. A crise do final daquela década, e que ainda não se findou, tem gerado maior instabilidade política. O déficit democrático da América Latina e Caribe – ademais algo comum com o resto do mundo – gera novos movimentos e a busca por novas formas de atuação da sociedade civil no controle cidadão dos governos e do Estado. É a isto que se refere este *Pensamiento Propio* 40.

SUMMARIO

Participação, representação e cidadania política na América Latina

Este texto introdutório ao número 40 de *Pensamiento Propio* se refere à diversidade da busca pela ampliação e aprofundamento da democracia no continente. Mesmo depois de uma década de governos à esquerda e que primaram por estabelecer políticas de impacto sobre a desigualdade social que caracteriza a América Latina, persiste o déficit democrático, seja no contexto dos governos locais e nacionais, seja nas organizações multilaterais do hemisfério. Buscar refletir sobre a participação da sociedade civil no controle dos governos e do Estado, nas últimas décadas, é tarefa imperiosa àqueles que reconhecem a necessidade de um reforço à cidadania política entre nós.

ABSTRACT

Participation, Representation and Political Citizenship in Latin America

This introductory text to the 40th Issue of "Pensamiento Propio" refers to the diversity in the search to expand and deepen democracy in the continent. Even after a decade of left-wing parties who prioritized

implementing high-impact policies on social inequality which characterizes Latin America, the democratic deficit persists, both in the context of local and national governments and of the multilateral organizations of the hemisphere.

Reflecting on the participation of civil society in the control of governments and the State in the past few decades is an absolute necessity for those who acknowledge the need to strengthen our political citizenship.

RESUMEN

Participación, representación y ciudadanía política en América Latina

Este texto introductorio al número 40 de Pensamiento Propio se refiere a la diversidad de la búsqueda por la ampliación y profundización de la democracia en el continente. Aún después de una década de gobiernos a la izquierda, que priorizaron establecer políticas de impacto sobre la desigualdad social que caracteriza América Latina, todavía persiste el déficit democrático, sea en el contexto de los gobiernos locales y nacionales, sea en las organizaciones multilaterales del hemisferio. Reflexionar sobre la participación de la sociedad civil en el control de los gobiernos y del Estado, en las últimas décadas, es una tarea imperiosa para aquellos que reconocen la necesidad de fortalecer nuestra ciudadanía política.



Aportes Teóricos



Para além da representação e do clientelismo: para uma linguagem da intermediação política¹

Adrian Gurza Lavalle² - Gisela Zaremberg

Precisamos das distinções entre as ideias e as suas expressões linguísticas (por exemplo, entre teorias científicas e suas correspondentes linguagens), pois temos que aceitar que toda mudança científica profunda supõe não só a introdução de novos símbolos, mas também a reinterpretação de símbolos velhos.

Mario Bunge, 2000: 53

Introdução

Este artigo propõe repensar os alcances conceituais do termo “intermediação política”, para iluminar os horizontes da análise da política indireta, cujo leque de possibilidades tem sido normalmente pensado

como se estivessem confinados entre os extremos da representação política e o clientelismo. Trata-se de ampliar a análise da representação política e de outras modalidades de intermediação política, desmarcando a redução habitual da primeira à representação eleitoral e das segundas ao mero clientelismo, sem prescindir, porém, deles.

Ao longo de boa parte do século XX construiu-se uma dupla sinonímia entre intermediação política legítima e representação política, por um lado, e entre a segunda e o governo representativo. No plano da teoria política, esta sinonímia se dá como um duplo obstáculo epistemológico, no sentido de Bachelard (1974), ou seja, obstáculos feitos de ideias que impedem pensar ou operam contra o pensamento. Em primeiro lugar, a sinonímia inibiu o desenvolvimento de teorias da representação política não centradas na representação eleitoral e seus dispositivos de autorização, **mandato e sanção** (Castiglione, Warren 2006; Gurza Lavalle e Isunza 2011; Gurza Lavalle, Houtzager, Castello 2006)³. Porém, o mundo da representação política sempre foi mais amplo e diverso que o da representação eleitoral, mesmo que esta tenha se tornado a modalidade de representação política por excelência no governo representativo. As representações *ex officium* (embaixador, cônsul) no cenário das relações internacionais, ou o ministério público no plano no subnacional, são exemplos estatais. No terreno societal, a exceção mais notável no século XX foi a representação funcional pela via dos sindicatos, mas interesses de grupos sociais têm sido representados diante do Estado por diversos intermediários e em canais distintos, e não só através de partidos e no circuito eleitoral (Schmitter 1992; Zaremborg 2012).

Em segundo lugar, tal sinonímia também gerou efeitos restritivos sobre a teorização da intermediação política no terreno eleitoral, induzindo uma associação analítica persistente entre intermediação (não eleitoral) e modalidades informais de mediação, frequente e não surpreendentemente depositárias de avaliações negativas. Clientelismo é o termo que correu com mais sorte na condensação dessas características negativas, reunido com as personificações sociológicas locais: padrinhos políticos, caciques, cabos eleitorais, chefões, mordomias, “punteros” (Aueero 1999). Na melhor das hipóteses, a intermediação foi estudada empiricamente na análise micro e na análise relacional como *brokerage* (Marsden 1982; McAdam, Tarrow, Tille 2001)⁴, mas

sem desenvolvimentos teóricos equivalentes na teoria política ou em dimensões meso e macro sociológicas politicamente relevantes (regimes de *brokerage*, por exemplo). Também, neste caso, a diversidade de experiências de intermediação política transborda as fronteiras de um conceito como “clientelismo”, definido normalmente pela sua carga negativa, cristalizada em alguma modalidade de assimetria ilegítima e com frequência em oposição às formas “modernas” de fazer política.

Assim, o vocabulário da teoria política tendeu a demarcar o rico universo empírico da intermediação política em conjuntos excludentes de fenômenos polarizados: representação/participação e representação/clientelismo. Por um lado, em relação às experiências diretas e indiretas legítimas e, por isso, consideradas com valência positiva, a representação eleitoral constituía o recurso para instituir a política indireta, garantindo que ela estivesse sujeita a algum grau de controle (autorização e prestação de contas) por parte dos representados. Seu complemento, de natureza distinta e até oposta, era a participação: manifestação por excelência da política direta e expressão de preferências na primeira pessoa do singular. Em princípio, ambas legítimas: uma, devido à autorização e à prestação de contas, e a outra porque se encontra amparada por direitos fundamentais e porque nela o indivíduo age de forma não mediada, ou seja, fala em nome próprio. Obviamente, trata-se de uma dicotomia analiticamente defeituosa (como vários têm notado, por exemplo, Plotke 1997), pois no plano lógico o oposto da participação é a abstenção, mesmo que a participação tenha sido construída, historicamente, como uma oposição à representação no campo da teoria democrática e da crítica à democracia (Gurza e Isunza 2011). Aliás, mesmo entendendo que representação e participação podem ser excludentes, sob algumas interpretações, a oposição está longe de ser exaustiva, nos termos de Bobbio (1987), o que quer dizer que, entre ambas existe um universo de experiências que escapa dessa classificação binária.

Por outro lado, quando se introduz a dimensão legitimidade ou ilegitimidade das práticas de intermediação, **a representação política emerge como oposta ao clientelismo, por definição resistente quando não isento de controle e com componentes de subjugação**, devido ao intercâmbio de benefícios que aquele que ocupa a posição de dominação oferece à sua clientela (Auyero 1999).⁵ Não obstante, a diferença feita

entre clientelismo e eleições é menos nítida do que o alto contraste normativo dos termos permite supor, e não é difícil de encontrar que o clientelismo seja usado como um epíteto para denunciar a política do outro (d'Ávila Filho 2008). Também, neste caso, a dualidade é defeituosa: sugere que toda representação distorcida se transforma em clientelismo e, vice-versa, que todo bom clientelismo transmuta-se em representação, mas o conceito de representação encontra-se restrito previamente àquela exercida no governo representativo. Em outras palavras, os termos não são exaustivos nem simétricos, na sua relação de significação recíproca.

O repertório de possibilidades iluminadas por este vocabulário é surpreendentemente limitado e enviesado. O conceito “participação” pode remitar a práticas “bem-sucedidas” ou “malfadar-se” e transformar-se em algo diferente que demanda outro termo usado frequentemente, o de “cooptação”, mas sob circunstância alguma é **uma distinção analítica** acunhada para pensar a intermediação política. A esta última correspondem a representação política e o clientelismo, com valência normativa invertida. Não obstante, supor que tudo o que rodeia o “continente” da representação (eleitoral) é um “oceano” de clientelismos, de formas irregulares e precárias de exercício da política indireta, ou um mundo diferente de política não mediada (participação), é uma opção analiticamente infecunda, diante das demandas de conhecimento que coloca o cenário das democracias contemporâneas e, especialmente, das transformações políticas na América Latina.

É claro que as linguagens e as diferenciações de vocabulários que lhes são inerentes não são limitadas em si, mas sempre em função da diversidade e relevância contextual dos referentes empíricos que se pretendem significar. Alguma coisa mudou no mundo, em relação à legitimidade das democracias e à pluralização de instituições que hoje as integram com funções corretivas, suplementares e, inclusive, antagônicas (Gurza Lavalle, Houtzager, Castello 2006, Scarrow 2006; Gurza Lavalle, Isunza 2011, Zaremborg 2012), evidenciando a pobreza da nossa linguagem teórica para apreendê-lo. Se tentássemos descrever algumas das experiências de inovação democrática e de radicalização política da América Latina com esse vocabulário que define modalidades informais e prejudiciais ou indesejáveis de intermediação (“clientelismo”), modalidades autorizadas, submetidas à prestação

de contas, e institucionalizadas de intermediação (“representação”) e modalidades de agência direta **não mediada** (“participação”), provavelmente teríamos que permanecer mudos... ou conformarmo-nos em usar palavras que não correspondem às “coisas”.

Permanecermos mudos ou denominar imprecisamente o mundo não são as únicas alternativas. Também é possível explorar outro vocabulário. Argumentamos que um vocabulário centrado na intermediação política permite observar diversas modalidades de política indireta, descentrando a representação eleitoral como polo superior e parâmetro normativo. A representação eleitoral é uma e só uma modalidade de intermediação política que, dependendo da dimensão analisada, não ocupa *a priori* posições superiores. Desenvolvemos um modelo teórico tridimensional para alinhar num *continuum* toda a política indireta. Isto supõe suspender a polaridade com a participação, ou seja, focar somente em modalidades de política mediada. Oferecemos um exercício analítico como *um* caminhar possível e tentativo, não só para especificar um vocabulário mais sensível às demandas do presente, mas para, nas palavras de Bunge, permitir a reinterpretação dos símbolos velhos do nosso vocabulário político.

Nas seguintes duas partes deste ensaio apresentam-se, primeiro, uma análise linguística da intermediação política, bem como a definição de intermediação aqui utilizada, para depois, explicar as vantagens de pensar a intermediação política como um *continuum*. As três seções subsequentes, na segunda parte, desenvolvem cada uma das três dimensões analíticas da política indireta, privilegiando o diálogo com as teorias da representação. Esta opção obedece não só ao fato de que se trata de um campo teórico com acumulação sistemática de reflexões teóricas sobre intermediação política, mas também ao propósito de fazer evidente para o leitor o lugar aonde reside a especificidade das distinções analíticas desenvolvidas. Na última parte, em forma de conclusão, o artigo termina com a apresentação integrada das três dimensões do cubo da política indireta e com um breve exercício de classificação com a intenção de mostrar os deslocamentos produzidos pelo modelo na compreensão de algumas experiências de política indireta.

A linguagem da intermediação

Para analisar a intermediação e a sua especificidade em relação à representação é possível começar por um lugar diferente. O ponto de partida da análise das diferentes perspectivas conceituais existentes sobre os dois conceitos, mas de um roteiro linguístico para entender a palavra “intermediação”, e dali contribuir na construção de um conceito útil (como veremos na próxima seção) para pensar a intermediação política como um *continuum*. Este exercício de esclarecimento analítico permite explorar as diferenças entre o conceito de representação e o de intermediação, e qual a especificidade do segundo termo desde uma perspectiva pré-teórica (Zemelman 1997, 1993), ou seja, antes que os conceitos e a sua relação com as teorias deslizem seus pressupostos analíticos. Assim, ao mostrar a utilidade de incorporar a intermediação no vocabulário da teoria, o percurso prepara o terreno para chegar à proposta do *continuum* da intermediação política. O percurso nos permite mostrar que o termo intermediação apresenta vários significados. Significa, especialmente, ao mesmo tempo, “ser meio de” (ser veículo ou matriz) e “estar no meio de” (estar entre, na medida justa). Na ideia de nossa exposição, significados diversos, superpostos, implicam também, por um lado, uma acepção normativa de intermediação como terceira parte que age imparcialmente em pós do bem comum (ênfaticamente a resolução de conflitos). Por outra parte, e pelo contrário, a intermediação erige-se como intervenção particular para fazer possível uma gestão específica. Esta constatação primeira em torno das contradições próprias do termo intermediação nos será útil para que, em um segundo momento, possamos abandonar concepções normativas que identificam a “boa intermediação” com uma modalidade específica de representação política (eleitoral), tratando diferentes dimensões da intermediação política de forma mais descritiva e tipológica.

Para desenvolver este primeiro momento do argumento, vamos utilizar algumas das guias lógicas (e por que não, “obsessivas”) de Mario Bunge (2000) para construir conceitos. Assim, seguindo a estratégia da genealogia da filosofia de Oxford seguida por Pitkin (1967), mesmo que aqui, é claro, sem pretensão nenhuma de exaustividade. Também neste caso, os usos linguísticos e a metáfora servem como bússola ao propósito da construção de teoria, mesmo que não consigam completá-la.

Mesmo que pareça óbvio, é útil começar com uma definição dos possíveis significados correntes da palavra “intermediar” para depois observar seus usos e a sua etimologia. É interessante observar que a palavra intermediar na sua acepção moderna tem significados principalmente associados, por um lado, à resolução de conflitos (com toda uma gama de derivações no âmbito jurídico) e por outro, à ação de facilitar, lograr, conectar intercâmbios econômicos (com toda uma derivação de termos relacionados especialmente à intermediação financeira) (Dicionário da Real Academia Espanhola – DRAE-)⁶. Um conjunto de significados secundários é do tipo posicional, ou seja, remetem à localização no meio de partes ou agentes.

Nos dicionários, intermediação admite duas acepções principais. Em primeiro lugar, encontra-se que intermediar significa “agir colocando em relação a duas ou mais pessoas ou entidades, de forma que elas possam chegar num acordo” (DRAE:403). Em segundo lugar, alude-se a “mediar entre duas ou mais pessoas, e especialmente entre o produtor e o consumidor de gêneros ou mercadorias” (DRAE:403). O interessante destas duas acepções é que numa delas considera-se que aquele que faz a intermediação, tem de ser neutro ou imparcial desprovido de interesses particulares e adverso a decisões parciais para poder favorecer um acordo. Nesse sentido, aquele que está intermediando não deve ganhar nem perder com os resultados da sua gestão, mesmo que seja possível pensar que exerça funções assalariadas por terceiras partes ou pelas duas partes em conflito.⁷ A outra, pelo contrário, abre espaço ao lucro e ao interesse particular.

Aparentemente, o primeiro significado tem sido o mais recorrente, de forma não explícita, na literatura própria da intermediação jurídica, e especialmente nos discursos sobre intermediação de direitos trabalhistas. Aí, observa-se que, enquanto a ideia de representação alude ao fato de as organizações representarem adequadamente os interesses (e direitos) substantivos dos trabalhadores, a ideia de intermediação parece aludir à intervenção imparcial de um terceiro (tipicamente o Estado, mas também as organizações da sociedade civil) que intercedem no conflito trabalhista para lograr um acordo. Neste caso, o terceiro adotaria uma posição de mediação universal/pública/imparcial entre dois opostos que lutam por interesses particulares.

No segundo significado, no entanto, concebe-se geralmente que aquele que intermedia extrai, particularmente, um ganho por localizar-se precisamente no lugar que conecta. Ou seja, caso não existisse a dita intermediação, não poderiam realizar o intercâmbio econômico (por exemplo, a intermediação financeira que conecta o capital com a produção). Esta parece ser o significado mais recorrente na literatura sobre *brokerage* e intermediação clientelar (Aueero 1999), e logicamente, na compreensão dos políticos como capaz de maximizar a renda ou lucro (Downs 1991/1957/), ainda que isto abranja também aqueles que intermediam a relação entre corporações privadas (Burt 1992). Nesta conceituação, pelo contrário, o significado é que aquele que faz a intermediação serve a interesses particulares, não público-imparciais/universais, o que pode ser interpretado em termos negativos, como se faz na chave do clientelismo, ou positivos, como acontece na literatura de movimentos sociais que pensa o *brokerage* como um mecanismo relacional de difusão da mobilização social e da política contenciosa (McAdam, Tarrow, Tilly 2001; Vasi 2011). Na realidade, a parcialidade pode exercer-se não só em favor dos interesses do mesmo broker, ou na conexão de *partes* previamente desvinculadas, mas também para beneficiar algumas das duas partes, relacionadas pela intermediação, como acontece nos casos de *brokerage* denominados por Gould e Fernandez (1989) de tipo representativo, ou naqueles em que a intermediação é institucionalizada por conjuntos de atores para coordenar a sua ação e relacionar-se com atores de outros campos (von Bülow 2011, Gurza Lavalle, no prelo).

É relevante destacar que em nenhum caso os dicionários definem a intermediação como constituída por meio de eleições formais ou públicas, simplesmente como intermediação. Este tipo de intermediação é sempre significado como representação política, ainda que compartilhe implicitamente qualidades com a intermediação. A diferenciação da linguagem parece correr paralela à importância histórica adquirida pela representação eleitoral no governo representativo. De fato, a presença de significados universalistas e particularistas, num mesmo tempo, resulta significativa à luz da literatura da representação política, a qual tem insistido que a existência de esta tensão é inerente, e constitutiva ao ato de representar. Em outras palavras, estão intimamente ligadas à discussão normativa sobre os afazeres da representação, desenvolvido por Pitkin (1967; veja também Sartori 1962): o representante deve agir

em prol da nação, resguardando uma posição distanciada dos particularismos, para agir em nome de todos, ou deve defender os interesses de suas bases eleitorais e agir como parte interessada?⁸

Para além desta contradição, existe uma terceira definição usual nos dicionários, que referem o termo de intermédio, como adjetivo, como aquilo que se localiza entre dos extremos de tempo, tamanho, qualidade ou lugar. Como substantivo, alude-se também ao meio e às medidas, definindo como intermédio ou como aquilo que se localiza no meio de um espaço, tempo, etc. Nestes casos, intermediar faz alusão a um delicado exercício geométrico que requer de habilidade, engenho e, como veremos, criatividade. Isto se torna interessante, mesmo quando se descobre que este terceiro conjunto de acepções foi preponderante na origem latina da palavra. Os significados imparciais ou “elevados” da intermediação e seus significados parciais, particularistas ou “mundanos” **não estão presentes claramente desde as suas origens filológicas.** Quando se consultam as origens antigas do termo intermediar e intermediação, é possível desenhar lógicas que não necessariamente estão atadas a um sentido normativo da “boa” ou “má” intermediação.

Ao rastrear a etimologia, observa-se que, na sua acepção latina (no latim vulgar tardio), o termo intermediar faz alusão a “o que está no meio” (Diccionario Latín Español-DLE-).⁹ Este termo, por sua vez, faz alusão a *medial*: “o do meio”. Destas palavras, derivam-se, por sua vez, as palavras *medialia*: medalha, que significava também dividir em partes iguais, e referia-se ao tempo em que se dividiam os jogos esportivos e nos quais premiava-se aos ganhadores (também relacionado com o termo *medal* ou metal). Desta palavra, por sua vez, deriva-se o termo mérito e meritocracia. Porém, de esta palavra deriva-se também a palavra medíocre, relacionada com una posição intermédia, de justo meio ou morna.

Pesquisando as raízes do vocábulo pode observar-se a palavra meio, da palavra latina *medius*, como um termo que tem duas origens etimológicas. Por um lado, refere-se à palavra grega *medeia*, literalmente: astuto, engenhoso, pícaro. Relacionada por sua vez com a palavra *medos*: conselho, plano, aparelho, artefato; referida, ao mesmo tempo, à palavra *medein*: “proteger, gerar regras sobre” e à palavra *med* (da qual deriva a palavra medicina e meditar): mensurar, limitar, considerar, aconselhar, saber tomar medidas adequadas (Diccionario Griego Es-

panhol –DGE-) ¹⁰. Por outra parte, a palavra “meio”, está relacionada com a ação de medir, implicada na palavra *meter*, que significa porção, medida (geralmente associada a uma porção de terra). Esta palavra está relacionada também com a palavra grega *medium* que significa “lugar donde algo se desenvolve ou se gesta” e que se associa também à palavra *matricis*: animal prenhe, e *matrias* (depois matriz o *matrix*) que significa: “origem ou fonte”. ¹¹

Por meio deste percurso é possível localizar linhas de desenvolvimento na linguagem natural, que **não se esgotam na contradição entre intermediação universalista e particularista**. Desde este último conjunto etimológico, a intermediação alude a uma atividade que requer do engenho, a capacidade de medir com precisão (estar no meio), ao tempo que poder levar ao fim esta tarefa em terreno fértil para ser veículo na gestação de algo novo (ser meio). Esta potencia criativa, associada à ideia de intermediação, é particularmente relevante para a representação (Urbinati 2006; Vieira, Rucinman 2008) e a intermediação políticas, pois elas não são uma atividade meramente destinada a repor o mundo, a refletir as preferências objetivas dos intermediados, mas que transformam, constroem selecionando e retraduzindo estas preferências. Por outro lado, a capacidade criativa da intermediação política não é um caminho de saída para os dilemas da universalidade e da parcialidade, mas um caminho que permite lidar com eles.

Deste ponto de vista, a discussão sobre o universal ou “elevado” e o particular ou “mundano” da representação perde protagonismo. No centro se localiza, em vez disso, uma visão positiva sobre as qualidades e tipos de intermediação como ingrediente sempre dinâmico que não pretende resolver, mas conviver com a contradição universal/particular que tem obcecado a literatura sobre representação política. Esta é inversão do ponto de vista que propomos aqui. Nestas páginas, levaremos a sério o significado de intermediação como aquilo que se refere tanto a “estar no meio” como a “ser meio”, como ponto de partida para uma noção de intermediação e, como veremos, de representação que não identifica normativamente a “boa intermediação” com uma: a representação eleitoral assumida *a priori* como superior.

Intermediação: *continuum* e conceito

Toda representação inclui intermediação, mas nem toda intermediação inclui representação. Trata-se de termos que guardam entre si uma relação de conjunto e subconjunto. Em outras palavras, todas as modalidades da representação, não só as de caráter eleitoral, estão contidas dentro de um conjunto maior de práticas de intermediação. Naturalmente, daqui se deriva que no mundo empírico, é possível existirem um conjunto de instâncias, definíveis como intermediação política, mas não como representação. Assim, as diferenças entre os casos que pertencem a um e outro subconjunto não são absolutas ou de espécie, mas relativas, sempre em função da intensidade de algum atributo ou da presença ou ausência de uma característica secundária para a definição do conjunto maior. Se definirmos que as diferenças o são por uma questão de intensidade, a ideia de *continuum* ganha sentido.

Assim, uma vez assumido que toda representação é intermediação, mas não o contrário, assume-se também que intermediação e representação não são dois fenômenos de natureza irreconciliável. Sem dúvida, seria possível adotar outra premissa e definir representação e intermediação como dois fenômenos que “correm em pistas paralelas e distintas”, (que não se atravessam, ou sem recorrer a licenças metafóricas) que são constituídos por índoles substantivamente diferentes e, por isso, guardam diferenças de espécie entre eles. A primeira premissa parece-nos correta, e a análise linguística mostrou as semelhanças entre os termos.

Mesmo assim, há mais de um caminho possível para pensar as diversas modalidades de intermediação, incluindo a representação. A opção que parece cognitivamente mais enriquecedora e com maior potencial teórico é pensar as diferenças entre modalidades de intermediação como um *continuum*. Ao pensar a variação como um *continuum*, perde sentido opor clientelismo a representação. Antes, seria preciso elaborar a qual momento do *continuum* pertence o “clientelismo” e quais são as figuras extremas de tal *continuum*. Melhor ainda, abre-se espaço analítico para pensar um leque amplo de possibilidades de intermediação política, para as quais resulta pobre o vocabulário da “participação”, a “representação” e “clientelismo”.

Se a representação é uma modalidade possível de intermediação política em um *continuum* que inclui outras possibilidades, é preciso definir adjetivo “política”, comum a todas as manifestações de intermediação de tal *continuum*. Se optássemos por concepções laxas de “político”, o corpo social (a *polite*) é por excelência político e todas as modalidades de intermediação nele exercidas também o seriam. Por conseguinte, qualquer tipologia de *brokerage* seria, também, uma tipologia política e qualquer relação de intermediação entre indivíduos seria igualmente política. Por este caminho, se dissolve a especificidade da intermediação política, da mesma forma que as formulações mais críticas das teorias da representação acabaram por dissolver a representação mesma, ao considerá-la nada mais do que uma pretensão em maior ou menor medida verossímil (Saward 2010; Medina 1996; para um bom balanço veja Almeida 2011).

Parece então mais pertinente adotar uma definição mais restritiva do “político”, entendendo a intermediação política como a mediação exercida em sentido vertical por um ator com vantagens posicionais que estabelece relações entre cidadãos e/ou indivíduos, **atores coletivos**, organizacionais e institucionais, por um lado, e instâncias de autoridade pública, localizadas em níveis superiores. A intermediação política ganha assim um significado ascendente, pelo qual o conceito de intermediação política recentemente formulado não é aplicável a relações simétricas ou que não operam em sentido vertical ascendente. A lógica descendente existe e, por exemplo, faz parte da dinâmica da representação política (“volta às bases”, “proximidade com o eleitor”), mas a representação só existe porque supõe a possibilidade de escalar demandas, necessidades ou preocupações. A mediação de conflitos entre atores na mesma posição, tendo em conta as noções de imparcialidade e acordo mútuo a ela associadas, escapam da concepção restritiva do adjetivo “político” aqui adotada. Obviamente, casos de arbitragem de conflitos, com consequências de observância obrigatória para as partes, constituem modalidades de intermediação política nos termos aqui definidos. Por sua vez, quando a intermediação trabalha em sentido descendente, como quando o acesso direto a alguém em posição de mando permite obter algum favor ou vantagem, realizado pelos subordinados do último, parece pertinente empregar outros conceitos do campo semântico da influência ou da autoridade.

O intermediador é um ator com vantagens posicionais, ou seja, exerce a intermediação porque pode, graças a assimetrias existentes de poder. Talvez a literatura que mais contribuiu para entender as vantagens posicionais dos atores que exercem intermediação seja a do campo da análise de redes e seus subcampos teóricos, preocupados com as implicações gerais daqueles atores/laços que estão “no meio” entre diferentes mundos de atores/laços. Especialmente, Freeman (1977) na sua recopilación dos aportes ao redor da ideia de “ponto central” (*point centralite*) e incorporando as contribuições de Bavelas (1958), Shimbel (1954) e Cohn e Marriot (1958) concluiu que “... a importância da concepção de ponto central se refere ao potencial desse ponto de controlar informação que flui na rede. As posições são vistas como estruturalmente centrais, na medida em que se mantém entre (*between*) outras e podem, por tanto, facilitar, impedir ou desviar a transmissão de mensagens” (Freeman 1977:36). Com base nesta conclusão, ele desenvolveu a noção de análise de redes de “intermediação” (*betweenness*), que contempla a capacidade de controlar recursos materiais e imateriais, inclusive de natureza afetiva, graças à posição que um ator ocupa na rede.¹²

Completando esta perspectiva, assumimos que as características da intermediação política não se derivam unicamente de posições estruturais vantajosas numa rede de relações, mas, sobretudo, que esta posição está associada também a atributos dos atores como riqueza, status social, gênero, nível educativo, etc., os quais alimentam as assimetrias da intermediação política (Zaremborg 2010; von Bülow 2011).

As dimensões analíticas da intermediação política

Antes de explorar as dimensões analíticas que definem o *continuum* da intermediação política, é pertinente descartar uma dimensão tentadora, a saber, a efetividade/eficácia. Mesmo que esta dimensão costuma trazer sossego às boas consciências, torna estéril a reflexão e a investigação. Não existe uma modalidade de intermediação política capaz de garantir *a priori* a efetividade ou eficácia de seus resultados, olhados desde o ponto de vista dos interesses do intermediado. Isto implica assumir que a representação eleitoral não constitui *a priori* uma forma de intermediação com maior efetividade. O que faz ou

não efetiva a intermediação política é uma questão que remete a um conjunto de fatores contingentes que parece conveniente separar da definição. Em nossa perspectiva, descartar esta dimensão não significa abandonar as questões substantivas sobre os interesses e preferências dos intermediados, classicamente colocadas pela ideia da “boa representação” ou de agir no “melhor interesse do representado”. Mais ainda, manter essas questões substantivas não equivale a restaurar as respostas formuladas na chave da representação eleitoral, mas defini-las num nível de abstração que permita dissociar uma modalidade institucional específica de intermediação (representação eleitoral) das respostas sobre as características das formas de intermediação mais favoráveis ao intermediado.

As dimensões analíticas têm que ser definidas de tal modo que permitam equiparar as propriedades formais e substantivas de diversas modalidades de intermediação política sem preordenar normativamente os atributos da representação eleitoral como superiores em todas as dimensões. Isto, preservando a interlocução com a acumulação de reflexões sistemáticas propiciadas pelas teorias contemporâneas da representação. Isto implica, como se disse antes, especificar categorias suficientemente abstratas para permitir que mais de uma instância ou realidade empírica seja capaz de ocupar posições próximas, independentemente de sua morfologia. Adicionalmente, a seleção das opções deve proceder com parcimônia, pois cada dimensão adicional traz consigo uma carga de complexidade que é necessário integrar e manter ao longo da análise e do desenvolvimento de argumentos.

No momento, é pertinente sublinhar, que só damos atenção às dimensões analíticas no plano teórico, sabendo que a sua eventual operacionalização em variáveis exigiria um grau de especificação maior, cujos desenvolvimentos poderiam revelar ambiguidades. Em qualquer caso, partimos da premissa segundo a qual as dimensões analíticas devem encontrar correspondências com instâncias empíricas observáveis no mundo, cuja variação permita ordená-las numa ordem contínua, ao invés de classificá-las em categorias. Tal correspondência, obviamente, exigiria mediações analíticas e construção de variáveis orientadas por tais mediações, e não deriva diretamente como aplicação imediata do modelo teórico. No momento, trata-se de iniciar a exploração das vantagens heurísticas de um modelo como que aqui se propõe.

Se as vantagens resultam persuasivas e consistentes, os desafios da investigação empírica deverão ser atendidos. Por último, as dimensões analíticas guardam independência entre si, ou seja, caso fossem operacionalizadas não teriam necessariamente covariações ou não o fariam na mesma magnitude.

As dimensões analíticas obedecem ao valor da inclusão política e à sua estreita conexão com a autodeterminação. A exposição das dimensões e do modelo tornará claro o papel dessas instâncias, mas é **conveniente** reforçar que, devido ao seu grau de abstração e independência, as dimensões analíticas evitam a identificação direta de “boas” e “más” modalidades de intermediação, ainda que elas expressem uma preocupação normativa de examinar a intermediação política pelas suas consequências para a inclusão política e, conseqüentemente, para a autodeterminação.

Começamos por uma dimensão crucial, para a qual a representação eleitoral tende, facilmente, a se impor como parâmetro: a autorização (Pitkin 1967: 2*). Obviamente, uma das maiores dificuldades para pensar as diversas formas de intermediação política sem opô-las à representação eleitoral é o seu déficit de autorização, o que suscita, não sem bons motivos, suspeitas sobre a legitimidade das mesmas (Przeworski 2002). Porém, a autorização expressa, universal e institucionalizada não é facilmente aplicável às outras modalidades de intermediação, nem mesmo quando é vocalizada publicamente sua relação de defesa de um determinado grupo (*advocacy*), e muito menos quando as causas defendidas são difusas ou não associadas a grupos sociais constituídos (por exemplo, as atividades de *advocacy* de organizações da sociedade civil [OSC] de defesa dos direitos das futuras gerações, dos animais, ou da natureza). Mais ainda, a autorização talvez nem sequer seja desejável em alguns casos de vocalização pública, como evidenciado pelas OSC que trabalham pela defesa dos direitos humanos e especificamente com causas contra-majoritárias nos contextos de sua inserção cotidiana (por exemplo, igualdade de gênero em países islâmicos).

Optamos por pensar a autorização como expressão de uma dimensão mais general: *reconhecimento interno*, ascendente ou por parte de aqueles que são intermediados. As eleições são um mecanismo formal, altamente institucionalizado de autorização que garante o reconhecimento das funções de representação exercidas pelos representantes,

mesmo que sempre seja possível discordar das decisões específicas que tomam. Figuras de autoridade tradicionais também contam com modalidades de produção de reconhecimento por parte da população, das funções exercidas, e também podem ser institucionalizadas.

Reconhecer as funções exercidas não significa, em princípio, expressar consentimento pelo conteúdo das decisões em si (como também não o significa no caso da autorização eleitoral), mas pela legitimidade das funções exercidas. Existem outras duas possibilidades: a segunda é saber do exercício da intermediação, mas não concordar com ela, ou seja, saber, conhecer, mas não reconhecer (por exemplo, só uma parte do que a literatura costuma chamar como “clientelismo”, pois é possível que uma parte daquelas práticas seja reconhecida). A terceira possibilidade é não estar a par da intermediação, como acontece no caso de uma parte das OSC de *advocacy*. Algo parecido às práticas que Burke (1792) agudamente definiu como representação virtual, ainda que neste caso não exista a perspectiva de um observador externo capaz de reconhecer o interesse representado.

A ordem desta dimensão analítica é pensada como reconhecimento interno da intermediação política ou *ex parte populi*, se preferível. Os representados ou aqueles que têm seus interesses e opiniões mediados politicamente por outros só podem orientar suas condutas em relação à intermediação exercida se sabem de sua existência.

	+	
	+ +	
Ic Sem conhecimento	Ib Conhecimento (saber sem consentimento)	Ia Reconhecimento (saber com consentimento)

A segunda dimensão remete à *accountability* ou prestação de contas, normalmente pensada como o controle do representante pelo representado. Este é o modelo por excelência e, como não podia deixar de ser, também está informado pela representação eleitoral. Neste modelo há pelo menos uma pressuposição que nos interessa revisar, a ideia de que a relação entre representante e representado responde ao modelo

do principal (eleitor/representado) e seu agente (eleito/representante) (ver, por exemplo, Manin, Przeworski, Stokes 1999a). Este é o modelo preponderante na literatura empírica e teórica sobre a relação entre *accountability* e representação, possivelmente porque é conveniente ao princípio democrático segundo o qual compete aos indivíduos decidir sobre si mesmos (autodeterminação ou autogoverno), sob a premissa segundo a qual somos todos iguais. Assim, no modelo liberal, o que se representa por excelência são interesses, no sentido de Young (2002), mas este modelo não foi sempre consensual, como mostrado eloquentemente pela doutrina de Burke (1774; Pitkin 1967) sobre a natureza objetiva e não individual dos interesses. Em todo caso, a relação um a um, suposta no modelo agente-principal é pouco fiel à dinâmica real da representação eleitoral, começando pelo fato de que os motivos que levam ao eleitor a votar são diversos e em muitos casos não definem nada que se pareça a um contrato ou acordo imaginário (Campilongo 1988).

Não se trata, é claro, de descartar despreocupadamente as considerações substantivas ou o espírito democrático que subjaz à ideia de *accountability*, mas de pensá-la nos termos mais amplos do controle social e as práticas de intermediação. Naturalmente, existem diversas concepções de *accountability*, minimalistas e laxas, que aceitam como tal qualquer forma de responsabilização, informação ou sanção das autoridades públicas (Schedler 1999; Fox 2006), ou mais exigentes e restritivas, que a definem pela presença simultânea da obrigação de informar e de mecanismos de sanção (Ernesto Isunza e Gurza Lavalle 2010).

Optamos por pensar o controle social em termos dos *constrangimentos que ajustam* o comportamento e as decisões daqueles que exercem intermediação política a respeito das perspectivas, opiniões e interesses, novamente nos termos de Young (2002), daqueles que são mediados. É conhecido que o voto é um mecanismo muito fraco de constrangimento ou com pouca capacidade de indução (Stokes, Manin Przeworsky 1999b). Por outro lado, custos econômicos ou de prestígio, sistemas de usos e costumes, a interdependência de pares, a dependência de recursos e de diversas instituições de base organizacional ou cultural, restringem o universo do que o intermediário pode fazer e decidir. Até o “clientelismo”, sob o sentido comum negativo que a ele se atribui na

literatura, é uma prática de intermediação política constrangida à consideração de certos interesses da “clientela”, visto que só tem sentido dentro de uma economia de troca, mesmo quando ela seja desigual.

Os polos desta dimensão analítica estão ordenados por formas de intermediação quase discricionárias, de um lado, e sujeitas a constrangimentos fortes, do outro. O primeiro polo é *quase* discricional porque, a rigor, o exercício de intermediação política, como uma atividade isenta de qualquer consideração da parte mediada, parece uma impossibilidade lógica. Essa sequência supõe que cingir a conduta e decisões daqueles que exercem a intermediação política à consideração dos interesses, opiniões, valores e perspectivas daqueles que são mediados é preferível para os segundos. Não é necessário entrar na controvérsia do mandato imperativo ou da autonomia do representante. Os termos de este debate são bastante conhecidos (Pitkin 1967; Manin 1997; Vieira e Rucinman 2008) e se aplicam a outras formas de intermediação política. Basta mencionar que “cingir” supõe uma ação de aproximação que, por definição, não anula as diferenças ou assimetrias constitutivas entre as partes em jogo em toda intermediação política.

	+	+ +
Ilc Quase discricional	IIb Constrangimentos moderados	Ila Constrangimentos fortes

Por último, a terceira dimensão analítica procura introduzir uma questão normativa de difícil tratamento, normalmente colocada pela teoria como núcleo substantivo da representação. A representação democrática supõe que agir em nome de alguém, equivale não só a considerar suas preferências manifestas ou seus valores codificados, mas a decidir pensando no seu verdadeiro ou seu melhor interesse (“*acting in the best interest of*”) (Pitkin 1967; Manin, Przeworski, Stokes 1999a). Isto supõe que é possível diferenciar entre o “interesse” e o “verdadeiro interesse”. As teorias da representação resolvem isto mediante a independência do representante (Burke 1774; Manin 1997). Graças a tal independência, a ele cabe determinar qual seria a melhor decisão e prestar contas pelos resultados. Isso permite a Manin, Przeworski e Stokes (1999a) afirmar contra-intuitivamente que realizar promessas de campanha milagrosas (como criar milhões de empregos) com dinheiro público pode ser muito responsável, mas que realizá-lo efetivamente poderia ser pouco

representativo, pois o governante não pensa no melhor ou verdadeiro interesse do representado (manter a estabilidade econômica, a inflação sob controle e o ajuste fiscal, procurando criar empregos sobre bases firmes, por exemplo). Afinal, os eleitores julgam aos representantes pelas consequências das suas decisões **e não por seguir a pé da letra algum mandato eleitoral**. Em qualquer caso, a separação entre interesses verdadeiros e interesses manifestos parece-nos insatisfatória por vários motivos, e a saída pela via da autonomia do representante supõe muitas coisas, pois os efeitos do ciclo eleitoral sobre as decisões de gasto do representante podem não só produzir decisões irresponsáveis, mas ao mesmo tempo outorga aos representantes qualidades superiores que os diferenciam dos representados e os fazem capazes de diferenciar os interesses “verdadeiros” dos “falsos”.

Introduzir a dimensão substantiva da intermediação é crucial, visto que as práticas reconhecidas e sujeitas a constrangimentos fortes não necessariamente produzem resultados desejáveis para aqueles que são mediados e para a sociedade no seu conjunto. Em vez de aproveitar da divisão entre interesses “verdadeiros” e manifestos, ou lhe atribuir efeitos a supostas qualidades nos intermediários, ou aos cálculos que eles fazem para preservar suas posições e os benefícios a elas associados, optamos por traduzir a questão em termos do jogo de intermediação e do *grau de agonismo* que permite aos intermediados. A convergência de interesses entre intermediários e intermediados é parcial, em maior ou menor medida instável e impulsionada pelo conflito. Ao focar o grau de agonismo, não estamos assumindo a existência de sustâncias imanentes (verdadeiras ou falsas) e próprias de alguma essência externa às experiências políticas concretas. Pelo contrário, pensamos o processo mesmo de construção do conteúdo histórico específico a representar como um conteúdo dinâmico e em constante formação política.

A autodeterminação supõe que algum protagonismo é possível quando as vontades dos protagonistas encontram-se e se produz um ajuste pelo agonismo dos interesses. Focarmos no processo de construção do conteúdo da representação implica considerar quais os mecanismos e as regras do encontro/desencontro entre os atores da intermediação. Não existem garantias ou certeza de que os interesses e valores dos intermediados serão contemplados, e menos ainda de qual será o seu “verdadeiro” interesse, ou inclusive de que este seja acessível, mas

o agonismo permite que os interesses se expressem e transformem. Também não existe garantia de que os intermediários escutem aos seus representados ou que falem –escutando também– oportunamente com as instâncias de acesso, controle ou decisão para atingir o objetivo almejado da representação. Também não existe a certeza de que estas instâncias estarão dispostas à palavra ou terão uma tendência maior a fazer pesar mais o jogo da força. Finalmente, *a priori* não é possível conhecer os tempos que tomará falar, escutar ou, pelo contrário, impor o silêncio e a força. Como em todo jogo, isso vai depender, finalmente, dos acordos sobre o tipo de regras de jogo estabelecidas inicialmente pelos jogadores em questão. O jogo e a suas regras induzem, toleram ou inibem o agonismo dos grupos intermediados.

Esta ideia construtivista dos conteúdos da representação tem fundamentos teóricos e históricos, o que tem sido abundantemente analisado por autores clássicos da literatura sobre conflito político e a sua relação com a representação. Continuando o percurso que nos propõe Zaremborg e Muñoz (2013)¹³; podemos dizer que a modernidade se inaugurou com uma produção importante de símbolos que arrombaram os pilares centrais sobre os quais se organizava a sociedade tradicional. Os fundamentos últimos como Deus ou a Natureza foram corroídos pelas referências Soberania, Povo, Liberdade ou os Direitos Humanos como recursos imaginários (e não por isso menos efetivos para a estruturação das relações sociais) para romper com as hierarquias e as relações assimétricas (e estabelecer formas modernas de hierarquização e assimetria). Assim, segundo Lefort, a *mudança simbólica* à qual se assistiu com a declaração universal dos direitos humanos ou a construção do Povo derivou na legitimação do conflito como expressão das divisões sociais. O passo de uma sociedade organizada ao redor de fundamentos heterônomos (ou seja, externos à comunidade, “extramundanos”) a outra, na qual os fundamentos só podem ser parciais, transformou a concepção do poder político. Este já não pode ser ocupado *permanentemente* por um grupo social nem por uma pessoa. Neste sentido: “o poder está vazio” (Lefort, 1992 e 2004). Isto se traduz no fato, não de que ninguém possa ocupar cargos públicos, mas de que isto é o resultado de uma confrontação entre grupos sociais diversos.

De fato, o sistema político de representação, **em particular o democrático**, é o resultado da aceitação e consequente institucionalização do conflito (que se orienta a definir quem vai participar do “lugar vazio do poder” e as regras para sua substituição). Dito o anterior, compreende-se de que forma a representação torna-se uma pauta central. O social, atravessado por divisões e posições confrontadas, pode refletir-se nas instituições que colaboram com a dupla função de expressar e processar os conflitos.

Em outras palavras, focarmos no conteúdo da **intermediação como processo** de transformação de demandas e interesses em conflito implica observar em que tipo de jogo os atores políticos têm decidido moldar, decidir, sintetizar, dar voz ou silenciar dito conflito. Desde este ponto de vista, a literatura sobre o conflito político nos aporta os conceitos de agonismo e antagonismo.

O *agonismo* define-se pela existência de certo terreno comum de regras entre os adversários. Mouffe (2000 e 2005), em sintonia com Gray (2001), parte da noção de que o pluralismo de ideias e de projetos hegemônicos é irreduzível na sociedade moderna. Mas, se os adversários aceitam isto, então se legitima o conflito e, portanto, é possível reduzir o uso da violência, pois se reconhece ao outro como *adversário* e não como antagonista, com o que há possibilidades de negociar o resultado final do conflito. Aqui, o caso da **representação eleitoral é paradigmático**. No debate parlamentar ou na contenda eleitoral as diferenças sociais se expressam, o que tem como consequência o processamento simbólico da divisão social; põe-se em cena uma guerra de posições, sem se chegar a ela.

O *antagonismo*, por sua vez, se define pelo “choque” entre duas forças que se enfrentam sem compartilhar um terreno comum de regras porque os projetos (ideias, identidades, plataformas, expectativas etc.) não podem se conter um no outro. O único espaço compartilhado entre os antagonistas é o do próprio conflito e o *terceiro sujeito* (o público, os que não estão ainda envolvidos na luta) se tenta interpelar para que se alinhe à causa de alguma das partes. O *inimigo* torna-se um elemento central na constituição dos limites das identidades já que, através da **denominação ou descrição deste, é que os coletivos podem se auto-referenciar** e construir suas estratégias. Segundo Laclau, uma situação social aonde existe uma pluralidade de demandas não resolvidas

permite que os sujeitos que são suporte destas procurem um inimigo comum ao qual possam identificar como o causador dessa situação. Aqui surge um paradoxo interessante: cada uma das identidades se vê ameaçada pela outra (“a existência de um ‘outro’ é expressão da minha própria impossibilidade”). Mas, por sua vez, é o “outro” quem permite que as identidades sejam definidas. Em outras palavras, a identidade antagonista se define pela oposição ao outro, sem possibilidade de encontrar pontos comuns para atingir uma negociação regrada (Laclau, 2000a e 2000b; Žižek, 2000; Rancière, 1996).

Assim formulada, a questão substantiva permanece, mas depurada de alguns dos seus aspectos mais intratáveis. Esta proposta inclui em que medida os interesses se “ampliam e elevam” tal como o expressaram os Federalistas (Hamilton, Madison e Jay) na formulação **hoje clássica**, não como produto das características do intermediário, mas pela presença do agonismo. O agonismo pergunta pela medida em que os “jogadores” da intermediação/representação política podem dar espaço à expressão do conflito, à sua manifestação pública, à criação cênica e elaboração por meio da palavra, ao invés de procurar a imposição pela força; à **persuasão que se aproveita de repertórios de ação contenciosa**, assumindo que eles não substituem, mas precedem à deliberação razoada, em vez da imposição e o silenciamento (Urbinati 2006). Desde o ponto de vista conceitual, esta dimensão da intermediação centra-se na tensão agonismo/antagonismo sem reduzir o fenómeno de expressão do agonismo a uma forma só. O que interessa aqui é o grau de agonismo permitido pelas características das modalidades de intermediação em questão. Os polos desta dimensão analítica são ordenados partindo da anulação do outro ou antagonismo, aonde a assimetria e as circunstâncias permitem a anulação da agência dos intermediados e a sua redução a um polo silenciado ou passivo, passando por agonismo restrito, quando este é tolerado sob algumas limitações, e culminando no agonismo aberto ou quase irrestrito (obviamente, regras do jogo e repertórios consolidados limitam de alguma forma o que é possível fazer, mesmo sem chegar ao uso da força).

	+	++
IIIc Anulação do outro/ antagonismo	IIIb Agonismo restrito	IIIc Agonismo irrestrito

Com as dimensões expostas, passaremos então a propor um modelo analítico para o qual esboçaremos uma aplicação muito preliminar em casos empíricos.

O cubo da política indireta

As três dimensões integradas num modelo analítico definem um espaço tridimensional que permite localizar ao longo dos seus eixos as modalidades de política indireta, ou seja, de intermediação política. Os casos são experiências específicas de intermediação política, pois corresponde a cada uma destas experiências a possibilidade de serem ou não reconhecidas, de admitirem decisões discricionárias por parte dos intermediadores ou estarem sujeitas a diversos constrangimentos, e inclusive tolerarem ou promoverem em graus diversos o agonismo ou o eliminarem. Em outras palavras, o cubo da política indireta apresentado embaixo permite posicionar diferentes experiências de intermediação e compará-las em função de sua localização tridimensional.

A especificação das dimensões é abstrata demais para acolher adequadamente e representar a variação entre experiências com formas de funcionamento ou desenhos institucionais idênticos ou muito parecidos (por exemplo, entre dois ou mais conselhos gestores de política no Brasil, ou entre dois ou mais comitês de água no México). Sem dúvida permite iluminar diferenças quando o funcionamento das próprias instituições é muito divergente, como poderia ser o caso das eleições em contextos autoritários ou democráticos. Sua utilidade é estabelecer o terreno para se pensar comparativamente as características, possibilidades e trilhas históricas que tomou a intermediação política, desvencilhando as limitações do vocabulário centrado na representação eleitoral, no clientelismo e na participação. Em outras palavras, oferece outros parâmetros analíticos para descrever e entender a política indireta.

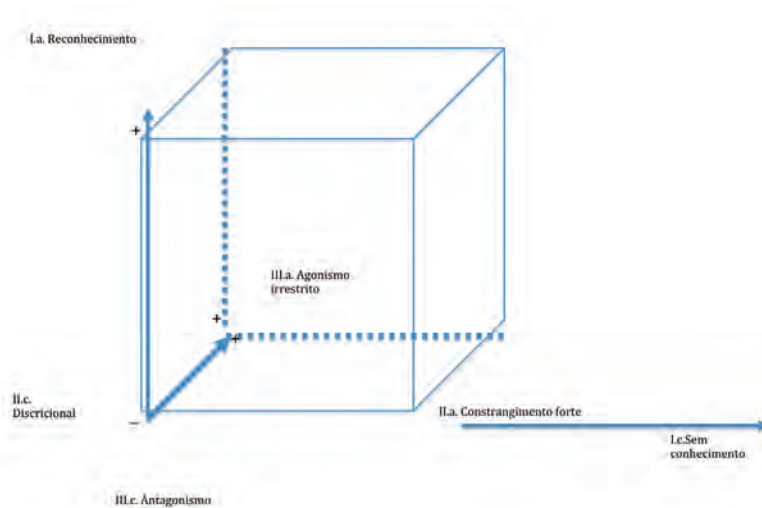
É pertinente reiterar que os casos são modalidades específicas de intermediação, ou seja, comparam-se eleições, mas não democracias; conselhos, comitês ou outras instâncias específicas de incidência social sobre a política e as políticas, mas não regimes de controles demo-

cráticos. Visões de conjunto, nesta lógica, poderiam ser derivadas da análise de conjuntos amplos de experiências de intermediação política relevantes em determinado contexto, mas não se deve esquecer que a ordem interna em cada dimensão assume o ponto de vista do intermediado (*ex parte populis*), pelo qual visões externas de conjunto sobre algo como o interesse comum demandariam outras distinções analíticas. A conexão entre as diferentes modalidades de intermediação é, obviamente, crucial para elaborar diagnósticos de conjunto, mas no momento esta dimensão escapa do alcance deste modelo. Em outros trabalhos temos focado a interconexão das experiências de intermediação através das ideias de circuitos (Zaremborg 2012), arquitetura e regime de prestação de contas (Isunza e Gurza Lavalle 2012).

No cubo não há participação, a não ser aquela que possa estar associada a cada modalidade de intermediação. Por definição, a participação suspende a política indireta para alimentá-la (de modo antagônico ou não) ou, nas versões radicais do ideal participativo, para negá-la, pois traz nela a utopia de abolir a intermediação e fundir numa unidade as partes que a política indireta separa.

Representamos esse espaço tridimensional como segue: a cada dimensão analítica corresponde um dos eixos ou dimensões do cubo. Só são representadas as categorias dos extremos (I.a., I.c., II.a., II.c., III.a., III.c.). Podemos pensar os eixos como vetores de força, posições próximas dos polos reconhecimento (I.a), constrangimento forte (II.a) e agonismo irrestrito (III.a), deslocamo-nos para o vértice superior, direito e posterior do cubo; enquanto que modalidades de intermediação política com posições próximas dos polos sem conhecimento (I.c), discricional (II.c) e antagonismo (III.c), deslocam-se para o vértice inferior frontal esquerdo.

Gráfico 1



Assim, temos um eixo de tensão básica que atravessa o cubo diagonalmente, de um vértice ao outro na forma de um *continuum*.

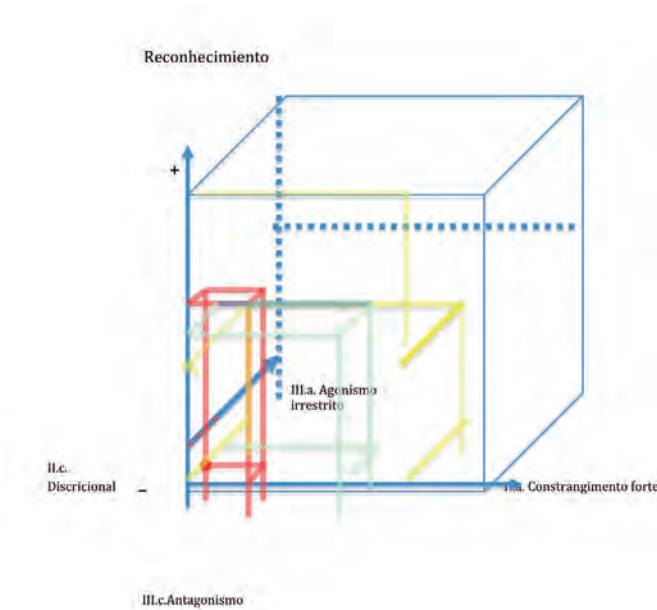
Por exemplo, a representação eleitoral ocuparia uma posição definida por três valores: próxima ao reconhecimento, com constrangimento de moderado a baixo e agonismo de amplo a restrito. Na medida em que as decisões políticas tomadas por representantes eleitos se baseiam exclusivamente no princípio da regra de maioria, estaremos diante de um sistema de representação mais próximo a estas características e, além disso, de mecanismos proporcionais: a presença de eleições **internas** nos partidos ou no controle administrativo dos processos eleitorais, por exemplo, podem alterar relativamente a posição das representações eleitorais em diferentes contextos.

Os conselhos de políticas de Brasil, especialmente aqueles mais institucionalizados como os que se tem constituído na área das políticas de saúde e de educação poderiam localizar-se numa posição que oscila entre ausência de conhecimento e conhecimento, com constrangimentos altos e agonismo de alto a restrito. Os conselheiros da sociedade civil representam grupos sociais pelas normas estatutárias (porém, não são eleitos por eles, mas por redes de organizações civis e populares conectadas por trajetórias históricas e afinidades temáticas). Trata-se

de uma modalidade de representação virtual que permite introduzir em medidas variáveis as preocupações e interesses de grupos sociais eventualmente afetados pela política setorial correspondente. A representação virtual vem acompanhada de constrangimentos altos, pois aos conselheiros é permitido um conjunto de faculdades em número e alcances limitados. Neste patamar poderíamos localizar também algumas das experiências de conselhos de políticas e de orçamentos participativos em Uruguai. Por outra parte, alguns movimentos sociais em auge com demandas pós-materiais exercem modalidades de intermediação **políticas que os localizam muito próximos do reconhecimento**, com fortes constrangimentos e um horizonte de construção de agonismo amplo.

Casos como os conselhos comunais em Venezuela, por exemplo, na zona de Zúlia, poderiam localizar-se de maneira mais compreensiva dentro de este cubo, evitando cair em dicotomias tão rígidas que não permitem entender os matizes da experiência. Neste sentido, por um lado estes casos se localizariam nos níveis mais próximos ao antagonismo, com constrangimentos baixos, mas com altos níveis de reconhecimento das figuras dos e das porta-vozes de ditos conselhos, pelo menos por parte da população chavista. O interessante, é que desde o ponto de vista desta população, e considerando seriamente as dimensões da política indireta, estas experiências de intermediação participativa e aqueles que jogam o papel de intermediários, como os conselheiros locais, desenvolvem um papel mais reconhecido que os intermediários elegidos eleitoralmente antes do chavismo (por exemplo, representantes locais eleitos para a assembleia legislativa pelo partido Ação Democrática). O dito poderia ser visualizado como segue:

Gráfico 2



Referências:

Vermelho: caso Conselhos Comunais, Venezuela

Amarelo: caso conselhos de saúde e educação, Brasil

Verde: caso de eleições em diferentes casos

Este breve exercício obedece à **tentativa de mostrar as mudanças produzidas pelo modelo nas percepções comuns de algumas experiências de intermediação**. Reiteramos que, se as vantagens heurísticas mostram-se persuasivas, a **aplicação do modelo demandaria a operacionalização cuidadosa das variáveis implicadas em cada uma das dimensões incluídas no cubo da política indireta**. Esse passo, sem dúvida, revelará ambiguidades no modelo, que exigirão especificações analíticas mais precisas.

Porém, a partir de este breve **exercício de aplicação em casos empíricos** pode-se observar que o olhar sobre os aspectos de intermediação política amplia as considerações sobre a natureza da representação, desmarcando-a da simples classificação em termos dicotômicos: como democrática (eleitoral) ou não democrática.

Por um lado, a representação reduzida à sua expressão eleitoral não aparece como a modalidade que amplia necessariamente a qualidade da intermediação nas três dimensões aqui exploradas. Por outra parte, podem se observar melhor as ambiguidades presentes em casos como o venezuelano, comumente qualificados pela literatura da ciência política, dentro do impreciso e geralmente depreciativo termo “populista”. A forma em que o antagonismo reduz o cubo no vértice horizontal largo e como o reconhecimento o estende para o alto, mostra que a adesão política chavista (e no geral os casos de “populismo”) requerem mais sofisticação na compreensão de seus clivagens e a relação construída entre os intermediados e os intermediadores.

Finalmente, o caso brasileiro aporta uma interessante ampliação das formas de intermediação política, com exceção na dimensão do reconhecimento, mesma que se vê reduzida em comparação com a presença de processos eleitorais claros (nos casos em que esta situação aparece), por um lado e pela proximidade (geográfica, socioeconômica e cultural) entre os intermediadores e as bases populares de cidadãos da base chavista, num nível local, por outro lado. O caso brasileiro apresenta uma menor extensão dos mecanismos de reconhecimento dos intermediadores no espaço dos conselhos (ainda que, como foi explicitado, isso não anula as qualidades da representação virtual). Os mesmos intermediários pertencem geralmente a organizações da sociedade civil e/ou sociais (incluindo movimentos e sindicatos) que não necessariamente estabelecem uma relação de proximidade com os intermediados (Lüchmann 2011).

NOTAS

1. Este artigo é produto do diálogo dentro do grupo de trabalho dedicado a pensar a participação no marco do projeto “Tras los hilos de Teseo: comparando circuitos de representación para el acceso a derechos ciudadanos en América Latina” (Projeto especial Ford-LASA - sétimo ciclo). “Sua versão em língua espanhola está publicada em Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. 59, n. 221, mayo-agosto 2014, p. 19-50”.

2. O autor agradece ao Institute for European Studies e ao Centre for the Study of Democratic Institutions, da University of British Columbia, pelo apoio institucional recebido durante a redação deste artigo, bem como financiamento de pesquisa no exterior (processo nº 2012/18439-6) concedido pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). A autora agradece o apoio do Projeto Especial FORD-LASA anteriormente mencionado.
3. Ao longo do século XX a representação política foi objeto teórico predileto de juristas (ver as críticas de Sartori, 1962), mas fora do âmbito da teoria do direito, e apesar de trabalhos de importância como os de Schmitt (2009) ou Voegelin (1952), não se pode falar propriamente de um campo da teoria política dedicado à representação. O primeiro trabalho de unificação e referência obrigatória para todo o debate posterior teve que esperar até o final da década de 1960. O livro fundante de Pitkin (1967) permaneceu como referência principal até os anos 1990, quando o debate sobre a crise da representação animou novos desenvolvimentos teóricos, dos quais o mais sofisticado é o de Manin (1997) (veja Gurza Lavalle, Araújo 2008).
4. Sob implicações analíticas diversas, o *brokerage* tem sido explorado como uma posição estrutural pela literatura de análise de redes (Burt 1992; Gould 1989) e, mais recentemente, foi incorporado ao estudo dos movimentos sociais e da política contenciosa como um mecanismo causal (McAdam, Tarrow, Tille 2001; Vasi 2011). As formulações iniciais deram lugar a diversas tentativas de estabelecer tipologias de *brokers* ou de mediação (Mische 2008; Gould, Fernández 1989; von Bülow 2011; Von Bülow e Gurza Lavalle, no prelo).
5. Nem toda a literatura assimila a figura do intermediário à do patrão, ou seja, os conceitos de patronato e clientelismo. Veja-se Stovel, Shaw (2012).
6. Outra fonte consultada para procurar o significado atual do termo, foi o Oxford English Dictionaire.
7. Uma das diferenças, características dos *brokers* no âmbito econômico e político, é que os primeiros costumam receber remunerações explícitas pelo exercício de suas funções, enquanto os segundos não só não cobram publicamente pelos seus serviços, mas costumam omitir as vantagens de sua posição, mesmo quando os benefícios recebidos não sejam escassos (ver Stovel, Shaw 2012).

8. Em Pitkin (1967), esta tensão é analisada tanto teórica quanto historicamente, em do que se espera da representação política como uma modalidade de representação substantiva, que supõe o agir por alguém. Neste sentido, o fazer presente de novo ao representado (e as suas demandas, interesses particulares, etc.) não torna a encontrar-se tão facilmente com a missão de representar o bem geral ou o “bem superior da nação”, para além de interesses facciosos. Porém, a dualidade entre representante e representado, como uma dualidade constitutiva da representação recebe um tratamento marcadamente ambíguo em Pitkin (veja Gurza Lavalles, Houtzager e Castello 2006; Gurza Lavalles, no prelo).
9. A etimologia do vocábulo intermediação e as suas raízes foi consultada nos seguintes dicionários: Online Etymology Dictionary, Diccionario Latín Español, Diccionario Griego Español, Diccionario de Mitología Griega y Romana, Pierre Grimal e The Oxford Classical Dictionary.
10. É interessante observar que, na mitologia grega, esta palavra tinha que ver com Medeia, quem por sua vez era a deusa da feitiçaria, quem sabia preparar os “meios” na sua medida adequada, isto é, as poções para seus feitiços.
11. Estes significados na mitologia grega e romana estão relacionados com a deusa Demeter: deusa da agricultura, cuja origem se pode dividir nas palavras Da: transformação dórica do término pré-indo-europeo Ge, e que significa Gaia: terra; e meter que significa madre (e ao mesmo tempo, medida, porção, fonte, origem, matriz) (Ver Diccionario de Mitología Griega e Romana Pierre Grimal –DMGR-).
12. *Betweenes* formaliza a capacidade de controle como a probabilidade que tem um ponto na rede de ser utilizado por outros para atingir um terceiro ponto ou ator, o que permite concentrar em maior ou em menor medida o fluxo de informação (ou recursos) que circulam por essa rede. Técnica, a definição de *betweenness*, é a seguinte: “a probabilidade de p_k cair em uma seleção geodésica ao azar conectando p_i e p_j ” (Freeman 1977:37).
13. O referente à dimensão agonismo-antagonismo adiante segue o exposto amplamente por Zarembek e Muñoz (2013) nas páginas 9 a 15 de sua Introdução. Para ampliar, ver también Arditi (2005) e Chalmers, Martin, Pister (1997).

DICCIONARIOS CONSULTADOS:

Diccionario da Real Academia Española
Online Etimologice Dictionare
Oxford English Dictionare
Diccionario Latin Español
Diccionario Griego Español
Diccionario de Mitología Griega e Romana, Pierre Grimal.
The Oxford Classical Dictionare

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abal Medina, J. M. (1996). “El camino para la democracia posrepresentativa: reflexiones sobre la modernidad, la representación, los partidos políticos e la democracia”. *PostData*, n. 2, pp. 253-287.
- Almeida, Deborah Rezende. (2011). *Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade*. Tese de Doutorado, UFNMG.
- Arditi, Benjamín (2005). “El devenir-otro da política: un archipiélago post-liberal”, en ARDITI, Benjamín (ed.). *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona, Anthopos Editorial/Facultad de Ciencias Políticas e Sociais/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Atkinson, Michael; Coleman, William; Skogstad Grace (1997). “Paradigms shifts and police networks: cumulative change in agriculture”, *Journal of Public Police*, 16, 3, pp: 273-301.
- Aueero, Javier (1999). “Performing Evita: a tale of two masnist women”. *Journal of Contemporare Ethnographie* 27 (4): 461-493.
- Bachelard, Gaston (1974). *La formación del espíritu científico*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Barabási, Albert-László (2003). “Linked. How Everething is Connected to Everething Else and what it Means for Business, Science, and Every Day Life”; New Eork: Plume.
- Barragán, Jorge (2004). “Sobre la termodinámica de los sistemas físicos biológicos (I)El enveixocimiento: ¿Una cuestión de geometría? Un

- modelo topológico da biología”, en *Red científica*, disponível en: <http://www.redcientifica.com/doc/doc200403270001.html>, ISSN: 1579-0223, consultado el 30 de abril del 2009.
- Bavelas, Alex (1958). “Patrones de comunicación en grupos orientados a la tarea”, en D. Cartwright e A. Zander: *Dinámica de Grupos, Investigación e Teoría*, Trillas, México.
- Blau, P. (1981). “Structural Sociolology and Network Analasis”, en Mardersen Peter e Lin Nan: *Social Structure and Network Analasis*, Sage Publications, California.
- Bobbio, N. (1987). Estado, governo e sociedade. Rio de Janeiro: Paz e Terra
- Burke, Edmund. “Carta a los electores de Bristol”. (1774) In _____ *Textos políticos*. México, Fondo de Cultura Econômica, 1942.
- Burke, Edmund. (1792). “An Extract From Letter To Sir Hercules Langrishe, On The Subject Of The Roman Catholics Of Ireland”. <http://www.ourcivilisation.com/martboard/shop/burke/extracts/chap18.htm>
- Burt, R. (2001). “Structural Holes versus Network Clousure as Social Capital”, en LIN, Nan; Cook Karen e Burt Ronald (eds.): *Social Capital. Theore and Research*, Walter de Grueter, Inc, New York.
- Burt, Ronald (1992). *Structural Holes: the social structure of competition*. Cambridge, Harvard Universite Press.
- Busacker, Robert G. e Saate, Thomas (1965). *Finite Graphs and Networks. An Introduction with Applications*, McGraw Hill, New York.
- Cain, Bruce E., Dalton, Russell J. Scarrow, Susan E. (orgs.). (2006). *Democrace transformed? Expanding political oportunities in advanced industrial democracies*. Oxford Universite Press. Oxford.
- Campilongo, Fernandes Celso (1988). *Representação política*. São Paulo, Ática.
- Castiglione, D.; Warren, M. E. (2006). *Rethinking representation: nine theoretical issues*. Paper apresentado na *The Midwest Political Science Association Annual Conference*. Chicago: MPSA.
- Chalmers, D. A.; Martin, S. B.; Pister, K. (1997). “Associative networks: new structures of representation for the popular sectors?”. In: Chalmers, D. A.; Vilas, C. M. *The new politics of inequalite in Latin America: rethinking participation and representation*. Oxford: Oxford Universite Press.
- Chalmers, Douglas A., Martin, Scott B. Pister, Kerianne (1997). “Associative Networks: New Structures of Representation for the Popular Sectors?”.

- In Chalmers, Vilas, Carlos M, et al. *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*. Oxford, Oxford University Press, 1997.
- Chaqués Bonafont, Laura (2004). *Redes de Políticas Públicas*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI, Madrid.
- Cohn Bernard E Marriot Mac Kim (1958). "Networks and centers of integration in Indian civilization", *Journal of Social Research*, 1, pp: 1-19
- Coleman, J. (2000 [1988]) "Social Capital in the creation of human capital", en Dasgupta, P E Serageldin, I (eds): *Social Capital. A Multifaceted Perspective*, The International Bank for Reconstruction and Development, Washington D.C.
- Colomer, Josep (2000). *Instituições Políticas*, Oxford University Press, Edições Ariel, Barcelona.
- Cook, K. e Emerson, R. (1978). "Power, Equite and Commitment in Exchange Networks", *American Sociological Review*, Vol 43, octubre, pp: 721-739.
- Coordination", *International Organization*, Vol. 46, nº1, PP. 1-37.
- D'Avila Filho, P. M. (2008). "Assimetrias e trocas políticas locais: apontamentos preliminares de uma pesquisa sobre produção legislativa e dinâmica política municipal". *Desigualdade & diversidade* (PUCRJ), v. 2, p. 79-94.
- Dowling, Keith (1995). "Model or Metaphor? A Critical Review of the Police Network Approach", *Political Studies*, XLIII, pp. 136-138.
- Downs; Anthone (1991/1957/). "Una teoria econômica da ação política en una democracia", en Colomer, Josep (comp): *Lecturas de Teoria Política Positiva*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp 9-33.
- Fox, Jonathan. (2006). "Sociedade civil e políticas de prestação de contas", en *Perfiles Latinoamericanos*, num. 27. FLACSO, México.
- Freeman, L (1977). "A set of measures of centralite based on betweenness", en *Sociometre*, Vol 40, nro 1, pp: 35-41.
- García, Rolando (2006). *Sistemas Complejos. Conceptos, método e fundamentação epistemológica da investigação interdisciplinaria*, Gedisa, Barcelona.
- Gould, Roger and Roberto M. Fernandez (1989). "Structures of mediation: a formal approach to brokerage in transaction networks." *Sociological Methodologie* 19: 89-126.

- Gould, RV (1989). "Power and social structure in communitie elites". *Social Forces* 68 (2), 1989.
- Granovetter, Mark (1973). "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociologie* 78(6): 1360- 1380.
- Granovetter, Mark (1983). "The strength of weak ties: a network theore revisited", *Sociological Theore*, Volume 1: 201-233.
- Granovetter, Mark (1985). "Economic Action and Social Structure: The problem of the embeddedness", *American Journal of Sociologie* 91, pp 481-510.
- Grae, John (2001): *Las dos caras del liberalismo. Una nueva interpretación da tolerancia liberal*, Barcelona; Edições Paidós Ibérica, S.A.
- Gurza Lavalles, Adrian (en prensa). *Dualidade, representatividade e representação democrática*. In Gurza Lavalles, Adrian, Álvaro de Vita, Araújo, Cícero. O Papel da Teoria Política Contemporânea: Justiça, Constituição, Democracia e Representação.
- Gurza Lavalles, Adrian, Araújo, Cícero (2008). "O debate sobre a representação política no Brasil: nota introdutória. *Caderno CRH* (UFBA. Impresso). , v.21, p.9 – 12.
- Gurza Lavalles, Adrian, Houtzager, Peter, Castello, Graziela (2006). Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade e Civil. *Lua Nova* (Impresso). , v.67, p.49 - 103, 2006.
- Gurza Lavalles, Adrian, Isunza Vera, E. (2010). "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática". In: La innovación democrática en América Latina: tramas e nudos da representação, la participación e el control social. México: Centro de Investigaciones e Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana, p. 17-82.
- Gurza Lavalles, Adrian, Isunza Vera, Ernesto (2011). "A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability". *Lua Nova*, v.84, P95 - 140.
- Gurza Lavalles, Adrian, Isunza Vera, Ernesto (2012). Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos Estudos CEBRAP*, v.92, p.105-121.
- Haas Peter (1992). "Introduction: Epistemic Communities and International Police".
- Hall, Peter (1993). "Police paradigms, social learning, and the State", *Comparative Politics*, 25, pp: 275-297.

- Harare, Frank (1969). *Graph Theore*, Addison-Weslee Publishing Compane, Massachusets.
- Hart, H.L.A (1961). *The Concept of Law*, Oxford Universite Press, Oxford.
- Hommans, George (1961). *Social Behavior: Its Elementare Forms*, Hartcourt, Brace, New York.
- Jordan, H., Wurzel, R. W. and Zito, A. (2005). "The Raice of `New` Police Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?", *Political Studies*, Vol. 53, pp.477-496.
- Kauffman, Stuart (1995). *At home in the universe*, Oxford Univ. Press.
- Kingdom, John (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Harper Collins College Publishers, New York.
- Kitschelt, Herbert (2000). "Linkages between Citizens and Politicians in New Democracies", *Comparative Political Studies*, 33 (6-7): 845-867.
- Kooiman, J. (2000). "Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction". In J. Pierre (ed), *Debating Governance: Authorite, Steering and Democrace*. Oxford and New York. Oxford Universite Press.
- Kreps, David M. (1988). *Notes on the Theore of Choice*, Westview Press, Boulder.
- Kreps, David M. (1995). *Curso de Teoria Microeconômica*, McGraw-Hill, Madrid.
- Laclau, Ernesto (2000a). *Nuevas reflexiones sobre la revolução de nuestro tempo*, Buenos Aires, Edições Nueva Visión, p. 260.
- Laclau, Ernesto (2000b). "Sujeto da política, política del sujeto", en Arditi, Benjamín (ed.), *El reverso da diferença: Identidad e política*, Caracas, Editorial Caracas, Nueva Sociedad.
- Laclau, Ernesto (1990). *Nuevas reflexiones sobre la revolução de nuestro tempo*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Lefort, Claude (2004). *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*, Barcelona, Anthropos.
- Lefort, Claude (1992). "La representação no agota a la democracia", en Dos Santos, Mario R. (comp.), *¿Qué queda da representação política?*, Argentina. Nueva Sociedad.
- Lin, Nan (2001). Building a Network Theore on Social Capital, en Lin, Nan; Cook Karen e Burt Ronald (eds): *Social Capital. Theore and Research*, Walter de Grueter, Inc, New York.

- Lüchmann, L. (2011). H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. *Lua Nova*, n.84.
- Manin, Bernard, Przeworski, Adam e Stokes Susan (1999a). "Elections and Representation". In Stokes, Przeworski e Manin (eds.). *Accountabilite, and representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Manin, Bernard, Przeworski, Adam e Stokes Susan (1999b). "Introduction". In Stokes, Przeworski e Manin (eds.). *Accountabilite, and representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Manin, Bernard (1997). *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Margalef, Ramón (1995). La ecología: entre la vida real e la física teórica, *Investigação e ciencia*, num 225, junio, pp: 66-73, Ed. Prensa Científica.
- Marsden, Peter V. (1982). Brokerage behavior in restricted exchange networks. *Social Structure and Network Analysis*. Peter V. and Nan Lin Marsden (orgs.). Beverle Hills, Sage: 201-218.
- Marsh, D. and Smith, M. (2000). "Understanding Police Networks: towards a Dialectical Approach", *Political Studies*, Vol. 48, pp. 4-21.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow and Charles Tilly (2001). *Dynamics of contention*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Mische, Ann (2008). *Partisan Publics: communication and contention across Brazilian youth activist networks*. Princeton/Oxford, Princeton University Press.
- Mouffe, Chantal (2005). *On the political*, London/New York, Routledge.
- Mouffe, Chantal (2003). *La Paradoja Democrática*. Editorial Gedisa, Barcelona.
- Mouffe, Chantal (2000). Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism? *Social Research*, Volumen 66, Número 3, pp. 745-758
- Néda, Z. E. Ravasz, T. Vicsek, E. Brechet e A.L. Barabási (2000). "The Sound of Many Hands Clapping"; *Nature* 403, pp 849-850.
- Pitkin, Hanna F. (1967). *The concept of representation*. University of California Press, Berkeley.
- Plotke, David. (1997). "Representation is Democracy", en *Constellations*, num. 1, vol. 4, Blackwell Publishers, Oxford, pp. 19-34.
- Prigogine, Ilya e Stengers, Isabelle (1983). *La nueva alianza. Metamorfosis da Ciencia*, Alianza Universidad, Madrid.

- Przeworski, Adam (2002). "Accountabilite social en América Latina e mais allá". In Peruzzotti, Enrique e Smulovitz, Catalina. *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Temas.
- Ranciere, Jacques (1996). *El odio a la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Rhodes, R. A. W. (2000). "Governance and Public Administration". In J. Pierre (ed.), *Debating Governance: Authorite, Steering and Democrace*. Oxford and New York: Oxford Universite Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Police Networks, Governance, Reflexivilite and Accountabilite*. Buckingham and Philadelphia: Open Universite Press.
- Sabatier, Paul (1988). "An Advocace coalition framework of police change and the role of police-oriented learning", *Police Sciences*, 21, pp: 129-168
- Sabatier, Paul (1999). *Theories of the Police Process*, Boulder: Westview Press, Oxford.
- Sartori, Giovanni. (1962). "A teoria da representação no Estado Representativo moderno". Minas Gerais, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*.
- Saward, M. (2010). *The representative claim*. Oxford: Oxford Universite Press.
- Schedler, Andreas (1999). "Conceptualizing Accountabilite", en Andreas Schedler; Larre Diamond; Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State. Power and Accountabilite in New Democracies*, Lenne Rienner, Boulder, pp. 13-28.
- Schmitt, Carl (2009). *Sobre El Parlamentarismo*. www.iestudiospenales.com. Jan 19.
- Schmitter, Philippe C. (1992). "The Consolidation of Democrace and Representation of Social Groups", *The American Behavioral*; Mar-Jun 1; 35, 4/5;
- Sewell Jr. William H. (2005). *Logics of Histore. Social Theore and Social Transformation*, The Universite of Chicago, Chicago.
- Shimbel, Alfonso (1954). "Structure in communication nets", en: *Proceeds of the semposium on information networks*, Poletechnic Institute of Brooklen, New York.
- Stoker, Gerre (1998). "Governance as theore: five propositions". *International Social Science Journal*, 155: 17-28.

- Stovel, Katherine, Shaw Lenette. (2012). "Brokerage". *Annu. Rev. Sociol.* 38: 139-158.
- Strogatz, Steven (2003). *SENC. The Emerging Science of Spontaneous Order*; New York: Heperion.
- Urbinati, Nadia (2006). *Representative democrace: principles and genealoge*. Chicago: Universite of Chicago Press.
- Vasi, Ion Vofdan. (2011). "Brokerage, miscibilite, and the spread of contention". *Mobilization: An International Quarterle*, 16(10).
- Vieira, M. B.; Runciman, D. (2008). *Representation*. Cambridge, MA: Polite Press.
- Voegelin, Eric. (1952). *The New Science of Politics: an Introductory Essay*, Universite of Chicago Press, Chicago.
- von Bülow, Marisa, Gurza Lavalle, Adrian. (en prensa). *Getting Things Done: Brokerage Amidst Civil Organizational Ecologies*.
- von Bülow, Marisa. (2011). "Brokers in action: transnational coalitions and trade agreements in the Americas." *Mobilization* 16(2): 165-180.
- Williamson, Oliver E. (1991[1971]). *Mercados e Jerarquías: su análise e sus implicaciones antitrust*, Fondo de Cultura Econômica, México D.F.
- Young, Iris Marion (2002). *Inclusion and democrace*. Oxford, Oxford Universite Press.
- Zaremborg, Gisela (2010). "Ni Dowling ni Marsh-Smith: Aportes para avanzar na explicação del cambio en redes de política" en Francisco Porras (coordinador): *Gobernanza e redes de política pública en espacios locales de México*, Instituto José María Mora, México Distrito Federal.
- Zaremborg, Gisela (2012). *Redes e Jerarquías. Representação, Participação e Gobernanza Local en América Latina, Volumen 1*, FLACSO, IDRC Canadá, México Distrito Federal.
- Zaremborg, Gisela e Muñoz, Antonia (2013). *Redes e Jerarquías. Representação, Participação e Conflito Local en América Latina, Volumen 2*, FLACSO, IDRC Canadá, México Distrito Federal.
- Zemelman, Hugo (1993). *Los horizontes da razón. Y Dialéctica e apropiación de presente*. México, ColMex/Anthropos.
- Zemelman, Hugo (1997). "La totalidad como perspectiva de descubrimiento". *Revista Mexicana de Sociología*, no 1/87, Jan./ mar, pp. 53-85.
- Zizek, Slavoj (2000). *Mirando al Sesgo. Una introdução a Jacques Lacan a través da cultura popular*, Paidos.

SUMMARIO

Para além da Representação e do Clientelismo: para uma linguagem da intermediação política

Este artigo propõe-se a repensar o alcance conceitual do termo *intermediação política* para iluminar os horizontes de análise da política indireta, cuja gama de possibilidades tem sido usualmente pensada como se estivesse confinada entre os extremos da representação política, de um lado, e do clientelismo e da participação, de outro lado. Oferecemos um exercício analítico como um caminho possível e tentativo não apenas para especificar um vocabulário mais sensível às demandas do presente, tomando em conta que a diversidade de experiências de intermediação política do cenário latino americano atual mal pode ser descrita com esses três termos, mas para, nas palavras de Bunge, permitir inicialmente a reinterpretação dos símbolos velhos do nosso vocabulário político. Para isso, além de um roteiro linguístico e conceitual do termo intermediação, se apresentam cada uma das três dimensões analíticas da política indireta, privilegiando o diálogo com as teorias da representação e derivando em um modelo analítico que denominamos como “cubo da política indireta”. Finalizamos com um breve exercício de classificação de casos com a intenção de mostrar os deslocamentos produzidos pelo modelo na compreensão de determinadas experiências recentes de política indireta na América Latina.

ABSTRACT

**Beyond Representation and Patronage:
Towards a Language of Political Intermediation**

The purpose of this paper is to rethink the conceptual scopes of the term "political intermediation" in order to cast light on the analytical horizons of indirect politics, whose range of possibilities has usually been thought of as if contained between the extremes of political representation, on the one hand, and patronage and participation, on the other. An analytical exercise is offered as one possible and tentative path to specify not only terminology that is more sensitive to the demands of the present -considering that those three terms do not suffice to describe the various political intermediation experiences in the current Latin American scenario- but to, in the words of Bunge, allow the ini-

tial reinterpretation of the old symbols of our political jargon. To this end, in addition to a linguistic and conceptual breakdown of the term "intermediation", three analytical dimensions of indirect politics are developed; thus facilitating dialogue with theories of representation, and leading to an analytical model that we call "cube of indirect politics". We conclude with a brief case classification exercise intended to show the displacements produced by this model in understanding certain recent indirect political experiences in Latin America.

RESUMEN

Más allá de la representación y del clientelismo: por un lenguaje de la intermediación política

Este artículo se propone repensar el alcance conceptual del término intermediación política para lanzar luz a los horizontes de análisis de la política indirecta, cuyo abanico de posibilidades ha sido usualmente pensado como si estuviera confinado entre los extremos de la representación política, por un lado, y del clientelismo y la participación, por el otro. Ofrecemos un ejercicio analítico como un camino posible y tentativo no sólo para especificar un vocabulario más sensible a las demandas del presente –teniendo en cuenta que la diversidad de experiencias de “intermediación política” en el actual escenario latinoamericano mal puede ser descripto con estos tres términos–, sino también para, en las palabras de Bunge, permitir inicialmente la reinterpretación de los viejos símbolos de nuestro vocabulario político. Para ello, además de un desglose lingüístico y conceptual del término intermediación, se presentan cada una de las tres dimensiones analíticas de la política indirecta, privilegiando el diálogo con las teorías de la representación y derivando en un modelo analítico que denominamos “cubo de la política indirecta”. Finalizamos con un breve ejercicio de clasificación de casos con la intención de mostrar los desplazamientos producidos por dicho modelo en la comprensión de determinadas experiencias recientes de política indirecta en América Latina.



Civil Society from the Inside Out Community, Organization and the Challenge of Political Influence¹

Philip Oxhorn

There is a tendency, in both academic research and the public imagination, to romanticize about the quality of life within communities. Frequently, communities are portrayed as models for peaceful, conflict free social relations. This is true particularly when such communities are poor or otherwise marginalized, such as indigenous people, where the quality of interpersonal relations seems to become the last recourse for groups otherwise lacking in resources and political influence, harking back to earlier times before the advent of colonialism or the impoverishment associated with market economies. This is ironic because it implicitly suggests that under what are often the worst of circumstances, people can put aside normal human foibles,

thrive on diversity, reach consensus without significant contention, and offer alternatives that will serve as new ideals for the organization of the very societies which have dispossessed them of power and influence.

The experience of a soup kitchen in a Chilean slum during the dictatorship of Augusto Pinochet in the mid-1980s provides sad example of this irony.² The soup kitchen was one of the oldest in Santiago, having emerged in the depths of the economic collapse in the early 1980s. It was located in one of the most organized shantytowns, with a high level of participation in the social protests that began in 1983. Over the years, in addition to successfully feeding the families of its members, the soup kitchen organized a variety of complementary activities for its members, and it was an important actor in the larger community. Much of the soup kitchen's success was directly attributable to "Olga," the elderly widow who founded the soup kitchen and became a prominent community leader.

More generally, the shantytown enjoyed a strong sense of community that was reinforced by a number of factors, including the participation of different organizations like the soup kitchen in numerous public events intended to promote a veritable celebration of the shantytown's collective identity. A shared history of collective struggle, starting with the land seizure that founded the shantytown in the 1950s and continuing on through the social protests of the mid-1980s, the ubiquitous experience of repression in the midst of poverty, and a common "enemy" in the form of the military regime all seemed to unite the community vis-à-vis external threats. Dominated by the Communist Party (PC), which had organized the land seizure in 1957, the shantytown even benefitted from a shared world view regarding social justice and the absence of significant political alternatives. In other words, as a shantytown characterized by a high level of social organization, shared experiences dating back decades, clear common interests, and a high level of socioeconomic and political homogeneity, it provided a fertile foundation for a strong sense of "community" that was encapsulated in and deliberately nurtured by organizations like the soup kitchen.

Despite this, any sense of community was actually quite fragile. Political tensions between the PC and other opposition parties began to mount with the winding down of the protests in the second half

of 1986, resulting in the increasing political marginalization of the PC and growing suspicions of organizations associated with it, like the soup kitchen. In this context, when a donation from Europe was received by the soup kitchen, the sense of “community” quickly began to dissolve, as people both participating in the soup kitchen and people in the larger community began to question how the money was used. The lack of transparency in how the money was spent only added to people’s suspicions since it was assumed something was being covered up, even though most objective observers familiar with the situation found no evidence of wrongdoing. This, in turn, ultimately led to the soup kitchen’s demise and Olga being ostracized by the same “community” that she had worked so hard to strengthen.³ Instead of further strengthening both the organization and the community which it served, the unexpected economic windfall caused the community to, in effect, turn on itself. What went wrong?

This article will argue that while the foundation for the inclusionary, democratic ideals typified by a romantic view of community can be found in many contexts, there is an inevitable tension between such ideals, on the one hand, and sources of conflict within communities, including the inevitable inequalities associated with grassroots participatory experiences more generally, and the danger of antagonistic relations with “other” communities, on the other. To resolve this tension, I will argue that the ideal of community must be analytically separated from the concept of civil society. While the two are often seen as synonymous, their relationship can be quite problematic in practice. In particular, a strong sense of community is neither a necessary nor sufficient condition for the existence of civil society. Strong communities under some circumstances can actually subvert the possibility of a strong civil society, as will be defined in the following section.⁴ Conversely, through the emergence of autonomous organizations and an explicit recognition of the centrality of conflict in social relations, rather than its denial, civil society’s strength ultimately reflects how successfully this tension is resolved. This, in turn, determines the capacity of any modern society to achieve the ideals of “community.”

The article is organized as follows: after providing a conceptual discussion of what civil society is, I turn to an analysis of the dynamics

that determine the relationship between civil society and community. A third section then discusses how the problematic relationship between civil society and communities can be overcome in terms of what I refer to as a *thin societal consensus* and the way in which both civil society and communities contribute to the *social construction of citizenship*. In the fourth section, the threat posed by a new pattern of interest intermediation, what I define as *neopluralism*, to both community and civil society is explored. The implications of this for democracy are discussed in the concluding section.

Defining Civil Society

A Collectivist Perspective

While most authors would agree that civil society can play a vital role in democratization processes, there is still no consensus on what that role is, whether it is necessarily a positive one, or even what civil society actually consists of. Yet alternative perspectives have important implications for understanding the potential of civil society to contribute to democratization. This is particularly true when trying to understand civil society in Latin America, where both civil society and democracy have been historically fragile. Although few would deny this historic fragility, there are important disagreements regarding why this has been the case, with significant implications for understanding the prospects of democracy and civil society in the region. It is therefore essential that an appropriate conceptualization of civil society be adopted. Two perspectives on civil society tend to dominate the literature: a collectivist perspective this article on which this article is based, and a more liberal perspective which will be discussed below.

For the purposes of this article, civil society is defined as:

“the social fabric formed by a multiplicity of self-constituted territorially- and functionally-based units which peacefully coexist and collectively resist subordination to the state, at the same time that they demand inclusion into national political structures (Oxhorn 1995a, 251-2).

This definition reflects a collectivist approach that emphasizes the importance of organization and power relations. In particular, strong civil societies reflect the capacity of disadvantaged and marginalized groups to organize themselves. It is through this autonomous organization that groups can define and defend their collective interests and priorities in competition with other actors within civil society, as well as in interactions between civil society organizations and the state.⁵ This, in turn, implies that civil society has an important role to play in promoting more inclusionary democracies (Habermas 1992) by demanding respect for both individual and collective rights, (a point I will emphasize when discussing the social construction of citizenship below), and that the weakness of civil society in Latin America is both a cause and a consequence of the region's notorious historical problems of inequality and socio-economic exclusion.

It is important to emphasize that while poverty and exclusion themselves can be important obstacles to the emergence of strong civil societies, it would be a mistake to assume that they are insurmountable. This is why a collectivist perspective is essential for understanding civil society's potential. Organization and collective action, by taking advantage of the sheer numbers of people who are disadvantaged and their shared interests, are the principal resources that potentially are at disposal of poor, marginalized groups in order to seek redress for their exclusion. For example, organized labor's demands contributed to the emergence of welfare states and democracy in both the North and Latin America (Rueschemeyer et al. 1992), much in the same way that the emergence of women's movements across the globe since the 1960s have led to the adoption of a myriad of policies promoting greater gender equality.⁶ Without sufficient pressure for change from society itself, at best reforms will be partial, creating new forms of inequality, and conditional at the discretion of those elites benefiting most from the existing structure of society—a point I will return to when discussing citizenship.

At the heart of this perspective is the inevitability of conflict in modern societies. Societies are too complex and involve such a myriad of alternatives and issues that it would be naïve to assume otherwise. People have multiple identities and interests, and the strength of civil society mirrors this complexity in its own rich mix of organizations,

which are both functionally-based (e.g., trade unions) and territorially-based (e.g., neighborhood councils). Whereas modernization theory lauded this multiplicity by implying it led to cross-cutting cleaves, consensus and the minimization, if not elimination, of conflict as a key driver of politics (Lipset 1960), the collectivist perspective on civil society being espoused here emphasizes the continued importance of conflict, particularly in societies marked by high levels of inequality and social exclusion. The social fabric that defines strong civil societies needs to be diverse to capture the complexities of exclusion and ensure that those who are marginalized or disadvantaged have a role to play in deciding political outcomes. If “modern” societies thus appear to be non-conflictual, it is because of the role civil society plays in mediating conflict in relatively peaceful ways, not because conflict is absent. “History” never ends (c.f. Fukuyama 1989), but constantly evolves as new issues enter public debate and/or new groups organize and become politically active.

Similarly, if conflict is inevitable, its consequences are not. This is in part because civil society is an important mechanism for non-violent conflict resolution. By any definition, violence should be seen as antithetical to the norms underpinning civil society. It is a direct threat to the autonomy of competing groups, including their very existence, whether it be promoted by the state or from within society. Whatever the adjective “civil” implies when referring to civil society, at a minimum it refers to the recognized right of others to coexist—a point I will return to below. Conversely, weak civil societies leave few alternatives to tacitly tolerating subordination (i.e., submission) or civil war, as societies move toward polarization between those who benefit from the status quo and those who are subjected to it—the so-called “haves” and “have-nots.”⁷ Revolutionary struggles and civil war are extreme examples of this. In such cases, organized societal actors can be quite strong, particularly in the case of successful revolutions. But this is distinct from the kinds of organizations associated with civil society. In addition to resorting to violence, such groups have as their goal the capture of the state. Such political hegemony is antithetical to the conceptualization of civil society used here, since it deliberately denies the possibility of competition among different actors for political power and, at least in all examples to date, is associated with the subordination of society by the state.

The fact that civil society organizations are self-constituted and enjoy a certain level of autonomy vis-à-vis other actors, particularly the state, implies that these organizations effectively represent their members.⁸ It is this representational dimension that gives these organizations legitimacy not only for their respective members, but also for other actors. This, in turn, means organizations can be effective interlocutors for important segments of a country's population in relations with other civil society actors in the state. Their roots in society and connections with their members are a form of power that is difficult to ignore as the organization grows in size and/or mobilizational capacity. Conversely, other actors can expect that the decisions made by the organization's leadership on behalf of its members will be respected by their members, which means that negotiations with such organizations are not only worth pursuing, but essential for maintaining social peace. Weak organizations or organizations that exist in name only cannot fill this role as interlocutor, undermining civil society's capacity to mediate conflict. This was the challenge the soup kitchen discussed above ultimately was unable to meet, despite an impressive track record of providing needed goods and services to its community.

The specific example of the soup kitchen and the inherently conflictual nature of civil society provide an important perspective on the role of "trust" in civil society. In the case of the soup kitchen, people ultimately did not trust Olga—even though one might have expected the opposite given her record of community service. In the case of civil society more generally, it would seem naïve to assume that high levels of trust would exist between groups, recognizing that they are likely to disagree on significant issues. This is important because if trust is necessary for strong civil society, as many have argued (e.g., Almond and Verba 1963), then many developing countries, particularly in Latin America (Lagos 1997), cannot even aspire to having a strong civil society given very low levels of inter-personal trust. The roots of this are less cultural than practical. Years of authoritarian rule and repression have taught people that too much "trust" can be a dangerous thing.⁹ In the context of high levels of inequality, the contradictory interests of different actors are all the more apparent, making trust problematic even in the context of political democracy and markedly reduced political repression.

Rather than rule out the possibility of a strong civil society, a collectivist approach suggests that when trust is absent or, as in the case of the soup kitchen, fragile and ephemeral, civil society is most needed. This because the organizations that compose civil society can be an effective mechanism for limiting the consequences of distrust internally, and for mediating relations among various social sectors that do not trust one another. As demonstrated by the example of the soup kitchen, growing levels of distrust belied what appeared to be a strong organization; the soup kitchen could not successfully mediate conflict once it surfaced within the organization. Other actors similarly were unable to help, despite the fact that such external assistance, especially from the Catholic Church, served as an important facilitator for the growth of civil society under the Pinochet dictatorship by providing a variety of forms of assistance, including training on conflict mediation (Oxhorn 1995b).

Ironically, the lack of trust might even provide the best incentive to involve oneself in the creation of strong civil society organizations. If people are not confident that the decisions made by others will reflect their interests, then they have much to gain by organizing to demand their inclusion in decision-making processes. This is why workers began to organize in the Late 19th and early 20th century, and the same could be said for most other civil society organizations representing disadvantaged and marginalized groups. Conversely, a high level of trust in the decisions of others implies that participation would not lead to different outcomes, which obviously would lessen the imperative for committing time and other resources to building civil society organizations. As Dankwart Rustow (1970, 362) points out with reference to democratic transitions, “A people who were not in conflict about some rather fundamental matter would have little need to devise democracy’s elaborate rules for conflict resolution.” The same is perhaps even truer for civil society organizations.

Before discussing community, it is important to examine an alternative *liberal perspective* on civil society. Drawing its inspiration from the work of philosophers John Locke and Alexis de Tocqueville,¹⁰ the liberal perspective is increasingly dominant in the literature. “Liberal” societies, principally the United Kingdom and the United States, come to represent the ideal of civil society (Seligman 1992),

in much the same way that these two cases represent the ideal for modernization theories. In sharp contrast with the collectivist perspective, civil society is defined in terms of individual rights and obligations. Rational individuals who decide to live together to further private, individual interests create civil society. Individual freedom is valued above all, and this requires the rule of law and respect for private property. Membership in any group becomes a function of interest maximization. Groups and group identities lose any sense of intrinsic value, while the exclusive focus on the individual has meant the concomitant marginalization of perspectives focusing more on collectivities and group identities, not to mention collective rights. Voluntarism and the absence of coercion, in turn, historically have justified unequal status by restricting citizenship rights for those who are defined as incompetent or dependent (such as women, youths, illiterates, indigenous people, the poor and the working class).

Although it is never very clear how liberal, individualist values become predominant, particularly the high levels of interpersonal trust which are seen as pivotal in order for people to organize and form vibrant civil societies, at a minimum, their presence at the level of society is seen as a prerequisite for civil society's emergence (Almond and Verba 1963; Fukuyama 2001; Gellner 1991; Shils 1991). Because of the lack of any intrinsic value attributed to group and organizational identities stemming from the focus on individuals, an appropriate political culture in effect becomes synonymous with civil society itself; its absence is seen as precluding civil society's emergence, while an appropriate political culture presumes its existence.

This focus on the normative dimension of civil society has important analytical consequences. The requisites for a highly organized, vibrant civil society are actually quite high. This is because the liberal perspective deliberately posits a *thick* notion of the consensual basis for civil society's emergence. Conflict is assumed away because there are no fundamental disagreements among citizens living in what are seen as "modern" societies. Moreover, this thick consensus is equated with a narrow set of Western values and unique cultural experiences. For societies that do not share (or necessarily want to share) those values and have been victimized by that history, such as most Latin American and African countries, or non-Western indigenous cultures

emphasizing the collective nature of rights, such a conception of civil society is extremely alienating (Hann 1996; Parekh 1992). In fact, disputes over competing norms and worldviews that challenge the individualism and other values associated with liberal societies are seen as anachronistic, more relevant for pre-modern times than the urban industrial societies that emerged as the epitome of “development” in the West.

This thick notion of societal consensus is obviously consistent with the historical fact that strong civil societies as identified by the collectivist perspective have been relatively rare and have been most closely associated with the development of Western (and now democratic) countries. Viewed this way, civil society would be expected to remain more aspirational than real in most contexts. Yet the alleged reasons for this are antithetical to a collectivist perspective and deny the centrality of conflict for understanding modern politics and civil society’s role. In other words, the problem is not that the “bar” for entering what is a rather exclusive club is so high, but the way in which that bar is set. Conflict, which is essential to understanding the role civil society plays from a collectivist perspective, is simply assumed to be non-existent in contexts marked by strong civil societies. This is not only irrelevant for much of the world, it is ahistorical in its understanding of how Western countries themselves developed modern welfare states and consolidated democratic regimes.

Communities and Civil Society

The Ambiguous Link

Ironically, the ideal of a thick social consensus is central to how “community” is generally understood. While the nature of the values associated with any particular community will be open-ended compared to the liberal ideals associated with predominant understandings of civil society, only a “community” could hope to enjoy the kinds of deep bonds that would unite its members and potentially eliminate conflict from everyday social and political life. Whether communities are defined geographically, culturally, socially, linguistically, religiously,

racially, and/or ethnically, high levels of trust, shared experiences and beliefs, the implicit level of homogeneity would serve as the foundation for thick social consensus. The irony is that those communities which are most likely to live up to this ideal—indigenous, religious, ethnic, and linguistic communities, to name just the most obvious—are also the same kinds of communities that liberal theorists tend to view as anachronistic and increasingly less important in “modern” societies. Only when members of such ascriptive groups disassociate themselves with those identities, will they be able to consider themselves as members of multiple communities, reinforcing the cross-cutting cleaves that define modern civil society. This reflects the ways in which the liberal perspective denies any intrinsic value for identities, despite the fact that they are a primary source of social movement—hence civil society—strength in Western societies (Cohen 1985; Melucci 1989; Oxhorn 1995b). From a liberal perspective, civil society seems to have almost an inverse relationship with community, in that the stronger communities are, the less likely it will be that civil society at a normative level can emerge.

The reality, however, is more ambiguous. As is the case with a liberal perspective on civil society, the general conclusions regarding community and civil society at first glance appear to hold some validity; some of the most violent conflicts in the world today are communal in nature, from Iraq to Sudan. Nevertheless, the reasons for this from a liberal perspective are mistaken. Communities with exceptionally strong bonds among their members can be either building blocks for civil society, or obstacles to its growth. Recent experiences with indigenous movements (Van Cott 2005; Yashar 2005) and religious groups associated with both the progressive Catholic Church and more conservative Christian Evangelical movements in Latin America, parts of Asia and Africa (Lehmann 1990, 1996; Oxhorn 1995b) show the contribution “communities” can make to democratization processes. The role communities will play in relation to civil society will depend on several factors, particularly the mechanisms for achieving consensus within the community and the consequences this has for the community’s relations with other social actors and the state.

As the example of the soup kitchen highlights, no community is inherently conflict free. The bonds that unite them can be ephemeral,

belying any strong sense of shared or common interest. Moreover, members of communities are not equal, no matter how egalitarian the structure is intended to be. Natural abilities, including the ability to express oneself clearly and leadership skills, mean that some members will inevitably have more influence than others (Mansbridge 1980). This, in turn, can reflect how “communities” address (or fail to address) differences amongst their members along race, gender, and social class, to name but the most obvious (Burdick 1992). Focusing on one identity, ignoring sources of friction and discrimination felt by members, and/or assuming sources of difference are unproblematic, means that communities can be almost unbelievably narrow in their outlook and activities. Any semblance of unity and consensus is then artificial, as people feel excluded from the community despite no obvious obstacle to their participation.¹¹

One mechanism for maintaining such artificial consensus is to accentuate conflicts with other communities, reinforcing community bonds in order to resist the threat that outsiders are seen to represent. Manipulated by self-serving elites in pursuit of political power, this exacerbates the fragmentation of larger societies as a whole and the parochialism that is inevitably a by-product of an exclusively local focus. Rather than build strong civil societies, such dynamics have turned communities against one another and the state, feeding the kinds of communal conflicts that lead to violence, if not civil war. The recent experience of ethnic violence in Kenya during its 2007 presidential elections, not mention the bloodshed in the former Yugoslavia and Rwanda’s genocide, are only the most extreme examples of this.

While such violence is sometimes viewed as the consequence of a civil society that has become too strong (Berman 1997; Foley and Edwards 1996), the real problem is civil society’s weakness (Oxhorn 2006). Strong societies, as evidenced by the strength of their organizations, including possibly their capacity to engage in armed struggle, are not civil society. This is because civil society mediates conflict rather than deliberately accentuates it. It is the lack of the mediating structures that civil society entails, both within and among communities, which generates these destructive dynamics. In other words, they epitomize—often with dramatic consequences—the failure of civil society. In such circumstances, societies tend to polarize and, in the worst cases, the

ascriptive communities that could, under appropriate circumstances, serve as the building blocks of strong civil societies, threaten to tear apart the larger societies in which they are found.

A good example of this conceptual problem is found in Sherri Berman's (1997) discussion of the collapse of Weimar Germany and the rise of Hitler. As she demonstrates, it was the ability of the National Socialist German Workers' Party (NSDAP) to use the organizations of civil society that ultimately enabled it to win electoral power. Yet it was the weakness of those organizations and their inability to represent the interests of their members that was responsible for the ability of the NSDAP to do this. The vacuum created by what was effectively the collapse of civil society meant that an organizational space was left behind for a totalizing party to fill, which the NSDAP was particularly adept in doing. In this example, as well as many others, the thick consensus associated with communities becomes the project of key political actors on a national scale, making compromise increasingly impossible and forcefully limiting the participation of competing communities at the national level, if not eliminating them altogether.

Ultimately, community and civil society are not only distinct concepts, but they are also potentially complementary ones. The normally high levels of trust found among community members and their shared history and experiences has much to offer in the quest for inclusive democratic government. But trust is not the same as agreement, and shared histories and experiences are open to differing interpretations, even as they can serve as a foundation for fruitful dialogue. Although the existence of civil societies is not dependent on these or other attributes of communities, their presence can definitely facilitate the emergence of the kinds of autonomous organizations that could collectively form a strong civil society. Civil society then becomes a mechanism for mediating conflict and ensuring the interests and priorities of the people who different organizations represent are taken into account. In this sense, "community" is a pre-political manifestation of collective identity, and communities require organization to enter the political realm. The political importance of specific communities will be determined by the kind of organization adopted, and the organizations composing civil society represent one way for communities to achieve this.

Finally, it is important to note that organizations that are not based on community are also central to understanding civil society's potential. Functional organizations such as labor movements play a critical role in representing and defending the rights of marginal groups, historically having contributed to the expansion of rights and the modern welfare state (Rueschemeyer et al. 1992). Functional organizations—defined in terms of what they seek to achieve independently of their geographical basis—have similarly played an important role in advancing the interests of groups when community-based organizations prove insufficient, and may even be obstacles. This is clear in the case of women. While women generally play important roles in community organizations, the constraints imposed on their activity by patriarchy and traditional gender roles has invariably led them to create separate women's organizations to advance gender equality more broadly. Functional organizations can also facilitate the growth of movements based on communal identities, in effect blurring the distinction between functional and territorially-based organizations. In Bolivia, for example, organized labor played a central role in the rise of the indigenous movements that would transform citizenship in Bolivia with the election of Evo Morales in 2005. This was the first time that Bolivia had an Indigenous president, despite the fact that a majority of the population was Indigenous. Among other things, Morales oversaw the implementation of a new constitution, formally declaring that Bolivia was now a plurinational state.¹²

Civil Society, Community and the Social Construction of Citizenship¹³

The immediate effect of this ambiguous relationship between community and civil society can be understood in terms of what it means to be a "citizen" in a given society. More specifically, the conflicts that civil society helps mediate are reflected in the *social construction of citizenship*. As Tilly, (1996, 9) notes, historically, it was the "struggle and bargaining between expanding states and their subjects [that] created citizenship where it had not previously existed." Even today, when there is perhaps greater agreement than ever before on the normative content of democratic citizenship rights, there is still no consensus for implementing many specific rights of citizenship. In most new democracies, conflicts over basic citizenship rights were central yet unresolved issues in the

transition process. The failure of democratic institutions to address these shortcomings after the transition is often the principal source of their fragility. The pressures for expanding citizenship rights that emerge (or fail to emerge) from within civil society, and how those pressures are dealt with by the state, are central to any causal theory of citizenship. In other words, citizenship reflects which groups participate in their social construction and how. In this way, the strength of civil society is mirrored in the scope and depth of citizenship rights.

In sharp contrast to the thick social consensus associated with the liberal perspective on civil society, the starting point for understanding the social construction of citizenship is a *thin* or minimal social consensus. Such a consensus has two components. First, relevant actors in a given society recognize that they are members of a geographically defined unit associated with some sense of “public good,” even if there are sharp disagreements over what that public good entails. Such acceptance may be normative (e.g., a shared national identity) or the result of a lack of alternatives (e.g., secession is not feasible due to external resistance or viable due to a lack of resources). Second, the right of other social actors to compete for political influence in the definition of that public good without threat of violence is accepted. This may be for normative reasons, or because the inability of any one actor to dominate the others means violence will only end in stalemate.

Once again, at first glance, the outcome may appear consistent with a liberal perspective. But the reasons are fundamentally distinct. They are related to continued conflict, the lack of consensus and the impossibility of succeeding through violent means rather than any rejection of violence. In other words, actors—including the state—perceive that they have no alternative than to “agree to disagree.” As noted above, the resultant lack of trust then can become a principal motivating factor for continued involvement in civil society, if only to help ensure that group interests are respected.

The latter point highlights another important distinction between collectivist and liberal perspectives. Rights are inevitably an outcome of collective struggle. Indeed, it is the reluctance of elites to grant rights in the first instance that requires collective action to pressure them into doing so (Oxhorn 2003). Whether it be civil rights such as the right to organize and express dissent, the right to vote or cultural, social

and economic rights, their existence both on paper and in practice is linked intrinsically to the capacity of disadvantaged groups to effectively demand them. Moreover, the collective nature of these struggles belies the incompatibility of collective rights with other rights associated with citizenship. This is because the rights, once won, often apply to ascriptive categories of citizens, such as workers, women, sexual identity, the elderly, youth, and so on. From a collectivist perspective, the dichotomy between Western, individual rights and non-Western collective rights is a false one. It is a contingent relationship, reflecting national social structures and the social construction of citizenship in distinct contexts.

The process of state-civil society interaction leads to different models of citizenship. The dominant citizenship model in Latin America was *citizenship as cooptation*. It was closely associated with industrialization and urbanization, starting early in the 20th century in a number of countries.

The cornerstone of citizenship as cooptation was a unique process of *controlled inclusion* (Oxhorn 2003). Controlled inclusion consisted of top-down processes of political and social inclusion in which citizenship rights were segmented, partial and, ultimately, precarious. Rather than substantially alter structures of inequality, it both reflected and reinforced them. Controlled inclusion was a state project intended to mediate the threat posed by organized subordinate classes through their selective and partial incorporation, severely restricting the scope and autonomy of civil society through policies of state corporatism, clientelism and populist appeals that were made possible by the resources placed at the disposal of political elites as a by-product of rapid economic growth.

Ultimately, controlled inclusion belied the existence of strong civil societies; only select segments of society were allowed to organize and the autonomy of those organizations was seriously compromised. Important social rights of citizenship were often granted in lieu of meaningful political rights, while the authoritarian nature of the regime by definition implied that respect for basic civil rights was precarious at best.¹⁴

The model of citizenship as cooptation generally began to break down in the 1970s and 1980s. This reflected the limits of the region's import substitution development model and the debt crisis of the early 1980s.

It was also reflected the fact that citizenship as cooptation co-existed with a competing citizenship model, *citizenship as agency*. Citizenship as agency reflects the active role that multiple actors, particularly those representing disadvantaged groups, must play in the social construction of citizenship for democratic governance to realize its full potential. It is synonymous with strong civil societies in Western Europe, where advanced social welfare states can be seen as one of this model of citizenship's principal achievements. Given Latin America's historical extremes of inequality and exclusion, the Left typically championed the ideal of citizenship as agency. When a citizenship as agency model threatened to predominate, military coups were often the result.

Today, the dichotomy of citizenship as agency and citizenship as cooptation has lost its centrality to a new model of citizenship: *citizenship as consumption*. Citizens are best understood as *consumers*, spending their votes and often-limited economic resources to access what normally would be considered minimal rights of democratic citizenship.

Citizenship as consumption is closely related to a market-centered mode of political incorporation and social integration, *neopluralism*. The political criteria for inclusion associated with controlled inclusion (social control and loyalty) are replaced by economic ones. While closely associated with neoliberal economic policies, it is not reducible to any specific set of economic policies or correlated with any particular the level of economic liberalization.

The pluralist aspect of neopluralism reflects a normative belief that the best balance of interests and values within a given polity is produced by some form (however limited) of free competition among individuals in the rational pursuit of their selfinterest. Ultimate political authority is determined through a free a market of votes. Individual freedom is valued above all, and this requires respect for private property and (ideally, at least) the rule of law.

What distinguishes neopluralism from the more traditional pluralist model associated with democracy in the United States is its marked authoritarianism. While it is important that the people who govern are elected, once elected, they have few checks on their power. They frequently bypass and deliberately undermine representative democratic institutions (O'Donnell 1994). Moreover, unelected power

holders, particularly the military and “de facto powers” including dominant economic interests, exercise control over key state decisions (Garretón 2003).

The logic of neopluralism permeates entire political systems in a variety of ways. Market-based incentives come to play a defining role in collective action. An individual’s personal economic resources largely determine the extent and nature of her political and social inclusion. One’s economic resources also directly affect the quality of education, health care and even the legal protection a person enjoys. Just as the state is assigned a minimal role in ensuring the smooth functioning of the market in the economic realm, the state largely abdicates its role in providing incentives. The public and private goods formally available at the state level to those mobilized in earlier periods, as well as the coercive incentives for the hierarchical organization of economic interests under state corporatism, no longer exist or have been significantly reduced. Group identities and collective interests lose any intrinsic value, yet these are a primary potential source of power for subaltern groups.

Neopluralism, Community and Civil Society¹⁵

Neopluralism poses a unique threat to both community and civil society. This is because neopluralism is closely associated with rising economic inequality and economic insecurity, criminal violence, limited possibilities for social mobility, and a crisis of representation reflected in the growing disillusionment with political parties and key democratic institutions throughout the region (Oxhorn 2011).

At the level of civil society, state reforms that weaken the institutions regulating markets and that have the potential to redistribute income progressively, as well as other reforms that undermine the ability of workers to organize, contribute to this. The growing economic and physical insecurity people face, combined with the sense that political elites simply do not care, similarly combine to lower the incentive, if not capacity, for people to organize. Instead, they are increasingly concerned with their daily existence—a problem especially acute for poor, disadvantaged groups. Ultimately, civil society becomes atomized, losing its capacity to resolve conflict and represent disadvantaged groups.

These same dynamics, in turn, impact communities in contradictory ways. For indigenous communities, they can provide the opportunity to organize at the national level, successfully demanding new rights, particularly regarding cultural and linguistic recognition (Yashar 2005). More generally, the stress such dynamics create can lead to new forms of collective innovation at the community level (Burdick et al. 2009). Yet at the same time, such positive trends are still quite incipient, and have had a mixed record at best in terms of reversing the fundamental challenges for civil society and communities represented by neopluralism. This is especially true when looking beyond the level of the relatively small communities in which they emerge (Oxhorn 2009a). Even in the case of successful indigenous movements, their achievements, which are undeniably of tremendous historical importance, particularly in Bolivia where an indigenous president has transformed the constitutional structure of the state, it is still not clear what this means in terms of economic and social empowerment, inequality and poverty alleviation.

The ultimate danger is that in the perverse socio-economic and political context created by neopluralism, communities will turn in on themselves, contributing to a disintegration of national social fabrics without providing satisfactory alternatives. As states retreat, the definition and pursuit of public goods becomes an increasingly local matter, reinforcing inequality and marginalization as communities try to survive. At their worst, these threatened communities could ultimately turn on other communities in a spiral of violence as they look for scapegoats and/or access to resources.¹⁶ To take one of the most extreme examples, this is precisely what happened in the Weimar Republic, paving the way for victory of fascism in its most extreme form. The alternative is the strengthening of communities through their mutual reinforcement as the foundation for the emergence of strong, inclusive democratic regimes based on a thin yet realistic societal consensus.

The Quest for Inclusive Democratic Governance

Community, Civil Society and the State

The threat posed by neopluralism to both civil society and communities ultimately serves to highlight the importance of state-society relations

as a *process* in which civil society plays a decisive role in determining the extent and nature of democratic inclusion. Communities are central to this as well, but their relation to civil society similarly determines their role. Whether communities contribute to the strengthening of civil society and, as a result, democratic governance, will depend on a number of factors, of which organization and autonomy are central concerns.

Citizenship offers a useful lens for understanding these relations. Whether it be through citizenship as cooptation or citizenship as consumption, civil society is severely circumscribed. In these cases, communities face numerous challenges, included fragmentation and manipulation by elites in the pursuit of their own self-interest. Civil society, as understood from a collectivist perspective, provides the tools to avoid both, contributing to the strength of communities and their capacity to enrich democratic processes.

In the end, the problem is not social conflict, but the way in which it is mediated. Ignoring it or pretending that it has been eclipsed by modernity only risks perpetuating exclusion and ultimately the collapse of democratic institutions. While there are alternative ways for mediating conflict, the argument advanced here is that only civil society can do so in a way that supports inclusive democratic governance, at the same time that it fortifies the true strengths of communities in positive ways. As the sad history not of only of colonialism in the global South attests, but also the processes by which modern nation states in Western Europe and North America were created, this is the only way to preserve the true meaning of community.

NOTES

1. Many of the ideas expressed in this section are developed in greater detail in Oxborn (2011). A Spanish version of this article will appear in the *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*.
2. The following is based on fieldwork undertaken by the author in Santiago, Chile, 1984-7.

3. In fact, Olga was so ashamed of what happened to her that she refused to meet with me in subsequent trips to the shantytown.
4. As will be discussed in a following section, the failure to draw these distinctions has led some authors (e.g., Berman 1997; Foley and Edwards 1996) to mistakenly conclude that “civil society” can be the source of extremes of social violence when, upon closer examination, the source of the violence is actually the weakness of civil society. This weakness creates a representational vacuum within societies that is ultimately taken advantage of by actors that have more in common with communities that have become too strong than civil society.
5. It is important to emphasize that civil society organizations, particularly in developed democracies, frequently interact with their respective states at the local, subnational and national levels. Autonomy in this sense refers to the ability of civil society organizations to define and defend their collective dealings with the state, even when—as is frequently the case—they receive material assistance from states. Conversely, when civil society organizations do not interact with the state, they risk political marginalization, if not irrelevance.
6. Not surprisingly, similar arguments against the romanticizing communities can be found in feminist theory. See for example, the work of Seyla Benhabib (1992; 2002), among others. While this literature undoubtedly would enrich the arguments being made here, it is beyond the scope of the article to discuss them at length. I thank one of the anonymous reviewers for reminding me of this important point.
7. While still inclusive, the increasing social mobilization around inequality that began with the Occupy Movement in the US is a good example of the beginnings of a civil society reaction to growing problems of inequality in advanced market economies, particularly after the Great Recession of 2008. Earlier examples would in the Civil Rights and Anti-War movements in the US, as well as various other identity-based new social movements, particularly in Western Europe. For example, see Melucci (1985).
8. As understood here, issues of representation are empirical rather than theoretical. On the one hand, organizations that created to access and/or distribute resources or provide a platform of individuals are not really civil organizations in this sense. For this reason, most NGOs are

not civil society organizations, although they can plan an important role in facilitating the growth of civil society organizations, much like the Catholic Church did during periods of military rule. See Oxhorn (1995b). On the other hand, civil society organizations that fit this definition may be small or large, politically influential or marginalized, weak or strong, and so-on, depending on the size of their membership and various obstacles that might exist to their participation in larger social and political processes. Such obstacle could include violence, racism and other negative social conditions in any particular case.

9. This was a particular problem for me in trying to do ethnographic research in Chile in the 1980s. As an outsider (particularly an American one), I was automatically suspect. Such suspicions were only reinforced by the regime's use of informants who, like me, wanted to learn as much as possible about civil society organizations in the shantytowns, and the harsh experience of repression after the 1973 coup. To overcome this, I literally had to earn their trust. See Oxhorn (1995b).
10. The collectivist perspective adopted here owes more to the work of Montesquieu. See Taylor (1990).
11. As Burdick (1992) shows in his study of religious organizations in Brazilian urban slums, such outcomes may be quite surprising. Progressive liberation theology in practice was actually quite exclusionary within poor communities. In part, this was because active participation requires a certain level of literacy to read and interpret the Bible, as well as an ability to articulate oneself effectively in group discussions. At the same time, Liberation Theology's links with social transformation emphasized the class nature of society, assuming that more economic equality would resolve problems caused by racism, gender inequality, and so on. Conversely, the requirements for participation in more conservative Evangelical groups were considerably lower—one merely had to believe. The strength of such beliefs, however, was associated with reductions in family violence, drug abuse and other real problems in peoples, day-to-day lives. Moreover, people were accepted regardless of their gender or skin color.
12. It is also worth noting that Morale's national success was based on the successful organization of a new political movement, the Movement Toward Socialism (MAS). The movement transformed local community identity into a national force, reversing centuries

of indigenous peoples' marginalization. As part of civil society, the MAS continued to help mediate conflict, both between the new indigenous movement and other civil society actors, as well as among the functional and territorially based organizations that sought representation through it.

13. The following is a revised version of Oxhorn (2009b).
14. Following the seminal work of T.H. Marshall (1950), this analysis looks at three categories of rights: civil (freedom of speech and to organize, legal due process, etc.), political (the right to vote), and social (rights associated with the modern welfare state). The analysis can also be extended to other categories of rights, thereby overcoming a principal critique of Marshall's more limited conceptualization. See Oxhorn (2011).
15. The arguments presented here are developed in much greater detail in Oxhorn (2011). It is important to note that at least some aspects of my argument are applicable outside of Latin America, while some countries—most notably Bolivia—appear to have overcome the crisis of representation as the emergence of new social actors displaced more traditional political parties.
16. Fortunately, such extreme tendencies have been largely contained in Latin America, although to a certain extent regional struggles in Bolivia in the years immediately following Evo Morales election pointed in this direction until compromise was eventually achieved. Many African countries, however, have not been so fortunate.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Almond, Gabriel A., and Sidney Verba (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Benhabib, Seyla (1992). *Situating the Self: Gender, Community, and Postmodernism in Contemporary Ethics*. New York: Routledge.
- Benhabib, Seyla (2002). *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*. Princeton: Princeton University Press.

- Berman, Sherri (1997). "Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic." *World Politics* 49 (3): 401-29.
- Burdick, John (1992). "Rethinking the Study of Social Movements: The Case of Christian Base Communities in Urban Brazil." In *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy, and Democracy*, ed. A. Escobar and S. E. Alvarez. Boulder, CO: Westview Press, 171-84.
- Burdick, John, Philip Oxhorn, and Kenneth Roberts, eds. (2009). *Beyond Neoliberalism in Latin America? Societies and Politics at the Crossroads*. New York: Palgrave Macmillan.
- Cohen, Jean (1985). "Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements." *Social Research* 52 (Winter): 663-716.
- Foley, Michael, and Bob Edwards (1996). "The Paradox of Civil Society." *Journal of Democracy* 7 (3): 38-52.
- Fukuyama, Francis (1989). "The End of History?" *The National Interest*.
- Fukuyama, Francis (2001). "Social Capital, Civil Society, and Development." *Third World Quarterly* 22 (1): 7-20.
- Garretón, Manuel Antonio (2003). *Incomplete Democracy: Political Democratization in Chile and Latin America*. Translated by R. K. Washbourne, with Gregory Horvath. Chapel Hill: University of North Carolina.
- Gellner, E. (1991). "Civil Society in Historical Context." *International Social Science Journal* 129 (August): 495-510.
- Habermas, Jürgen (1992). "Further Reflections on the Public Sphere." In *Habermas and the Public Sphere*, ed. C. Calhoun. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Hann, Chris (1996). "Introduction: Political Society and Civil Anthropology." In *Civil Society: Challenging Western Models*, ed. C. Hann and E. Dunn. London: London Routledge.
- Lagos, Marta (1997). "Latin America's Smiling Mask." *Journal of Democracy* 8 (July): 125-38.
- Lehmann, David (1990). *Democracy and development in Latin America : economics, politics and religion in the post-war period*. Philadelphia: Temple University Press.

- Lehmann, David (1996). *Struggle for the Spirit: Religious Transformation and Popular Culture in Brazil and Latin America*. New York: Polity.
- Lipset, Seymour Martin (1960). *Political man; the social bases of politics*. 1st ed. Garden City, N.Y.: Doubleday.
- Mansbridge, Jane (1980). *Beyond Adversary Democracy*. New York: Basic Books.
- Marshall, T.H. (1950). *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Melucci, Alberto (1985). "The Symbolic Challenge of Contemporary Movements." *Social Research* 52 (4): 789-816.
- Melucci, Alberto (1989). *Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*. Edited by J. Keane and P. Mier. Philadelphia: Temple University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1994). "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* 5 (1): 56-69.
- Oxhorn, Philip (1995a). "From Controlled Inclusion to Coerced Marginalization: The Struggle for Civil Society in Latin America." In *Civil Society: Theory, History and Comparison*, ed. J. Hall. Cambridge: Polity Press, 250-77.
- Oxhorn, Philip (1995b). *Organizing civil society : the popular sectors and the struggle for democracy in Chile*. University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press.
- Oxhorn, Philip (2003). "Social Inequality, Civil Society and the Limits of Citizenship in Latin America." In *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*, ed. S. Eckstein and T. Wickham-Crawley. Berkeley: University of California, 35-63.
- Oxhorn, Philip (2006). "Conceptualizing Civil Society from the Bottom Up: A Political Economy Perspective." In *Civil Society and Democracy in Latin America*, ed. R. Feinberg, W. C. H. and L. Zamosc. New York: Palgrave Macmillan, 59-84.
- Oxhorn, Philip (2009a). "Beyond Neoliberalism? Latin America's New Crossroads" In *Beyond Neoliberalism in Latin America? Societies and Politics at the Crossroads*, ed. J. Burdick, P. Oxhorn and K. M. Roberts. New York: Palgrave Macmillan, 217-33.

- Oxhorn, Philip (2009b). "La ciudadanía como consumo o como agencia: comparando las reformas democráticas en Bolivia y Brasil." In *Pensar la globalización, la democracia y la diversidad* ed. J. Bokser Liwerant, J. F. Pozo Block and G. Waldman Mitnick. Mexico City: Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Estudios de Posgrado, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, 223-46.
- Oxhorn, Philip (2011). *Sustaining Civil Society: Economic Change, Democracy and the Social Construction of Citizenship in Latin America*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Parekh, Bhikhu (1992). "The Cultural Peculiarity of Liberal Democracy." *Political Studies* 40 (Specail Issue): 160-75.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Stephens, and John D. Stephens (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rustow, Dankwart A. (1970). "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model." *Comparative Politics* 2 (April): 337-63.
- Seligman, Adam (1992). *The Idea of Civil Society*. New York: Free Press.
- Shils, E. (1991). "The Virtue of Civil Society." *Government and Opposition* 26 (Winter): 3-20.
- Taylor, Charles (1990). "Invoking Civil Society." In *Working Paper*, 31. Chicago: Center for Psychosocial Studies.
- Tilly, Charles (1996). "Citizenship, Identity and Social History." In *Citizenship, Identity and Social History, International Review of Social History Supplement* 3, ed. C. Tilly. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge,
- Van Cott, Donna Lee (2005). *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Yashar, Deborah J. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. New York: Cambridge University Press.

ABSTRACT

Civil Society from the Inside Out. Community, Organization and the Challenge of Political Influence

There is an inevitable tension between the ideals associated with the concept of community and multiple sources of conflict within them. To resolve this tension, the ideal of community is analytically separated from the concept of civil society, which is defined from a collectivist perspective that emphasizes the importance of organization and power relations. In particular, strong civil societies reflect the capacity of disadvantaged and marginalized groups to organize themselves, thereby helping to peacefully mediate social conflict. The ways in which civil society helps mediate conflict are reflected in three models of citizenship: citizenship as cooptation, citizenship as agency, and Citizenship as consumption. The latter model of citizenship is increasingly common in Latin America and threatens both communities and civil society more generally through its close association with rising economic inequality and economic insecurity, criminal violence, limited possibilities for social mobility, and a crisis of representation throughout the region. The article concludes by highlighting the importance of state-society relations as a process in which civil society plays a decisive role in determining the extent and nature of democratic inclusion. Communities are central to this as well, but their relation to civil society similarly determines their role. Whether communities contribute to the strengthening of civil society and, as a result, democratic governance, will ultimately depend on whether their true strengths are fortified in positive ways.

RESUMEN

La Sociedad Civil por dentro y por fuera. Comunidad, organización y el desafío de la influencia política

Existe una tensión inevitable entre los ideales asociados con el concepto de comunidad y las múltiples fuentes de conflicto en su interior. A fin de resolver esa tensión, el artículo separa analíticamente el ideal de la comunidad del concepto de sociedad civil, definido este último desde una perspectiva colectivista que pone énfasis en la importancia de la organización y las relaciones de poder. En particular, las sociedades civiles fuertes reflejan la capacidad de los grupos desfavorecidos y

marginalizados para organizarse, ayudando a mediar pacíficamente en el conflicto social. La sociedad civil actúa como mediadora en el conflicto siguiendo tres modelos de ciudadanía: ciudadanía como cooptación, ciudadanía como intermediación y Ciudadanía como consumo. El último modelo de ciudadanía es cada vez más común en América Latina y amenaza tanto a las comunidades en particular como a la sociedad civil en general a través de su estrecha asociación con la creciente desigualdad e inseguridad económica, los delitos violentos, las limitadas posibilidades de movilidad social y la crisis de representación presente en toda la región. El artículo concluye destacando la importancia de las relaciones estado-sociedad como proceso en el que la sociedad civil desempeña un papel decisivo al momento de determinar el alcance y la naturaleza de la inclusión democrática. Las comunidades también tienen una importancia central en este sentido pero, del mismo modo, es su relación con la sociedad civil lo que determina su rol. La posible contribución de las comunidades al fortalecimiento de la sociedad civil y, por consiguiente, de la gobernanza democrática, dependerá en última instancia de si sus fuerzas genuinas salen fortalecidas positivamente.

SUMMARY

A Sociedade Civil por dentro e por fora. Comunidade, organização e o desafio da influência política

Existe uma tensão inevitável entre os ideais associados com o conceito de comunidade e as múltiplas fontes de conflito em seu interior. Com o propósito de resolver essa tensão, este artigo separa analiticamente o ideal da comunidade do conceito de sociedade civil, este último definido de uma perspectiva coletivista que enfatiza a importância da organização e as relações de poder. Em particular, as sociedades civis fortes refletem a capacidade de organização dos grupos desfavorecidos e marginalizados, o que ajuda a mediação pacífica do conflito social. A sociedade civil atua como mediadora no conflito seguindo três modelos de cidadania: cidadania como cooptação, cidadania como intermediação e cidadania como consumo. Este último modelo de cidadania é cada vez mais comum na América Latina e ameaça tanto as comunidades, em particular, quanto a sociedade civil, em geral, por meio de sua estreita associação com a crescente desigualdade e

insegurança econômica, os crimes violentos, as limitadas possibilidades de mobilidade social e a crise de representação presente em toda a região. O artigo conclui destacando a importância das relações estado-sociedade como processo no qual a sociedade civil desempenha um papel decisivo no momento de determinar o alcance e a natureza da inclusão democrática. As comunidades também têm uma importância central para isto. Do mesmo modo, porém, é a sua relação com a sociedade civil o que determina o seu papel. A possível contribuição das comunidades para o fortalecimento da sociedade civil, e, em consequência, da governança democrática, dependerá, em última instância, do enriquecimento de suas forças genuínas.



Experimentos democráticos y movimientos sociales: Las tensiones de la acción política



Mandating Participation: Evaluating Guatemala's Top-Down Participatory Governance System¹

Stephanie L. McNulty

Increasing citizen participation in policy decision-making is one of the most striking trends of 21st century Latin America. Almost every country in the region has institutionalized mechanisms for increasing citizens' voice in issues surrounding development policies, local and regional budgeting decisions, and the performance of their elected officials. The institutions that are emerging—called participatory institutions—are varied in form and in function. For example, in Brazil hundreds of cities undertake participatory budgeting processes every year. In Ecuador, Rafael Correa created a Council of Citizen Participation and Social Control (*Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*)—called the “fourth branch of power”—which serves as a trans-

parency and oversight mechanism for every level of government. Peru's 1993 Constitution gives citizens the right to recall elected officials in order to hold them accountable. These are just a few of the hundreds of examples of participatory institutions that now exist in the region.

Scholars discuss these participatory institutions in terms of two broad (and overlapping) "processes" (Mansuri and Rao 2013, Wampler and McNulty 2011). First, some have emerged from the bottom-up, are mostly promoted by local actors, and are more flexible and context-specific. The participatory budgeting experience that takes place in Brazil, begun by civil society activists and elected officials from the Workers' Party in Porto Alegre, Brazil—which has been replicated around the world—is a good example of a bottom-up process.² Others are mostly top-down in nature. They are mandated by national elected officials through constitutional reforms and legislative packages that provide blueprints for institutional processes that exist in all municipalities and/or intermediate governments. An example is Peru's 2002 Participatory Budgeting Law, passed by Congress, which mandates participatory budgeting in all cities and states in the entire country (McNulty 2012). Of course, this distinction, while analytically useful, is blurred in practice. Brazil's participatory budgeting processes were facilitated by a participatory constitution, passed in 1988 and often called the "citizen's constitution" (Avritzer 2009). And, Peru's top down participatory budgeting law was promoted in Congress by former mayors from towns who had implemented local processes (McNulty 2011). However, it is useful to distinguish processes that are mostly top-down in nature to begin to identify some of the factors that explain the emergence and outcomes associated with these wide reaching and *mandated* institutions.

At least eleven countries in Latin America have mandated participatory institutions from above in an effort to increase citizen participation in politics. This article is about one—Guatemala's top-down efforts to mandate citizen participation in development policy decisions. As Guatemala slowly emerged from its thirty-six year civil war, national reformers created an interesting yet under-studied participatory institution—the Urban and Rural Development Council System. These councils are made up of civil society representatives who make decisions about and oversee development project spending and development

policies. On paper, councils exist at the community, municipal, departmental, regional, and national levels of government. In practice, their existence and implementation varies greatly around the country.

This article explores several aspects of this system, such as the institutional design of the council system, the origins of this design, and the system's effectiveness in achieving its goals. Much of the data stem from my 2011 fieldwork in Guatemala, where I conducted 30 interviews with scholars, activists, elected government officials, members of community councils, and public policy experts. I also observed several council meetings at the community level. The paper argues that the system has engaged some actors but mostly failed to effectively channel interests and produce a participatory national development policy. This is mainly due to three factors: a complicated design, the legacy of military rule, and a political culture of clientelism and strongman politics (*caudillismo*). These findings serve to warn us that it may be more difficult to mandate citizen participation from above than many reformers currently assume.

Two Phases of Institutional Design

The design of Guatemala's council system emerged in two phases, both directly tied to the country's 36-year civil war and genocide. While space does not permit a full discussion of the war, two aspects are important to note in light of the council system. First, it is important to recall the brutal nature of the violence in many rural areas. Guatemala's Commission for Historical Clarification (1999) reports that:

the Commission for Historical Clarification (CEH) registered a total of 42,275 victims, including men, women and children. Of these, 23,671 were victims of arbitrary execution and 6,159 were victims of forced disappearance. Eighty-three percent of fully identified victims were Mayan and seventeen percent were Ladino. The CEH has noted particularly serious cruelty in many acts committed by agents of the State, especially members of the Army, in their operations against Mayan

communities. The counterinsurgency strategy not only led to violations of basic human rights, but also to the fact that these crimes were committed with particular cruelty, with massacres representing their archetypal form.

Second, it is important to understand that during this period the military established a system for controlling the far reaches of the country called Inter-institutional Coordinators (IICs). Jennifer Schirmer describes these institutions well in her 1998 book *The Guatemalan Military Project*. She notes that one of the key aspects of the Guatemalan military counterinsurgency project in the early 1980s was to undertake development projects in the already “massacred highlands” as well as “institutionalize the military’s permanent presence throughout the country” (1998, 65). Schirmer (1998, 65) continues:

With the massacre campaign over, the military’s national strategy was now centered on the reorganization of production and rural life for security-qua-development purposes: in the military’s mind, to promote forms of “modern production” and private ownership among the indigenous peasant population was a form of “insurance” against any future threats of insurgency.

The IICs became one of the main means toward achieving these goals (Schirmer 1998). Created in 1983 (Decree 772-83), the IIC system had four levels, including: 1) Committees of Local Development, with subcommittees that undertook work projects; 2) the Inter-Institutional Municipal Coordinator, led by the municipal military commander who would approve local work plans; 3) the Inter-Departmental Coordinator; and 4) the International Coordinator, with representatives from most of the state agencies. These institutions would pave the way for the development council system.

Phase One: The Restricted Transition

The first phase of institutionalizing the council system emerged during the democratization process in the 1980s. In response to the high levels of repression, Guatemalans began to mobilize in support of a more democratic regime (Reyes Illescas 1998). The military, realizing that

the international tide was also moving in this direction, called for a constitutional assembly and general elections in 1984. The Assembly passed a new constitution in 1985 and the Christian Democratic party, led by Vinicio Cerezo, won the national elections that same year. Thus, a restricted democratic period began.

The transition to civilian rule is considered restricted because the left was not allowed to participate and the military played a very active role in all aspects of the transition. A former governmental official, active in the transition process, confirmed this in an interview when he recalled that the president told him privately that, after the transition “30% of the power lay in the military, 30% in the oligarchy, and 30% in all of the rest.” At the same time, the centrist Christian Democrats also realized that the military needed to be managed carefully. According to Jennifer Schirmer (1998, 188) the Christian Democrats never meant to “send the military to their barracks, but rather was very much committed to making them equal partners in a democratic project.”

The development council system is outlined in the 1985 Constitution, which states that “for the organization and coordination of public administration, a National Council for Rural and Urban Development will be created, coordinated by the President of the Republic... These councils will be responsible for formulating urban and rural development policies” (Article 225). It mentions the need for these councils at the national, regional, and departmental levels of government.

To clarify and expand on these provisions in the constitution, Congress passed the Law of Rural and Urban Development Councils (*Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, Decree 52-87) in September 1987.³ Article 1 of the law states that the council system serves to develop policy and “organize the participation of the population in the development of the country.” This law moves beyond the constitutional language by setting up a council system with five levels: national, regional, departmental, municipal, and local. The development council system is set up like a pyramid structure (see Figure One) and is meant to channel policy decisions from the grass-roots level to the national level of government. Each level has the following membership:

The National Council (*Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural* or CONADUR), is made up of the president (coordinator), vice

president, the Minister of Urban and Rural Development (MINDES in Spanish), who would serve as the executive director, representatives from other ministries deemed important by the president, the person at the head of the State Planning Ministry (who would serve as secretary), regional coordinators, one mayor from each region, and one representative from several kinds of organizations (cooperatives, industrial, fishing, commercial and financial associations, labor, development NGOs, San Carlos University, and private universities).

The Regional Councils (*Consejo Regional de Desarrollo* or COREDES), made up of a regional coordinator (appointed by the president of the country), the governor from each department in the region, a mayor from each of the departments in the region, the head of the regional office of the national planning ministry (who would serve as secretary), the region's representative from the Ministry of Urban and Rural Development, two representatives from the regional cooperatives, two representatives from the regional fishing, industrial, commercial and financial associations, representatives from the regional labor organizations, and representatives from the regional development NGOs.

The Department Councils (*Consejo Departamental de Desarrollo* or CODEDES) are led by the governor of the department and also include the mayors from each municipality in the department. Like the regional level, they also include the head of the departmental office of the National Planning Ministry (who would serve as secretary), a representative from the Ministry of Urban and Rural Development, two representatives from the departmental cooperatives, two representatives from the departmental fishing, industrial, commercial and financial associations, representatives from the departmental labor organizations, representatives from the departmental development NGOs, and general secretaries of all registered political parties (who have voice but no vote).

The Municipal Councils (*Consejos Municipal* or COMUDES) are made up of the mayor and the municipal corporation (like a city council).

Finally, the Local Councils (*Consejos Locales*), which can be formed in communities with at least 250 adults, are made up of an assembly of neighbors and an executive committee.

The law does not dictate any more details—such as the exact number of organizations that can be invited in each level of government—beyond these parameters. Membership is left up to the leaders who would need to convene the council at the municipal, departmental, and regional levels.

After the law passed, the Ministry of Urban and Rural Development—the agency in charge of implementing the council system—immediately set to work. In less than a year, 320 municipal councils and 850 local councils were formed (Gibson nd). However, at the same time opposition to the system emerged. The most visible and vocal opposition came from the right wing led by Jorge Serrano, who had run against Cerezo and lost. Members of the opposition in Congress argued that a municipal council system with organized sectors of society was illegal as it reduced the municipal autonomy guaranteed in the constitution (Amaro 1990). At the same time, Serrano and other members of the opposition filed complaints about the constitutionality of the local development councils with the Constitutional Court.⁴ In May 1988, the court agreed with the opposition that the local tier of the system diminished municipal autonomy (Amaro 1990, Ramos Muñoz and Sosa Velásquez 2010). The local level councils were banned and the system stayed in place with no local mechanism for channeling citizen policy preferences.

Figure One: Guatemala’s Urban and Rural Development Council System⁵



Most interviewees noted that the legalistic argument presented to the court reflected a more political concern about the system: the right-wing opposition feared that the development council system could be used as a way for the Christian Democrats to stay in power. Furthermore, there were other sources of opposition – the army *and* the left.⁶ Luis Linares López (2009, 12) describes the varied sources of opposition well in this passage:

the opposition to the development councils was fundamentally due to the connection with the social participation model that the Christian Democrats put forward in the 1960s and the assumption that they would be used by this party to stay in power. For the left, the councils were a new version of the Inter-institutional Coordinators, established by the military government in 1984 to coordinate the public administration for the counterinsurgency effort. For its part, the Army feared that the local councils would be co-opted by... the guerillas.

Thus, after the courts struck down the local level, the other levels remained in place, but the council system had, as one interviewee noted, “no head” (due to the lack of elite support) “or feet” (the local level).

Phase Two: The Peace Accords

After the partial transition to democracy, the war dragged on. As peace began to emerge in neighboring countries, a peace process slowly gained momentum. In 1996, under the administration of Álvaro Arzú, the final peace accords were signed.⁷ During this time, new social actors, such as the indigenous and women, also started to gain a stronger voice in politics (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica 2005). Many of the themes of the peace process and eventual peace accords included the need to revive participatory democratic institutions.⁸

For example, the Agreement on Socio-Economic Aspects and the Agrarian Condition, signed in 1996, stressed the need for greater participation in local development. Susanne Jonas (2000b, 78) writes of this agreement, “planning and implementation of development projects were to be decentralized through urban and rural ‘development councils,’ which would be reformed/reinvented from their past forms

during the last 1980s.” Other agreements, such as the Agreement on the Identity and Rights of Indigenous Peoples called for the reform of the Municipal Code to “to promote the participation of the indigenous communities in the decision-making process in all matters which affect them....” Finally, the Agreement on the Strengthening of Civilian Power and on the Role of the Armed Forces in a Democratic Society called for empowering municipal governments and the council system in general, and the revival of the local development council system specifically, in order to improve social participation. As such, the peace accords provided a new platform for reviving the withering council system.

Unfortunately, few of the promises in the accords were implemented. When Alfonso Portillo stepped into the executive office in 2000, a sense of dissatisfaction with the entire process had taken hold around the country. When several concrete reform proposals, approved by Congress, were put to a popular vote, 55% of the Guatemalan population voted “no.” For many, this signaled the failure of the peace process (Holiday 2000).

As a result, the council system continued to exist but remained relatively weak. It was given a push when the national government increased Guatemala’s Value Added Tax (VAT) from 7% to 10% (see Decree 142-1998). The additional 3% (called IVA-PAZ in Spanish), which later increased to 5%,⁹ are now destined towards funding reforms related to the peace process, and, partly, the infrastructure projects approved by the development council system (Puente Alcaez and Linares López 2004). Another change that took place as a result of the peace accords is the founding of the Presidential Secretary of Executive Coordination (*Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia*, or SCEP in Spanish), which replaced MINDES in formally overseeing the development council system.¹⁰

More recently Congress empowered the system even more as part of a reform trifecta. In 2002, Congress reformed the three most important laws related to both local government and citizen participation: the Municipal Code (Decree 12-2002),¹¹ the Law of Urban and Rural Development Councils (Decree 11-2002 and its modifications 229-2003 and 241-2003), and the Decentralization Law (Decree 14-2002). As an international donor report states, “[w]ith the approval of these laws, the

Guatemalan government formally honored some of the commitments acquired through the peace accords" (ICMA 2004, 4).

The Law of Urban and Rural Development Councils highlight two goals of the council system. First, it should "provide the principle means of participation to the population – Maya, Xinca, Garífuna and nonindigenous—in public management to achieve a democratic development planning process, taking into account the principles of national unity, multi-ethnicity, pluriculturalism and multilingualism of the Guatemalan nation" (Article 1). Second, it should "organize and coordinate public administration through the formulation of development policies, plans and budget programs" (Article 3). The law reinstates the council system at five levels (replacing the "local" level with a "community" level, now called COCODES), adding representatives from each of the indigenous groups in the particular region/department/municipality as well as a representative from women's organizations. To avoid the claim that the COMUDE reduces municipal autonomy, the mayor remains the head of the municipal council. The COMUDE now includes the mayor (who is the coordinator), council members, up to 20 COCODE representatives, public agency representatives who are in the municipality, and "representatives from local entities that are convened" (Article 11). The law also establishes "Second Level" COCODES in communities with more than twenty COCODES that are made up of members of the first level COCODES (Article 15).¹² Again, details about the exact number of organizations that can be invited to participate in municipal, departmental, and regional councils are left up to local leaders and activists.

Interestingly, these laws did not engender the kind of backlash that the reformers experienced in the previous phase. Many interviewees noted that this law was not controversial because they reinstated almost the exact same system that existed before and with which the public was now familiar.¹³ Thus, the corporate council system continues to exist in Guatemala. The remaining part of this article explores two questions about the system: why did reformers choose this design and how effective has it been at meeting its goals?

Explaining the Emergence of Guatemala's Top Down Participatory Reform

To understand the reasons behind the system design, we need to go back to the two phases that led to codification of the system: the constitutional process and the peace accords. First, why did national actors originally codify the development council system in the 1985 Constitution? The answer is complex and political. During my field-work several interviewees noted that the ideological foundations of the Christian Democratic party partly explain the system design. This party was founded in 1955 after the CIA- sponsored coup as an alternative to the extreme left and right. It had its ideological basis in a centrist movement that was taking place in many countries in Latin America and, according to interviewees, was influenced by European models of centrist parties as well. In principle, the party is committed to state-led development processes, democratic institutions, and complementing representative democracy with participatory democracy (Schlotter and Amaro 1970). Its intellectual founders, such as René de León Schlotter and Roberto Carpio (both high level officials during Cerezo's administration) focused on imagining new ways to involve citizens in Guatemala's development process. In a party document called *El Reto de Desarrollo en Guatemala* (*The Challenge of Development in Guatemala*), Schlotter and Amaro (1970, 10) write, "we have been developing our own idea related to the phases of development that we called 'popular promotion.' Popular promotion is considered to be the participation of the popular majority in development." Nelson Amaro, who was also actively engaged in the party, sums up the party's thinking when outlining three of the central factors lacking in Guatemala: 1) economic development; 2) adequate distribution of resources; and 3) citizen participation in decision-making (Amaro 1990, 37). Thus, a central tenant of the Christian Democratic party platform included increasing citizens influence in the public decision-making process, especially rural and indigenous poor.¹⁴ According to interviewees who were involved in the political party at the time, they took this idea to the constitutional assembly in order to institutionalize mechanisms of citizen participation in the new regime.

The military pushed back when the civilian politicians presented this idea. Institutions that allowed rural and indigenous political partici-

pation seemed too inviting for the leftist armed opposition. At the same time, the military was struggling to decide how to hand over the Inter-institutional Coordinators to civilians and how to avoid human rights prosecution. In private discussions an agreement emerged. An army official, quoted by Schirmer (1998), stated:

A delegate of Vinicio Cerezo came to speak with me...I told him what we [the army] wanted; he told me what Cerezo wanted, and it seemed adequate, so we emitted the Executive Order in early 1986, in which the IICs and Poles of Development were to be renamed Councils of Development...

Schirmer (1998) argues that this was acceptable to the military in part because Cerezo's development vision—a top-down controlled development process—was similar to the military leaders' who had set up the IIC system in the first place.

Of course, the entire constitutional and subsequent electoral process was restricted to the “legal” parties (i.e. centrist and right wing), and no leftist political parties were allowed to participate. This allowed these two actors – the military at the CD—to dominate the process. The resulting development council system, therefore, suited *both* the military and the Christian Democrats' interests. The IICs would be converted to civilian rule and renamed. The resulting system emerged as a controlled means of engaging some new actors in a narrow set of development decisions.

As noted above, the system never took off due to the constitutional interpretation that the local council reduced municipal autonomy. It was not until the peace process, which rhetorically emphasized participatory democracy, that the system regained strength. During the negotiations many social actors called for the need to reform municipal governance and increase means for citizen participation in the public sphere. Why did the negotiators decide to revive the council system instead of creating a new participatory institution?

Part of the response lies in pragmatics. Several interviewees noted that the system already existed in the constitution and reviving it did not necessitate a constitutional reform. Different parties also made pragmatic decisions to “bet on” the system instead of creating a new one.

For example, one indigenous activist noted: “although we could have insisted on relying on traditional indigenous means of participation or creating new institutions, we bet on the council system, which still existed on paper, to increase our participation in politics.”

At the same time, in a twist of fate, one of the key players from the Christian Democratic party in the 1980s, Amilcar Burgos, became a governmental representative in the negotiation process. He told me in an interview that he had been very involved in the original implementation process in the late 1980s and he wanted to “make sure that the system was in the peace accords.” He was able to do this because he was one of the very few governmental representatives that participated in the *entire* peace process, over six years and through a change of government. Thus, he was able to revive one of the central ideological tenants of the Christian Democrats’ party platform.

In sum, a combination of ideological, political, and pragmatic factors have led this unique system—top down in nature—to stay in place for almost 30 years. The next section explores the extent to which the development council system has been able to achieve its goals during this period of time.

Results

How successful has the council system been? Is the system meeting its goals? Is the system effectively increasing civil society’s participation in policy making and/or improving development planning? This section explores these two questions in turn.

1. Civil Society Participation?

As noted earlier, one of the key goals of this system is to engage new actors in development decisions around the country. The law states the members of specific organizations have the right to participate. Citizens can form their own council at the community level, and local leaders convene councils at the higher levels. No restrictions on the number or percentage of participants exist.

To what extent are new actors successfully engaged in development policy planning? To determine this, it is useful to explore the nature of participation in each level of the council system.

CONADUR: National Urban and Rural Development Council

The National Development Council, meant to formulate national development policies, is one of the weakest levels in the council system. For many years, the council rarely met. Official records do not exist, but scholars report that the CONADUR only met three times from 1988 to 2001 (Gibson nd, Puente Alcaez and Linares López 2004). According to a more recent study, in 2006 President Berger called three ordinary meetings and one extraordinary, during which several commissions were set up and internal regulations were passed. However, because it was an election year, it never met in 2007. President Colom reactivated the national council in 2009 and held one meeting in 2009 (Ramos Muñoz and Sosa Velásquez 2010).

In an interview one government official explained the lack of meetings as a result of budget constraints. She noted that “holding national meetings is expensive, we have to pay for people to come from around the country.” Irrespective of the lack of meetings, this council is heavily criticized by observers as lacking vision and failing to generate national debate (Ramos Muñoz and Sosa Velásquez 2010). As one government official told me in an interview, “the CONADUR tends to approve national policies but then there is very little follow-up.”

Another problematic indicator is the fact that in the past, most presidents created parallel mechanisms for engaging citizens in national public policy debates. For example, President Portillo created an Intersectoral Dialogue Roundtable to discuss rural development and President Berger created “moving cabinets” which traveled around the country getting feedback and opinions and policy issues (Linares López 2009). President Colom also created his own mechanism for consulting citizens about policy issues, called “Governing with the People.” This led Nelson Amaro (2008, 194) to declare that “[t]he highest levels of power do not see this structure as capable of resolving conflicts... instead of strengthening the system...the different administrations have created new agencies that live for four years.”

More recently, however, since 2012 under President Otto Pérez the national council has been meeting regularly. This reactivation is part of a national development planning process that is described later in this article. Thus, at least during the current presidential administration, the council system is meeting at its highest level and is undertaking some national development planning (see Morales 2014 and <http://www.scep.gob.gt/>).

COREDES: Regional Councils

The regional level councils are tasked with formulating development and investment strategies at the regional levels and serving as a conduit between the department and national levels. The regional level councils are also very weak, which is mostly the result of the fact that regions themselves are not very important to the logic of the Guatemalan state. As one member of the 1980 design team stated, “we were always uncomfortable about the regional level because it was hard to operationalize. There is no sense of the a ‘region’ in Guatemala, we sensed this from the beginning.” Further, this level of council does not have an actual budget to distribute, because the 2002 reforms took away its original budget. In their study of the system, Ramos Muñoz and Sosa Velásquez (2010, 19) write that “[a]lthough they exist in all regions, they do not really function in practice...they do not meet the objectives, functions, and responsibilities that are stipulated in the law.” Thus, while councils exist in all regions and do meet, they are relatively inoperational.

Table One: Number of Department, Municipal, and Community Councils ¹⁵						
Council Level	2003	2006	2009	2011	2013	2014 (May)
CODEDES (out of 22 Departments)	NA	22	22	22	22	22
COMUDES (out of 338 Municipalities)	NA	286	296	300	334	126
COCODES	2802	12,819	14,689 ¹⁶	15,181	11,975	N/A
SOURCES: Author's compilation using data from Ramos Muñoz and Sosa Velásquez 2010, personal correspondence with SCEP and SEGEPLAN staff, SCEP's online information (http://www.scep.gob.gt/), and SEGEPLAN's Development Council Online System, SISCODE (http://sistemas.segeplan.gob.gt/siscodew/ddpgpl\$modulo.indice).						

CODEDES: Department Councils

The department level councils have a higher profile because they receive direct funding from the national government for municipal development projects, also called investment projects.¹⁷ This led one observer to mention that “the CODODES are where the money is, this is where the real fighting takes place. They kill each other for project funding.” Most interviewees and scholars agree that the CODEDES do exist, as documented in Table One, and meet regularly (although not necessarily monthly which is the legal requirement). The CODEDES in each department is led by the governor and includes all departmental mayors. While civil society is represented, most of my interviewees noted that its participation is not very active. A 2009 study of civil society participation at this level found that 65% of the members of the CODEDES around the country were governmental officials. Again, this does not go against the letter of the law, which is silent about the number of civil society members, but does go against the spirit of getting more groups engaged in policy decisions.

There are several additional problems with the councils at this level. Ideally, the community councils (COCODES) would present projects

to the COMUDE and/or mayor, who would then take the proposals to the CODEDE for approval. However, several observers allege that projects are mostly hand picked by governors. Others noted that the projects are often contracted out to businesses with ties to the governor or his political allies (Linares López 2009). Interviewees also noted that some governors only fund projects for mayors who support their political party. Further, the congressperson from the district can change projects when congress reviews the final budget. All of these complaints led many interviewees to describe the CODEDES as spaces that have been co-opted by political forces, typified by clientelism, corruption, and political maneuvering.

A final critique of the CODEDES lies in the kinds of projects that are funded. There is a sense that most of the funding goes toward infrastructure projects, or what one interviewee called “grey projects” like roads, and are mostly urban in nature (Ramos Muñoz and Sosa Velásquez 2010). Research by Marroquín and de León (2011) on the list of public works funded through six departments from 2005 to 2010 support this argument. They find that 52% of the amount spent by the CODEDES in these departments is spent on “grey” infrastructure projects. Thus, much of the development spending is centered on infrastructure and not targeting longer-term development goals.

COMUDES: Municipal Councils

The municipal level development councils are also currently functioning in much of the country, as illustrated in Table One. However, two problems plague the COMUDES around the country: the lack of power to make funding decisions and the high level of power that mayors have over the council. In terms of the first problem, several interviewees noted that because there are no projects being funded at this level, the forum turns into an information session (see also Linares López 2009). Some have argued that this is partly due to the fact that the government representatives are more educated so civil society representatives do not speak up. Flores and Gómez-Sánchez’s (2010) research on the internal dynamics in six COMUDES in the northeast finds that while 90% of the community members had no more than an elementary education, 47% of the government representatives had

college degrees. As a result the governmental actors participate actively and involvement by the community is muted. In other words, internally the COMUDES demonstrate asymmetrical power relations.

COCODE: Community Councils

Data are hard to gather regarding the number and nature of COCODES around the country. As the table above illustrates, by the end of 2013, the best data available suggests that almost 12,000 groups of citizens had organized COCODES, which are formed when at least twelve citizens in a community elect members to participate in these councils. The implementation of the COCODES has varied around the country, and has strengths and weaknesses. Some of the strengths and weaknesses of the council system at the community level can be illustrated by the towns that I visited during my 2011 fieldwork. I observed several COCODE meetings in one zone of Ciudad Vieja, a medium-size city in the region of Sacatepequez. I also spoke to activists and COCODE members in several small towns around the municipality of Antigua, which is part of the same region. The region, which lies in the center of Guatemala, is not typical of most regions in Guatemala in that it has a mostly urban, relatively homogenous mestizo population with tourism and farming making up its economy. However, these COCODES do appear to be relatively typical of the system's varied experiences at the community level.

COCODE in San Miguel de Escobar, Ciudad Vieja

San Miguel de Escobar is a poor community in Ciudad Vieja in the rolling hills of Guatemala. It is also home to a successful coffee cooperative in the area, *Campesinos Unidos*, partly assisted by a European NGO and run by local campesinos. Over the course of several visits to this community's COCODE meetings, I realized that this particular COCODE is one of the more successful examples in the country.

San Miguel's COCODE formed in the aftermath of Hurricane Agatha in May 2011. In meetings with community groups and international donors, it became clear that the humanitarian assistance arriving to the city was not being distributed adequately. Further, community residents, who had witnessed the river rise in their zone of the city, creating a landslide that killed many of their neighbors, were angry

with the municipal government for ignoring infrastructure problems that could have prevented the deaths. Another NGO, based 30 minutes away in Antigua, suggested that they form a COCODE to pressure the mayor for some infrastructure changes. This NGO, Fundación Nahual, was working in other communities to form and train COCODES in partnership with the municipalities of Antigua.

At the time of my visit, this COCODE met once a week and had between six and fifteen members present. Some meetings took on an educational nature – for example, the fire department chief visited to talk about emergency preparedness. Others were more political. Because I was there during the electoral season, the COCODE had invited each of the mayoral candidates to listen to their demands and present his (all candidates were male) proposal. The COCODE had written up a list of their development project priorities (including a health clinic and improved draining system for the river) in a formal letter. They asked each candidate to sign the letter and they would then take this promise back to the members of their respective groups. I was struck as the president said to one of the candidates, “if you do win, we will be watching because we have the right to oversee your spending (*fiscalizar*).”

The members of this COCODE meet regularly, have a list of projects that they are fighting for, and know that they can pressure for funding as well as monitor municipal spending. In some ways, then, this is a COCODE success story. However, members complained about a major challenge that they faced: the current mayor’s opposition to the group. Participants told me that the mayor did not attend meetings and “is not at all interested in the COCODE.” This seemed true despite the fact that the law states that the COMUDE, led by the mayor, should inform COCODES about budgetary issues and that the COCODE should present project proposals to the COMUDE (Articles 12 and 14 of Decree 11-2002). They even complained about how hard it was to get the official COCODE seal—which made it a legal organization—from the mayor’s office. Thus, even this relatively successful COCODE had to overcome a lack of support from elected officials.

COCODES in Communities Surrounding Antigua

My discussions with community activists and COCODE members from smaller towns around the city of Antigua were not as positive as

my observation of the COCODE in San Miguel. Interviewees mentioned several problems with their experiences. One problem is that fact that mayors would create parallel COCODES in the same community. In two communities, interviewees reported that community activists formed one COCODE and the mayor formed another with his own supporters. One person from San Juan del Obispo noted:

We did everything as we should. We called an assembly and elected twelve representatives. Then, the municipal mayor chose another twelve people and made them the official COCODE. One of the mayor's relatives became the head of his COCODE and this was a way for him to get the projects (*obras*) that he wanted to be funded.

Another activist from San Pedro Las Huertas discussed a similar problem. In 2007, he and some community members formed a COCODE. He told me that "the mayor of Antigua did not like our COCODE because he wanted to do his own projects. So he created his own COCODE. We had two for some time, one elected by the citizens and another approved by the mayor." When I asked how this was possible, he responded "There is no oversight. Also there is a loophole in the law. The mayor could call this a second level COCODE and no one noticed."

Marcela Gereda, a Guatemalan journalist, published an opinion piece in early 2013 about the development councils that confirms these accounts. She writes (Gereda 2013):

Over the last months I have been getting to know the logic of the Development Councils in the community atmosphere of the central altiplano. In this political culture that does not understand the functioning of the council law, it is obvious that it will be difficult to see them become participatory and democratic....Observing these councils in the central altiplano I saw how the mayors "organize" the communities and invite them to participate to win votes. In this area (and perhaps in the entire country) clientelistic politics based on godfather-like relationships (*compadrazgo*) and fear...many mayors, governors, and congresspeople...organize, for their own convenience, COCODES to serve as a political platform and to endorse projects that are mostly executed by businesses linked to political power...Meanwhile, little by little, communities lose autonomy and legitimacy.

In sum, this discussion of the five council levels clearly demonstrates that there is variation around the country in terms of how effectively the system is engaging actors in policy planning. However, in terms of a net overall experience, most interviewees argued that the system has not effectively engaged new actors in decision-making processes. With some exceptions, the different councils are plagued by problems with funding, power dynamics, and clientelism.

2. Development Planning

To what extent is the council system producing a cohesive development policy? Interviewee after interviewee told me that the development council system has failed to achieve this goal. For example, in their study of spending patterns Ramon Muñoz and Sosa Velasquez (2010, 31) argue that “in general terms, the process of assigning, executing, and public investing through the development councils lacks systematic criteria for accomplishing development.” The department level councils mostly fund projects and there is no overall sense of purpose to the logic behind them. Instead, they are often chosen based on political criteria. One interviewee, a scholar of municipal governments, told me that this is mostly “pork barrel politics.” Moving down the system, the municipal and community councils are not debating development policies either. Thus, as a general rule the system is not working towards strategic policy formulation and development planning.

There is one exception. Under Colom’s administration, the governmental agency SEGEPLAN (which is tasked with overseeing all development planning) began a nation-wide processes to develop strategic plans at the municipal and department levels. In 2012, 321 municipalities and 19 departments completed strategic plans that linked concrete program objectives to the Millennium Development Goals (SEGEPLAN 2012), for example.¹⁸ SEGEPLAN then analyzed the plans and began a national development dialog. This culminated in the “National Development Plan K’atun: Our Guatemala 2032,” passed in 2013, which is a 20 year development plan to work toward improving security, justice, and peace. According to SEGEPLAN over 18,000 people, representing COCODES, COMUDES, and other civil society organizations participated in the 2012 process (SEGEPLAN 2012). As of March 2014, more than 13,000 people had participated

in consultations about the “National Development Plan K’atun” (Morales 2014).

When undertaking this process, SEGEPLAN made a strategic decision to re-engage the development council system. Why did they decide to work through the relatively dormant councils? According to an official involved in the process, one of the objectives of the planning process was to engage citizens. She elaborated:

One of our goals is to increase citizen participation in decision-making. At the same time, we did not want to recreate an instrument. Tell me, how many countries have the luxury of having the legal framework for citizen participation in place? It made sense to use that system to undertake this planning process.

With the development planning process in place, the government now needs to fund projects that work towards those goals.

Conclusion

When we look at the above evidence, it appears that the development council system is alive but not well in Guatemala. While it has had some successes, most scholars and interviewees agree that the council system is not meeting its two goals (Linares López 2009). What factors are preventing a more successful experience with citizen and civil society participation in development planning? Interviewees and scholars point to several inter-related problems.

One problem lies in the complicated design of the council system. For example, analyst Luis Linares López (2009, 10) argues that the 2002 trilogy of laws is not written in a cohesive way, writing that “[e]ven though they were approved almost consecutively, there is little ‘articulation’ between the three.” Further, two ministries oversee the system: SCEP and SEGEPLAN are both tasked with overseeing different aspects of the councils, which has led to the lack of coordination at best and competition at worst. Finally, the design has never been fully understood by the average citizen (Gibson nd). Having said that, very few scholars or interviewees signaled that this was the *main* problem.

Most indicated that the legal framework is sufficient, and although perhaps a few tweaks would improve it, new laws would not improve the system. The biggest obstacles to success in this case are additional deep-rooted, structural problems facing the country.

The legacy of military rule is a second barrier to the system meeting its goals. This plays out in several ways. As Nelson Amaro argues (2001) the national governmental actors who designed this system never really wanted to empower poor, rural, indigenous people in Guatemala. It was a way to hand over the IICs to civilians without disrupting their work. He argues that early reformers inherently distrusted those who would participate and for that reason, it was never truly participatory in nature. Miguel Reyes Illescas (1998, 256), a former guerilla, agrees, stating that since Cerezo, “the decentralization and participation that the state apparatus stimulated was fundamentally oriented towards ‘vertical’ participation, that is, towards the execution of infrastructure projects in conflict zones... local programs were converted into elements of the pacification policies.” Most citizens remember the IICs and associate them with the new councils.

Further, many of my interviewees noted that, because of the war, average citizens fear getting involved in politics. In the past, political involvement by rural poor actors led to death and destruction. Thus, some actors, such as the indigenous, may fear the act of attending a meeting that is political in nature. At the same time, elected politicians, including mayors, tend to reinforce distrust and exclusion. Thus, the legacy of the military affects both the design and the political culture surrounding this institution.

Another structural problem at work includes a long tradition of *caudillismo*, or strongman politics, and patron-client relations. Several interviewees argued that this system only reinforces these traditions in Guatemala. For example, one scholar noted in an interview: “The COCODE and COMUDE have become a tool to politicize projects, the mayor can call his people and decide upon projects based on political goals. It is not a bad idea, it just became too politicized.” She went on to say that “the idea of the system is marvelous, but reformers left some holes that allow for clientelism.” Another noted, “the mayors here like to be in charge, they are not going to let the community decide what to do.” An indigenous activist agreed, noting that “it has

become an instrument that is manipulated by the mayors.” Thus, the system is plagued by the same patterns of clientelism and *caudillismo* that typifies all political processes in Guatemala.

To conclude, this case provides insight into why reformers might opt for mandating participation as well as the factors that can impede the results after a top-down institution is passed. It suggests that institutions that are primarily developed by national politicians in countries with traditions of violence, military rule, and strongman politics may not have a hard time overcoming the entrenched legacies that these traditions can leave in place. On the other hand, the case also shows that, once created, these institutions will most likely stay around. To use a term commonly employed in the social sciences, they are “sticky.” This is worth remembering when we think about how many countries in Latin America have already set participatory institutions in top-down processes. Instead of eradicating the systems, the case suggests that reformers need to work hard to make these systems understandable and transparent so that the majority of citizens who continue to be left out of policy-making can effectively participate.

NOTES

1. The author wishes to thank the American Association for University Women and Franklin and Marshall College for their financial support for this research. Thanks also to the editors of this special issue, two anonymous reviewers, and Kent Eaton for their helpful suggestions.
2. For more on the spread of participatory budgeting see <http://www.participatorybudgeting.org/>
3. For a copy of the 1985 Constitution see <http://pdba.georgetown.edu/parties/guate/leyes/constitucion.pdf> . For a copy of Decree 52-87, see <http://docs.costarica.justia.com/nacionales/leyes/decreto-no-52-1987-sep-3-1987.pdf>.
4. See Amaro 1990, 2001 and Reyes Illescas 1998 for more on constitutional interpretation.

5. Please note that the first law for his system called the lowest level the “local level” and the later 2002 law called it the “community level.” This change is explained in the following pages.
6. For a nice statement of the leftist position, see Reyes Illescas 1998.
7. For more on the peace process see Brett and Delgado 2005, Holiday 2000, Jonas 2000a and 2000b, and Sieder 1998.
8. See Jonas 2000b and Ramos Muñoz and Sosa Velásquez 2010 for more on the substance of the accords. For the actual accords, see <http://www.guatemalaun.org/paz.cfm> (Spanish and English).
9. The VAT was raised again in 2002 to 12%, a portion of which also goes toward municipal spending and the CODODES (Decree 66-2002).
10. For more on this agency, see <http://www.scep.gob.gt/>.
11. Congress later reformed the Municipal Code in 2010 (see Decree 22-2010).
12. See SCEP’s website for a description of the current system at <http://www.scep.gob.gt/>
13. See Linares López 2009 for a more detailed analysis of the three laws and Marroquín and de León 2011 for more on the Law of Urban and Rural Development Councils.
14. For a leftist critique of this platform, see Reyes Illescas 1998.
15. Because data are so scarce, come from varied sources, and are hard to verify, it is not clear why the number of COCODES increased then decreased over time. More accurate data collection would be needed to better understand these trends.
16. According to Ramos Muñoz and Sosa Velásquez (2010), in 2009 there were 27,356 places with large enough population to have a COCODE.
17. See Ramos Muñoz and Sosa Velásquez 2010 for more on the sources of funding for development projects approved by the CODEDES as well as a more detailed analysis of funding patterns.
18. To review or download the actual plans, see <http://www.segeplan.gob.gt/2.0/> and click on “Planes de Desarrollo.”

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Amaro, Nelson (2008). "Los instrumentos de gestión en los COCODES de Retalhuleu, Champerico, y Cuyotenango." *Revista Análisis Político* 2(2): 185-217.
- Amaro, Nelson (2001). "Decentralization, Local Government, and Citizen Participation: Unresolved Problems in the Guatemalan Democratization Process." In Christopher Chase-Dunn, Susanne Jonas, and Nelson Amaro (eds.) *Globalization on the Ground: Postbellum Guatemalan Democracy and Development*. New York: Rowman and Littlefield Publishers.
- Amaro, Nelson (1990). *Descentralización y participación popular en Guatemala*. Guatemala City: Serviprensa-INCEP.
- Avritzer, Leonardo (2009). *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Brett, Roddy and Antonio Delgado (2005). *The Role of Constitution-Building Processes in Democratization*. Stockholm: International IDEA.
- Commission for Historical Clarification (1999). *Guatemala: Memory of Silence*. Available at <http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/report/english/toc.html> (Accessed January 17, 2013).
- Flores, Walter and Ismael Gómez-Sánchez (2010). "La gobernanza en los Consejos Municipales de Desarrollo de Guatemala: Análisis de actores y relaciones de poder." *Revista Salud Pública* 12(1): 138-150.
- Gereda, Marcela (2013). "Consejos de Desarrollo: La cultura del regalo." *El Periódico Guatemala*, 3 January.
- Gibson, Mark. nd. (2013) "Possibilities for Progress: Citizen Participation and Guatemala's Development Council System." Antigua, Guatemala: Nahual Foundation. available at <http://fundacion-nahual.org/.../Possibilities-for-Progress-Mark-Gibson.pdf>. (Accessed January 14, 2013).
- Holiday, David (2000). "Guatemala's Peace Process." *Current History* 99(634). 78-84.
- ICMA (2004). Guatemala Country Report. *Trends in Decentralization, Municipal Strengthening, and Citizen Participation in Central America. 1995-2003*. Available at <http://icma.org/Documents/Document/Document/7856>. (Accessed January 10, 2013).

- Instituto Interuniversitario de Iberoamérica (2005). *Perfil de gobernabilidad de Guatemala*. Salamanca, Spain: Ediciones Universidad de España.
- Jonas, Susanne (2000a). "Democratization Through Peace: The Difficult Case of Guatemala." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 42(4): 9-38.
- Jonas, Susanne (2000b). *Of Centaurs and Doves: Guatemala's Peace Process*. New York: Westview Press.
- Linares López, Luis F. (2009). *El proceso de descentralización en el estado de Guatemala*. Draft Monograph. Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo. Guatemala City, Guatemala.
- Marroquin, Maria Dolores and Quimy de León (2011). "Mujeres y participación local: La experiencia del Sistema de Consejos de Desarrollo en Guatemala." Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Available at <http://publicaciones.hegoa.ehu.es/publications/271>. (Accessed January 10, 2013).
- Mansuri, Ghazala and Vijayendra Rao (2013). *Localizing Development: Does Participation Work?* Washington, DC: The World Bank.
- McNulty, Stephanie (2012). "An Unlikely Success: Peru's Top-Down Participatory Budgeting Experience." *Journal of Public Deliberation* 8(2). Article 4. Available at <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art4>
- McNulty, Stephanie (2011). *Voice and Vote: Decentralization and Participation in Post-Fujimori Peru*. Stanford: Stanford University Press
- Morales, Mildred (2014). "Gobierno de Guatemala aprueba agenda estratégica de trabajo en Conadur." 4 March. Agencia Guatemalteca de Noticias. Available at <http://www.agn.com.gt/index.php/component/k2/item/13501-gobierno-de-guatemala-aprueba-agenda-estrat%C3%A9gica-de-trabajo-en-conadur#sthash.jlQWAEeG.dpuf> (Accessed May 8, 2014).
- Puente Alcaez, Jesús and Luis Felipe Linares López (2004). "A General View of the Institutional State of Decentralization in Guatemala." In Joseph S. Tulchin and Andrew Selee (eds.) *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C. 231-268.
- Ramos Muñoz, Belinda and Mario Sosa Velásquez (2010). "Consejos de desarrollo y participación ciudadana en Guatemala (1985-2009)."

- Cuaderno de Desarrollo Humano 2009/2010-5. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Guatemala.
- Reyes Illescas, Miguel Angel (1998). *Patrimonialismo y participación: Del control del Estado a la lucha de los pueblos. Guatemala 1970-1998*. Guatemala City, Guatemala: FLACSO-Guatemala.
- Schirmer, Jennifer (1998). *The Guatemalan Military Project: A Violence Called Democracy*. Philadelphia: The University of Pennsylvania Press.
- Schlotter, René de León and Nelson Amaro (1970). "Alternativas e ideologías del desarrollo y el cambio de estructuras." In *El Reto de Desarrollo en Guatemala*. Guatemala City: IDESAC.
- SEGEPLAN (2012). "Una barrera para el desarrollo: la desarticulación de la gestión pública." *Planificación Retomando la ruta hacia el desarrollo* 2 (1).
- Sieder, Rachel (1998). *Guatemala After the Peace Accords*. London: Institute of Latin American Studies.
- Wampler, Brian and Stephanie McNulty (2011). "Does Participatory Governance Matter? Exploring the Nature and Impact of Participatory Reform." Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC.

ABSTRACT

Mandating Participation: Evaluating Guatemala's Top-Down Participatory Governance System

As Guatemala slowly emerged from its thirty-six year civil war, national reformers created an interesting yet under-studied participatory institution—the Urban and Rural Development Council System. These councils are made up of civil society representatives who make decisions about and oversee development project spending and development policies. On paper, councils exist at the community, municipal, departmental, regional, and national levels of government. In practice, their existence and implementation varies greatly around the country. This article explores several aspects of this system, such as the institutional design of the council system, the origins of this design, and the system's effectiveness in achieving its goals. The arti-

cle argues that the system has engaged some actors but mostly failed to effectively channel interests and produce a participatory national development policy. This is mainly due to three factors: a complicated design, the legacy of military rule, and a political culture of clientelism and strongman politics (caudillismo). These findings serve to warn us that it may be more difficult to mandate citizen participation from above than many reformers currently assume.

RESUMEN

Participación obligatoria: evaluación del sistema de gobernanza participativa verticalista de Guatemala

A medida que Guatemala emergía lentamente de una guerra civil que duró treinta y seis años, los reformistas nacionales crearon una institución participativa que aún no ha sido analizada en profundidad: el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Estos consejos están formados por representantes de la sociedad civil que toman decisiones sobre el gasto en proyectos de desarrollo y las políticas de desarrollo y los supervisan. Formalmente, hay consejos en los niveles de gobierno comunitario, municipal, departamental, regional y nacional. En la práctica, su existencia e implementación varía mucho en los distintos sectores del país. En este artículo se exploran distintos aspectos de este sistema, tales como el diseño institucional del sistema de consejos, los orígenes de este diseño y la efectividad del sistema en cuanto al logro de los objetivos que se plantea. Asimismo se postula que el sistema ha involucrado a algunos actores pero, en general, no ha logrado canalizar efectivamente los intereses y elaborar una política de desarrollo nacional participativa. Esto se debe principalmente a tres factores: su complicado diseño, el legado del gobierno militar y la cultura política de clientelismo y caudillismo. Estas conclusiones sirven de advertencia de que imponer la participación ciudadana puede ser más difícil de lo que muchos reformistas suponen en la actualidad.

SUMMARIO

Participação obrigatória: avaliação do sistema de governança participativa verticalista da Guatemala

À medida que a Guatemala emergia lentamente de uma guerra civil que durou 36 anos, os reformistas nacionais criaram uma instituição participativa que ainda não foi analisada em profundidade: o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e Rural. Este sistema de conselhos é formado por representantes da sociedade civil que tomam decisões sobre políticas de desenvolvimento e gastos em projetos de desenvolvimento, além de supervisioná-los. Formalmente, há conselhos nos níveis de governo comunitário, municipal, departamental, regional e nacional. Na prática, sua existência e implementação variam muito nos distintos setores do país. Este artigo aborda diversos aspectos deste sistema de conselhos, tais como o seu desenho institucional, as origens deste desenho e a efetividade do sistema quanto ao alcance dos objetivos propostos. Também afirma que o sistema foi capaz de envolver alguns atores, mas, de modo geral, não conseguiu canalizar interesses de forma efetiva nem elaborar uma política de desenvolvimento nacional participativa. Isto se deve principalmente a três fatores: seu complicado desenho, o legado do governo militar e a cultura política de clientelismo e caudilhismo. Estas conclusões advertem para o fato de que impor a participação cidadã pode ser mais difícil do que muitos reformistas supõem na atualidade.



O processo de regulamentação das autonomias indígena originário camponesas na Bolívia: Tensões entre pluralismo, descentralização política e soberania¹

Caroline Cotta de Mello Freitas

Introdução

A *Constitución Política del Estado*² boliviana incorporou integralmente a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007; para além desse fato, mudou o epíteto do país para Estado Plurinacional de Bolívia. Ao reconhecer os direitos dos povos indígenas e se intitular um Estado Plurinacional, o país passou a enfrentar o de-

safio de construir um novo marco jurídico-institucional para o Estado e tornar operativos os direitos que reconheceu em sua carta magna.

Este texto consiste em uma reflexão sobre a normativa boliviana, inspirada na Declaração de Direitos dos Povos Indígenas das Nações Unidas (2007), e se a experiência de construção das autonomias indígena originário camponesas³ (AIOC) caracterizaria um processo de descolonização das formas estatais ou indicaria uma atualização de mecanismos de controle destas populações por parte do Estado⁴, que, em episódios recentes na Bolívia, optou por ignorar os princípios pluralistas previstos na CPE. A intenção é propor o debate acerca da legislação que rege a instituição do regime de autonomias indígena originário camponesas e o modo como esta tem se dado, questionando seu rompimento ou não com antigas formas de controle das populações indígena originário camponesas (IOC). Assim, entendendo que o debate que se trava na Bolívia contribui para a reflexão sobre as possibilidades e limites de transformação no modo como os Estados lidam com os direitos indígenas e processos de descentralização política, a ideia é propor uma reflexão acerca de um projeto de transformação da forma Estado-nação e constituição de engenharias institucionais e políticas alternativas a esta, apontando as tensões e refletindo sobre os possíveis limites encontrados na experiência boliviana.

Para esta discussão, utilizaremos a CPE, promulgada em 7 de fevereiro de 2009, a *Ley Marco de Autonomías y Descentralización* “Andrés Bóñez”⁵, promulgada em 19 de julho de 2010 e, também, dados obtidos em campo, em especial por meio de entrevistas com ex-assessores e membros de CONAMAQ⁶ (*Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu*), entre agosto de 2009 e junho de 2010, sobre como a implementação deste conjunto de normativas está sendo percebida pelos movimentos sociais indígenas bolivianos.

A Nova Constituição Política do Estado boliviano – Avanços e percalços

Foi o conjunto de movimentos indígenas que, já em 1996, começou a reivindicar explicitamente a convocação de uma assembleia constituinte e a elaboração de uma nova constituição na Bolívia. Após

anos de crise e convulsão social nos primeiros anos do século XXI⁷, as mobilizações dos movimentos indígenas atingiram seu ápice em março de 2005, quando Carlos Mesa, sucessor de Gonzalo Sanchez de Lozada, renunciou. Foram convocadas eleições em dezembro de 2005, estas foram vencidas por Evo Morales – García Linera e, em 5 de março de 2006, foi promulgada a *Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente*⁸.

Por ocasião da Assembleia Constituinte, os movimentos indígenas conformaram, em 2006, o chamado *Pacto de Unidad*, para garantir que teriam maior poder de negociação neste contexto (Schavelzon, 2010). Dentre as principais propostas feitas pelo Pacto de Unidade, está aquela sobre o Estado Plurinacional. É preciso salientar que as reivindicações e propostas dos movimentos indígenas, apresentadas pelo Pacto de Unidade, representam uma aposta na construção de um Estado que reconheça em seu interior o co-governo institucional e territorial de distintos sujeitos políticos. Seria um Estado de consorciação, em que as coletividades políticas opinam, expressam seu acordo e tomam decisões sobre as questões centrais do Estado. Parte da reflexão realizada no âmbito do Pacto de Unidade foi que nos Estados formados sobre a base de estruturas políticas e territoriais coloniais, como no caso da Bolívia, o ordenamento territorial deveria ser assimétrico; ou seja, combinar entidades territoriais organizadas com base no Estado colonial e republicano (com um modelo próximo aos mecanismos de descentralização política e administrativa); com entidades territoriais organizadas com base no direito à autodeterminação dos povos de existência prévia à conformação do Estado moderno (Garcés, 2009).

É importante ressaltar que, na Bolívia, a demanda por autodeterminação e pelas autonomias tem sido formulada pelas organizações *indígena originário campesinas* com o fim de recuperar terra e território, e de poder decidir sobre recursos naturais em uma perspectiva dupla: enquanto direito territorial dos povos indígenas, e enquanto recursos que pertencem “a todos os bolivianos e todas as bolivianas”. Por meio de sua proposta constitucional, que foi parcialmente incorporada ao texto da nova carta magna, os povos *indígena originário campesinos* não empreenderam uma luta contra o Estado, mas uma luta pela construção de outro Estado. Em defesa da construção de um Estado boliviano que supere a discriminação histórica e a exclusão a que foram submetidos

os povos indígenas desde a instauração da vida colonial-republicana (Garcés, 2009: 183).

O Artigo 1 da CPE define o país da seguinte maneira: “*Bolívia se constitui como um Estado Unitário Social de Direito Plurinacional Comunitário, livre, independente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado e com autonomias. Bolívia se funda na pluralidade e pluralismo político, econômico, jurídico, cultural e linguístico, dentro do processo integrador do país.*” Este artigo reitera que a Bolívia se funda no pluralismo, seja político, jurídico, cultural etc.; e que, portanto, é plurinacional e intercultural, algo novo e fundamental para o desenho da “refundação” do país.

O texto da Constituição boliviana de 2009 indica que o que se tem com a promulgação da carta magna é a consolidação do “ideal republicano” de igualdade de direitos, e todo esse marco jurídico se estabelece num contexto de revisão do “pacto nacional” boliviano. Isto é, em um momento em que se busca criar as condições para o reconhecimento e vigência de múltiplas formas de organização social e de governo no interior de um mesmo marco estatal. O que se pretende é construir um Estado que tenha uma arquitetura jurídica que permita ao conjunto de nações que compõem o Estado boliviano igualmente se expressarem e viverem de acordo com seus modos de organização, formas de pensar e entender o mundo. Assim, a especificidade do que se tenta construir na Bolívia está na busca de um novo paradigma de gestão da população e das relações sociais, entendidas como também relações “inter-nações”; se busca construir um Estado capaz de gerir, reconhecendo igual estatuto de legitimidade e validade, distintas formas de organização jurídica, política, educacional etc., que caracterizam as distintas nações que o compõem. O *Estado Plurinacional de Bolívia* se caracteriza por prever pluralismo nos seguintes níveis: jurídico; cultural e linguístico; econômico e, por fim, político.

É importante destacar que os povos indígenas bolivianos não reivindicam independência, mas diferentes formas de autodeterminação e relação com o órgão central, o Estado boliviano. Do ponto de vista dos movimentos indígenas bolivianos, interessa que o Estado boliviano reconheça e estabeleça relações simétricas com os governos indígenas, pautados por regras e formas de organização comunitárias, supostamente ancestrais.

O pluralismo jurídico se expressa no reconhecimento de duas jurisdições, uma ordinária e outra indígena, com o mesmo status. Isto é, a Justiça Comunitária, suas práticas, procedimentos e costumes, característicos das comunidades IOC, são reconhecidos como mecanismos legítimos de resolução de conflitos.

O pluralismo econômico se expressa pelo reconhecimento de quatro formas de propriedade: privada, pública, cooperativa e comunitária. A propriedade cooperativa não tem base territorial indígena, se encontra principalmente em áreas urbanas. Especialmente em regiões mineiras, onde os trabalhadores da mineração, que foram demitidos no período de crise dos preços de minério (como estanho) ou em consequência das políticas de privatização (nos anos de 1990), criaram cooperativas a fim de continuar trabalhando na mineração. Em geral, tais cooperativas, que são em torno de 400 mil na Bolívia, são pobres e mal garantem a sobrevivência dos trabalhadores (Mayorga, 2014). O reconhecimento da propriedade cooperativa significa o reconhecimento de um setor que foi historicamente fundamental para as mobilizações sociais e políticas que conduziram Evo Morales à presidência. Já a propriedade comunitária se encontra na área rural, é característica das populações *indígena originário camponesas*. Possui fortes traços culturais tradicionais, se baseia em uma economia organizada conforme o princípio de reciprocidade⁹, com circulação de ajuda comunitária para a produção agrícola e é pouco orientada para uma produção que vise o mercado. Tal produção comunitária está ligada a uma forma de organização do poder interno que é rotativa, a um processo de tomada de decisões realizado em assembleias. A propriedade comunitária sempre fez parte da economia boliviana, mas só foi formalmente reconhecida com a nova CPE.

O pluralismo cultural e linguístico se expressa pelo reconhecimento de trinta e seis línguas nativas como idiomas oficiais, junto ao espanhol. Não apenas o *quechua* e o *aymara*, que correspondem aos dois maiores grupos indígenas, mas também línguas de populações indígenas das terras baixas foram reconhecidas. O reconhecimento das línguas indígenas como oficiais abre caminho ao pluralismo cultural, que supõe o reconhecimento das culturas originárias em todas as suas dimensões, de modo que se possa, por exemplo, transformar também a educação, com vistas à elaboração de um sistema educacional intercultural.

O pluralismo político boliviano se caracteriza por uma diferença em relação ao que preveem as recentes constituições do Equador (2008) e da Venezuela (1999). No caso boliviano, não só foram incorporadas as instituições da democracia participativa para ampliar a democracia representativa, como a incorporação do mecanismo de referendo popular, mas se incorporou também a assembleia, o *cabildo*¹⁰ e a consulta prévia. Deste modo, além da democracia representativa e participativa, reconhece-se a democracia comunitária. Segundo Mayorga (2014), podemos denominar a combinação destas três formas de democracia como um “modelo de democracia intercultural”, que seria o correlato do Estado Plurinacional em termos de modelo de democracia. A Bolívia possui um Parlamento Bicameral, cinco por cento dos deputados deve ser de origem indígena, cumprindo a regra da *circunscrição indígena* que visa garantir representatividade a ditas populações nos órgãos legislativos do país. Contemporaneamente se discute, com base nos dados do Censo de *Población y Vivienda*, realizado em 2013, se este número deveria ser alterado para 15 por cento ou 36 por cento dos deputados. É importante notar que existe uma parcela de deputados que são eleitos por sua pertença identitária e isto não provoca qualquer dualismo representativo. A organização política do país conta com os governos departamentais (o país é dividido em nove departamentos) e também existem cotas étnicas nas assembleias departamentais; estas podem ser de cinco, dez ou quinze por cento de assentos reservados para representantes de povos indígenas. Em alguns casos, estes representantes indígenas podem ser eleitos de acordo com os usos e costumes de suas comunidades. Assim, na Bolívia existe representação via identidade étnica no Parlamento, na Câmara de Deputados e nas Assembleias Departamentais, isto é, em todas as instâncias do legislativo. No que diz respeito ao nível municipal, a representação de povos indígenas se estabeleceu muito antes, desde 1995, com a implementação da *Ley de Participación Popular*¹¹; também existem três níveis de governo sub-nacional: o departamento, o município e a autonomia indígena originária camponesa.

Assim, a lógica do Estado Plurinacional se basearia no reconhecimento da diversidade das culturas, das instituições, das civilizações, dos idiomas, em iguais condições e como complementares, como promotoras de enriquecimento de todos aqueles que compõem o Estado em questão. Desse modo, o Estado Autônomico seria uma espécie de

consequência do Estado Plurinacional. Pois, ao se reconhecerem as múltiplas nações que compõem o Estado, serão reconhecidas também as múltiplas maneiras de estas se organizarem política, jurídica e economicamente, por exemplo. Isso implica, segundo García Linera, ao discorrer sobre o caso boliviano, em *“garantir mediante uma concepção pactista do poder, a convivência mediante a articulação da pluralidade na unidade política comum de uma sociedade diferencial, isto é, que existem comunidades nacionais e outras que não são. O primeiro passo para isso é a outorga de autonomias regionais por comunidade linguística e cultural com distintos graus de autogoverno político, dependendo da densidade política e extensão das identidades culturais demandantes. Entendemos como autonomia um arranjo institucional que ‘delimita uma entidade ou uma série de entidades de caráter regional com administração própria dentro de um Estado, de maneira que tenham responsabilidades explícitas na elaboração de políticas em um ou mais âmbitos de tipo político, econômico ou cultural (...)’. O objetivo da autonomia territorial é ceder responsabilidades sobre matérias específicas e, em alguns casos, permitir um certo grau de autodeterminação a um grupo que constitui a maioria dentro dos limites de uma determinada região’.*” (Gruner, Wolf apud García Linera, 2004: 37, 38) É interessante salientar que o trecho citado é de um texto de García Linera publicado em 2004, isto é, cinco anos antes da promulgação da CPE. E se é fato que parte das ideias expressas na citação coincide com reivindicações de grupos indígenas e grupos mestiços, e que muitas outras reivindicações destes grupos foram atendidas no novo texto constitucional boliviano, também é que, após cinco anos da promulgação da nova constituição, as dificuldades para regulamentar os direitos que foram reconhecidos na CPE, tão fundamentais como o próprio texto constitucional, e, consequentemente, implantá-los, é ainda objeto de intensos debates.

O processo de construção das regulamentações que visam a dar conta dos “espaços vazios” (Schavelzon, 2010) que foram deixados no texto constitucional tem sido objeto de intensas disputas. Em muitos momentos, o que se percebe é a recuperação dos mecanismos de refuncionalização das “estruturas coloniais de longa duração” (Rivera, 1993), o que acaba consistindo em uma reativação dos discursos e mecanismos daquilo que os movimentos indígenas identificam como “colonialismo interno”, pondo em xeque a “descolonização” proposta pelo *Processo de cambio*, empreendido por Morales-García Linera, e

fazendo com que, pouco a pouco, os discursos indígenas voltem a se tornar mais duros e combativos. Ocorre que os tradicionais discursos associados aos detentores do poder, às elites, pautados por representações depreciativas dos indígenas e mestiços, ainda são mobilizadores e operam como forte oposição aos discursos dos movimentos indígenas, pautados pela defesa da incorporação da dimensão comunitária ao Estado boliviano e à concessão de autonomias, tanto em termos territoriais quanto políticos, aos povos e nações *indígena originário campesinos*.

A autonomia possível: CPE e seus detalhes

A CPE 2009 é a primeira constituição boliviana que reconhece as nações e povos *indígena originário campesinos* (NeP IOC) e os leva em consideração em diversas de suas partes. Nessa Constituição, a figura jurídica da autonomia IOC ocupa um lugar muito especial para os povos que seguem vivendo em seus territórios, na área rural.

Para compreender como está prevista a autonomia *indígena originário campesina* (AIOC), é fundamental levarmos em consideração o que diz o Artigo 2º da CPE, segundo Albó (2010 b: 356), este artigo, por seu caráter fundacional e organizador, é o princípio que sustenta a noção de autonomia *indígena originário campesina* em todo o texto da CPE. O artigo afirma que:

Dada a existência pré-colonial das nações e povos indígena originário campesinos e seu domínio ancestral sobre seus territórios, garante-se sua livre determinação no marco da unidade do Estado, que consiste em seu direito à autonomia, ao autogoverno, a sua cultura, ao reconhecimento de suas instituições e a consolidação de suas entidades territoriais, conforme esta Constituição e a lei.

Livre determinação, autogoverno e autonomia. O mais amplo desses três conceitos é o de livre determinação, eventualmente chamado de autodeterminação, que aparece no Artigo 30, Parágrafo II, Inciso 4. Este artigo afirma: Direito à livre determinação e territorialidade. Por livre determinação podemos compreender o direito de um povo a decidir suas próprias formas de governo, buscar seu desenvolvimento econômico, social e cultural e organizar-se livremente, sem ingerências

externas e conforme o princípio de igualdade (Albó, 2010 b: 358). Para compreender melhor a relação com os outros termos, no contexto das NeP IOC¹², é útil lembrarmos o artigo 3º da *Declaração das Nações Unidas* (2007), que afirma: “*Os povos indígenas têm direito à livre determinação. Em virtude desse direito, determinam livremente a sua condição política e perseguem livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.*” O que propõe a CPE, na Terceira Parte (artigos 289-296 e 303-304), para o exercício do direito à livre determinação, é o estabelecimento de certos níveis de autonomia ou autogoverno no interior de um Estado unitário, seguindo o que recomenda a *Declaração das Nações Unidas* em seu artigo 4º: “*Os povos indígenas no exercício do seu direito a livre determinação, têm direito à autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas com seus assuntos internos e locais, assim como os meios para financiar suas funções autônomas.*” Como podemos observar, autonomia e autogoverno são tomados quase como sinônimos (Albó, 2010 b: 359). Entretanto, esse artigo esclarece que essa autonomia ou autogoverno se dá em relação a “assuntos internos e locais”, assuntos que se referem, como no Artigo 2º da CPE, ao pleno desenvolvimento do direito a sua cultura, ao reconhecimento de suas instituições e a consolidação de suas entidades territoriais.

A Terceira Parte da CPE é, então, dedicada à “estrutura e organização territorial do Estado”. Nela são discutidos os processos autonômicos, incluindo as autonomias *indígena originário campesinas* [AIOC]. O artigo 289 define a AIOC como: “*o autogoverno das nações e povos indígena originário camponeses, cuja população compartilha território, cultura, história, línguas, e organizações ou instituições jurídicas, políticas, sociais e econômicas próprias*”. Essa definição entende a autonomia como autogoverno, o qual se baseia sobre um determinado território onde vive uma nação ou povo IOC. Por sua vez, território é entendido como uma jurisdição geográfica sobre a qual se exerce o autogoverno, podendo o povo ou nação em questão ter ou não a propriedade coletiva dessas terras, pois isso não é essencial para poder ser uma AIOC. Mas a ideia é que a noção de autonomia deve ser flexível para dar conta da realidade de povos que, eventualmente, tenham perdido sua língua (como o caso de alguns grupos das terras baixas) ou vivam em cidades (como em muitas das grandes cidades bolivianas), o que não deve ser entendido como indicativo de que deixaram de ser indígena originários (Albó, 2010 b: 361).

Assim, de acordo com a CPE boliviana, e seu Artigo 291, Parágrafo 1º, são três as principais vias pelas quais se pode alcançar a AIOC: “São autonomias indígena originário camponesas os territórios indígena originário camponesinos [TIOC], os municípios, e regiões que adotam tal qualidade de acordo com o estabelecido nesta Constituição e a lei.”

A Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés B Ibáñez”

A CPE boliviana, ao enfatizar os direitos coletivos, além de indicar uma mudança no marco jurídico do país, abriu, dentre outras, a possibilidade de reconhecimento pleno da autonomia indígena, com estatuto próprio e normas próprias de funcionamento. De fato, a CPE introduziu duas novidades fundamentais no que diz respeito aos direitos indígenas: de um lado, as circunscrições especiais indígenas, que são uma medida de discriminação positiva destinada a dar representação política às minorias étnicas (conforme mencionamos no início do texto) e, de outro lado, a autonomia *indígena originário camponesa* que é a figura que adota o texto constitucional para dar viabilidade ao direito à livre determinação, reconhecido na *Declaração* de 2007 e incorporado na CPE. Essas duas inovações, consideradas fundamentais para a construção de um Estado Plurinacional, no entanto, têm sido ameaçadas por intensas disputas tanto no campo político como no que diz respeito à criação de um marco legal que lhes dê suporte.

Tais disputas se tornaram evidentes ao longo da campanha eleitoral de dezembro de 2009 (em que foram eleitos o presidente e o vice-presidente, representantes da *Asamblea Legislativa Plurinacional*, foram realizadas as consultas, referendos, sobre autonomias indígenas em algumas localidades e sobre a autonomia regional para o Chaco) e as eleições de abril de 2010 (quando foram escolhidos governadores, assembleístas departamentais, prefeitos e conselheiros municipais). Em ambas as circunstâncias, os debates sobre a autonomia foram intensos e confusos, indicando que não existia clareza sobre o que esta significa em qualquer dos níveis reconhecidos pela CPE.

A definição de autonomia encontrada na página web do *Ministério de Autonomías* boliviano é: “As autonomias não são outra

coisa que um processo de descentralização político-administrativa de unidades territoriais, que existem ou se organizam no interior do território boliviano. Estas se organizam, modificam ou delimitam pela vontade democrática da maioria de seus habitantes (Art. 269, II). Podemos resumir que a autonomia é a capacidade de se governar e se regulamentar a si mesmo” (<http://www.autonomia.gob.bo/portal3/autonomias>). Essa definição simplificada de autonomia é absolutamente consoante com o previsto na *Declaração* de 2007 e na CPE. Em poucas palavras, explicita o entendimento do órgão governamental acerca das implicações e consequências do reconhecimento do direito à autonomia para a organização do Estado boliviano. Trata-se de descentralização político-administrativa.

No entanto, a própria existência de um Ministério de Autonomias consiste em uma espécie de oxímoro. É evidente que alguma normativa para a constituição das autonomias, em seus distintos níveis, é importante, mas a questão é observar que, ao que tudo indica, a constituição da autonomia passou a consistir em um “modelo”, muitas vezes orientado pela chancela do Estado Plurinacional. Como exemplo, citamos o caso de Jesús de Machaca¹³. Na medida em que o processo de constituição da autonomia nessa localidade foi reconhecido como um caso bem-sucedido, este passou a ser tomado como referência do “modo de fazer” autonomia, quando, na verdade, em vez de um modelo, é apenas o resultado do desenvolvimento dos distintos grupos político-identitários, de suas disputas e das saídas que pouco a pouco encontraram para solucionar as questões práticas que se lhes apareciam.

É inegável que, apesar das críticas que caibam ao conteúdo da LMAD, a regulamentação que esta propõe, por mais que parcelas dos movimentos sociais indígenas, como setores do CONAMAQ, sejam bastantes críticas à sua forma final, definiu um conjunto de questões que até sua promulgação eram ainda mais nebulosas, como, por exemplo, a questão do regime econômico e financeiro, as fontes de financiamento das autonomias e o funcionamento das competências de cada nível autônomo. Não se pode negar, portanto, que a promulgação da LMAD foi um importante avanço para o debate sobre a operacionalização das autonomias na Bolívia. A LMAD é fundamental, porque é ela que permitirá delinear a nova estrutura do Estado Plurinacional. Está enquadrada na terceira parte da CPE, e tem por objeto regular o regi-

me de autonomias e as bases da organização do Estado Plurinacional da Bolívia. Seu âmbito de aplicação está nos órgãos centrais, no nível do Estado, e nas entidades territoriais autônomas. A LMAD regula os procedimentos para a elaboração de Estatutos autônomicos e *Cartas orgânicas municipais*, o regime econômico financeiro, a coordenação entre o nível central e as entidades territoriais descentralizadas e autônomas, e a transferência e delegação de competências. No que diz respeito às questões econômicas e financeiras, a lei determina as fontes de financiamento das autonomias, além de estabelecer os critérios para a construção progressiva do pacto fiscal e criar um fundo chamado *Fondo de Producción y Solidaridad*. Este funcionará como um mecanismo que permitirá coordenar os esforços, iniciativas e recursos ao nível central do Estado com todas as autonomias, para promover projetos produtivos e estratégicos e que também deverá se traduzir em um mecanismo de solidariedade para compensar aqueles governos que se encontrem em situação de desvantagem econômica.

Entretanto, se existem casos animadores, como o de Jesús de Machaca, mencionado anteriormente, e muito se tenha avançado graças à promulgação da LMAD, temos que, na medida em que o Estado é “autônomico”, a existência de um ministério e de uma regulamentação das autonomias, por meio de dita lei, tem se mostrado uma espécie de “camisa de força”. Os processos de constituição de autonomia, autogoverno, livre determinação e autodeterminação devem se dar de acordo com espécies de “cartilhas”¹⁴. Estas existem, elaboradas por organizações públicas/estatais e/ou organizações sociais, como, inclusive, o próprio CONAMAQ – que produziu algumas com financiamentos da Comissão Europeia, por exemplo, e visam tanto divulgar o conteúdo da CPE e da LMAD quanto orientar a construção das autonomias IOC. O ponto é que, se de um lado as cartilhas e a realização de seminários¹⁵ sobre as autonomias e demais temas correlatos (como terra/território e justiça *indígena originário camponesa*) contribuem para o conhecimento de seus direitos pelos interessados, de outro o que se percebe é um “fechamento” do processo de construção da autonomia, uma vez que é como se a cada vez que *expertos* discutem o tema, mais um “tijolo” de normativa externa às NeP IOC fosse construído. Ao fim e ao cabo, o que temos é a limitação do direito à livre determinação, ao pleno exercício dos modos de fazer política, justiça e de viver dos distintos NeP IOC, e um controle destes pelo Estado Plurinacional.

Ocorre que a promulgação da LMAD, que segue as recomendações da *Declaração* de 2007, incorporadas na CPE, não resolve problemas práticos relativos à implantação das autonomias em seus distintos níveis. Por exemplo, no caso das circunscrições indígenas, reconhecidas na CPE, estas, ao terem que escolher seus representantes pelos mecanismos tradicionais da democracia representativa, tiveram, nas eleições realizadas em 2009 e 2010 (que acompanhamos em campo), por exemplo, as divisões existentes no interior das organizações indígenas ressaltadas e acabaram por se converter em um espaço cobiçado pelos partidos políticos, algo que gerou tensões e conflitos no processo de escolha dos representantes pelas populações IOC.

Nas eleições de dezembro de 2009, se possibilitou a conversão de municípios em autonomias indígenas por meio de referendos, e estes foram realizados em algumas localidades¹⁶. As discussões e campanhas prévias à realização de ditos referendos foram marcadas por muitas tensões e conflitos que, em geral, tinham como principal mote a questão: “o que, exatamente, implica um município se tornar uma autonomia?” Nesse contexto de pouca clareza sobre em que consistiria, em termos práticos e administrativos, a mudança de um município para uma *autonomia indígena originário campesina*, o CONAMAQ advertiu que a autonomia indígena não pode se resumir em “colocar um poncho no município”. Isto é, a autonomia não se resume a uma simples mudança de nome, mas a uma configuração legal tal que permita aos povos que se autogovernem segundo as suas próprias normas e sobre a base de seu território. Para tanto, segundo os movimentos sociais indígenas, a construção de uma verdadeira autonomia indígena teria que partir dos usos e costumes, da institucionalidade, de cada povo e isso só poderia ser alcançado na medida em que a LMAD acolhesse as aspirações e demandas das organizações indígenas, o que aconteceu apenas em parte.

Segundo Prada (2012), ao discutir o atual estado do processo de construção do Estado Plurinacional, colocando em foco a LMAD e a lei de deslinde jurisdicional (de regulamentação) sobre justiça comunitária: “*Em realidade, o Executivo, particularmente os ministérios mais ativos para a elaboração da lei* (de deslinde jurisdicional sobre justiça comunitária), *entre eles, além do Ministério da Justiça, o Ministério de Autonomias e o Ministério da Presidência, tiveram um papel de vigilân-*

cia e controle, buscando limitar a todo custo os alcances da jurisdição indígena originária camponesa. Embora, em princípio, tenha havido participação das organizações indígenas e outras organizações sociais nas primeiras propostas da lei, estas ficaram marginalizadas abrindo caminho para a lei que o Executivo preparou. Nesse caso, a participação serviu para legitimar a lei do Executivo.” (Prada, 2012: 444) O que Prada sugere é que o Executivo tem, sistematicamente, esvaziado as discussões e controlado o processo de elaboração das leis de deslinde jurisdicional, o que, propomos, em boa medida tem se traduzido em uma atualização de mecanismos de controle das NeP IOC, na medida em que estes não tem podido conduzir livremente, de acordo com seus usos e costumes, a construção de sua autonomia.

A perspectiva dos movimentos sociais indígenas

O CONAMAQ, como outras organizações indígena-originárias, desiluiu-se com o *Proceso de Cambio*, já com o texto final da Constituição, que era bastante diferente da proposta do Pacto de Unidade e do rascunho que havia sido negociado no interior da Assembleia Constituinte. Segundo Albó (2012), uma vez superados os conflitos em torno da questão da “*capitalía plena*” para Sucre¹⁷, uma manobra da oposição que paralisou os trabalhos da Constituinte por longos meses; teve início nela o ciclo de debates que levou à elaboração do texto final. Mas em meio aos conflitos deflagrados a partir de agosto 2008¹⁸, com a articulação dos departamentos da Meia Lua (Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija, Pando e Beni) no episódio de tentativa de Golpe Cívico-Prefectural, iniciou-se outro amplo debate e uma série de negociações, em especial no que tangia ao tema de autonomias, para garantir a aprovação do texto constitucional. Segundo Schavelzon, “o tema aberto e indefinido (no texto proposto como nova constituição) por excelência era o da autonomia indígena com a qual se trata de institucionalizar formas de organização social e políticas próprias dos povos.” (2010: 453) Não por acaso, foi o tratamento dado a esse tema que mais sofreu transformações ao longo do processo de construção do consenso que possibilitou a aprovação do texto final da constituição. Albó (2012) afirma que foi principalmente a Parte III da Constituição, que trata dos regimes autonômicos, que foi alterada mais profundamente em decorrência dos debates de concertação com a oposição, em sua maio-

ria representantes de departamentos da Meia Lua, que reivindicavam a autonomia departamental em termos que colocavam em risco a unidade da Bolívia; e que nesta fase final os movimentos sociais e a maioria dos constituintes, em particular os de extração mais popular, praticamente estiveram ausentes. Assim, na fase final da Assembleia Constituinte, os defensores das propostas do Pacto de Unidade, de movimentos sociais como o CONAMAQ, foram excluídos dos debates.

Já os questionamentos atuais, não apenas de grupos como CONAMAQ, são primordialmente em relação à normativa criada desde a promulgação da CPE, e se baseiam principalmente na recuperação de direitos previstos nos documentos de defesa de direitos indígenas internacionais incorporados ao sistema legal boliviano. Uma das reclamações que apareciam já enquanto estávamos em campo entre 2009 e 2010, e que pode ser observada correntemente nas declarações das organizações IOC à imprensa, diz respeito à não obediência nas leis de deslinde jurisdicional, como na criação do Tribunal Constitucional (que se deu apenas em 2011), do previsto na CPE e do consequente retrocesso no processo de construção do Estado Plurinacional.

A percepção, tanto por parte dos movimentos sociais indígenas quanto de certos grupos de intelectuais bolivianos, é de que o governo optou por conter as transformações e avanços previstos na CPE, por ter adotado um modelo político-econômico que é reformista, próximo a uma perspectiva identificada como “neodesenvolvimentista” e menos radical, em vez de dar seguimento ao projeto de transformação, com vistas à construção do Estado Plurinacional Comunitário e Autônomo, baseado no ideário do “viver bem” como forma alternativa de organização política econômica e de superação do capitalismo.

Se os movimentos sociais não formulam suas críticas exatamente nesses termos, podemos afirmar que as formulam de modo similar, uma vez que percebem no modo como tem sido conduzido o processo de elaboração das legislações que visam à regulamentação da autonomia e suas competências – como a que prevê o exercício da justiça comunitária – o uso, pelo governo, de estratégias de esvaziamento dos meios que lhes permitiriam exercer o autogoverno, a livre determinação e autodeterminação enquanto PeN IOC, conforme o que a CPE estabelece.

Jesús Jillamita¹⁹ revela o modo como parcelas dos movimentos sociais indígenas percebem a questão da autonomia e a elaboração da LMAD ao afirmar:

Para nós, o direito indígena não é um fim, é um meio. Mas tem que estar no marco de uma institucionalidade que te permita exercê-lo. Vais ouvir das autoridades (de CONAMAQ), de que me serve que exista lei, que o governo o tenha reconhecido? Esses direitos não servem de nada. Eles dizem ‘quero regulamentar isso para exercer os direitos’. Mas estão conscientes de que não vão conseguir enquanto não se construa institucionalidade. E agora tudo é um desafio, no que diz respeito à autonomia, porque este é agora o grande conflito que temos nós, que impulsionamos tudo isto. Nós pensamos a autonomia em termos políticos, reivindicativos de território e governo. Não pensamos em termos de gestão. Como vai ser a gestão indígena no interior destas autonomias? Não pensamos. E é bem complexo para a autonomia por si mesma, o tema de gestão agora. (...) Então, claro, a autonomia em si mesma já é muito complexa, em termos de exercício competencial e em termos de gestão econômica financeira. Mas a autonomia é muito mais complexa, como vamos ensinar isso às pessoas? Não havíamos pensado desde esse ponto, mas se tivéssemos tido um indício, digamos... e é uma questão política... Ou seja, tínhamos uma preocupação, quando estávamos construindo com o pessoal da APG, fizemos um gráfico. A ver, no CONAMAQ o sapxi (parcela ou menor unidade a partir da qual se forma o ayllu) é a unidade mais profunda. Em seguida vem o ayllu, a marka e o suyu. Esta parte do suyu é a parte mais vulnerável que temos hoje organicamente. Não existe institucionalidade de suyu, porque está ainda em processo de construção. Conseguimos construir a institucionalidade do ayllu e marka, utilizando a TCO (terras comunitárias de origem), ou seja, nos utilizando desse processo de território reconstituído. Agora queremos construir a institucionalidade do suyu nos utilizando da autonomia. Este ainda é um desafio em construção, mas a Constituição diz que o Estado boliviano é autonômico. Ou seja, ‘ao final, que estamos fazendo?’, dizíamos. Ou seja, o Estado boliviano vai penetrar esse sistema? O Estado vai penetrar esse sistema. Se fizermos isso, estaremos fazendo uma política, não sei, integracionista do indígena, digamos, se deixamos que penetre em nosso sistema. Ou nós vamos dar, brindar, nosso sistema ao Estado boliviano para que o torne parte de sua estrutura? O que é o mesmo... A autonomia, de alguma maneira, faz com que o Estado tenha maior presença em tua autonomia

originária. Claro, se queira ou não o Estado vai entrar em teu sistema. Percebe? Então a pergunta era: até onde vais deixar o Estado entrar para que não percas tua essência? Essa era a pergunta. Dissemos: agora vamos demandar autonomias de marca, mas, puxa, estamos dizendo até aqui vai entrar, isso é perigoso para o próprio CONAMAQ, pode desaparecer o conselho de governo. É perigoso! No artigo 30 (da CPE), está bem especificado... O Estado te reconhece como parte da estrutura orgânica do novo Estado Plurinacional. Isso é parte da reivindicação indígena? É parte da reivindicação indígena. Isso pedimos. Mas se o vês a partir de dentro, é o Estado que está vindo a essa estrutura da qual cuidaste mais de 500 anos. Não a deixaste ser perfurada por mais de 500 anos, por quê? Porque esta era a essência de tua cultura, de tua vida, o reservatório moral, tudo o que queiras. Mas agora estás oferecendo essa instituição tua ao Estado... Para que seja parte dele. E este Estado ainda está te dizendo: ‘atenção, vocês ainda são muito pequenos para exercer’ (...).

Essa longa citação nos permite refletir sobre muitas questões. Interessa destacar duas. A primeira é que os próprios movimentos indígenas e seus intelectuais têm consciência de que a questão da autonomia é complexa, em especial em relação ao tema da gestão desta; e que os próprios *indígena originário campesinos* têm dúvidas e dificuldades em lidar com esses aspectos gerenciais, necessitando, portanto de “orientação”. A preocupação de Jillamita em relação a como ensinar às pessoas a construir e gestar a autonomia coincide com a constatação comum entre membros dos movimentos sociais de que não sabem como “fazer a autonomia”. Nos debates que acompanhamos em La Paz em novembro de 2009, pudemos perceber que, embora façam uso dos termos da normativa internacional e conheçam artigos e parágrafos da CPE, existe uma grande insegurança entre os *indígena originário campesinos* em relação a como lidar com questões administrativas cotidianas das autonomias, bem como pouca clareza em relação a quais são as competências das autonomias municipais e IOC e ao modo como estas se relacionam com as competências departamentais e centrais, do Estado.

As dúvidas em relação aos âmbitos de gestão da autonomia e como operacionalizar os direitos conquistados pelas NeP IOC acabam abrindo o flanco para que, somado ao projeto “neodesenvolvimentista”, o

Executivo avance sobre os direitos conquistados e os ignore, como no caso de TIPNIS²⁰, em que os movimentos sociais indígenas acusam o governo de ter desrespeitado o direito de consulta livre e informada. Mayorga (2014) propõe que o que o episódio de TIPNIS revela é uma contradição entre um objetivo estatal de integração territorial, de exercício de soberania estatal visando o desenvolvimento econômico do país, e um direito coletivo das NeP IOC que reivindicam o respeito ao seu território. A questão que se coloca, portanto, é: quem decide sobre o uso do território? O governo do MAS optou por uma vertente nacionalista ao privilegiar o nacional em detrimento do respeito ao direito coletivo das NeP IOC. Esta opção do governo Morales-García Linera explicita que em seu projeto político prevalece uma lógica de construção estatal. A CPE reconhece direitos coletivos às NeP IOC, que incluem o autogoverno e outros direitos que são exercidos territorialmente e fundamentais para a constituição das autonomias IOC. No entanto, dado o fato de que aproximadamente dois terços do território boliviano é ocupado por NeP IOC, se o Estado Plurinacional permite que prevaleçam os direitos coletivos sobre os territórios de ditas populações, o Estado teria que admitir que não possui poder nem autoridade sobre estes dois terços do território. Nesta circunstância prevalece a soberania estatal, a razão de Estado, e a ideia de nação. Assim, embora os movimentos sociais IOC tenham participado da Assembleia Constituinte, participado da **gestação de um novo ordenamento** constitucional, conseguido que se reconheçam direitos coletivos na CPE, garantido a ampliação da cidadania com novos sistemas de direitos, e estejam no centro de todo o novo ordenamento jurídico boliviano, todas estas conquistas entram em choque com a lógica de manutenção da soberania estatal.

Em sua fala, Jillamita também indica o receio de desarticulação e cooptação dos movimentos sociais indígenas, como o CONAMAQ, pelo Estado – em consequência do processo de constituição do Estado autônomo previsto na CPE. Uma preocupação legítima por distintos motivos. De um lado, ao se estabelecer uma normativa relativa ao modo como se deve dar o exercício da autonomia, esta já se mostra limitada e pouco aberta ao exercício do direito de livre determinação e autodeterminação, indicando o oxímoro que mencionamos anteriormente. De outro, a percepção corrente entre os movimentos sociais identificados como indígena originários, como o caso do CONAMAQ, é de que com

o governo Evo Morales pouco avançou em relação à conquista e consolidação de direitos dos povos indígenas. A afirmação de que durante os governos neoliberais as conquistas foram mais amplas e profundas é uma constante na avaliação das relações entre os movimentos indígenas e o governo Evo Morales no que tange aos direitos dos PeN IOC. Além disso, a dificuldade em fazer valer os direitos coletivos conquistados indica que o desenho da descentralização tem acontecido de modo truncado, pois o MAS concentra o poder político e impede que o regime de autonomias seja implementado mais rapidamente. A descentralização política, em especial a departamental, tem se mostrado uma necessidade para o avanço do projeto político boliviano, mas é justamente no nível departamental que o MAS tem menos força, pois tem perdido nas eleições departamentais em alguns lugares. Consequentemente, o governo tem trabalhado menos no sentido de garantir a descentralização neste nível da administração pública.

À guisa de conclusão

À luz do exposto até aqui, temos que o Estado Plurinacional, através do poder Executivo, tem recuperado um papel de protagonista em todos os campos, o que tem gerado tensões com os movimentos sociais indígenas e alguns retrocessos quando olhamos mais de perto os processos de constituição das AIOC. O que se pode observar é que ainda existem muitos pontos obscuros no modo como se construirão e efetivarão as autonomias IOC em todos os níveis, seja o nível TIOC, o municipal ou o regional. E que, se por um lado, se consolidou parte do processo de descentralização administrativa, iniciado nos anos de 1990, de outro, o Estado tem conseguido diminuir a velocidade em que se desenrolam os distintos processos de constituição de autonomias, na medida em que controla ditos processos também ao elaborar um conjunto de normativas de deslinde.

Na medida em que as NeP IOC necessitam do auxílio e orientação do órgão central para dar seguimento ao estabelecimento da autonomia o que se tem é um controle destas populações por parte do Estado Plurinacional. Não existe a possibilidade de livre exercício da autonomia, da livre determinação e autogoverno quando, a todo tempo, é preciso recorrer ao órgão central para poder dar algum passo na consecução de direitos e,

muitas vezes, o próprio Estado desrespeita esses direitos por privilegiar a lógica da garantia de soberania estatal. O que se pode observar na Bolívia é que também mecanismos indiretos de controle dos povos indígenas tem sido reatualizados sob a capa de reconhecimento de direitos.

Segundo Mayorga (2014), para o governo do MAS, o pluralismo reconhecido na CPE se dá em termos de manifestação da diversidade étnico-cultural. O pluralismo jurídico, o pluralismo econômico e o pluralismo cultural e linguístico são claros e se traduzem, inclusive, em instituições. O ponto é o pluralismo político, que se entende como “democracia intercultural”, isto é, a convivência de instituições da democracia representativa, da democracia participativa e da democracia comunitária. Para Mayorga (2014), na Bolívia, hoje, existe uma tensão entre o grau de ampliação da democracia e a concentração de poder pelo Estado, que se traduz no fato de que, apesar do surgimento de novos atores e forças políticas, com uma profunda renovação que permitiu a ampliação da legitimidade do político, este processo veio acompanhado por uma concentração do voto no MAS, algo que permite que o processo decisional esteja nas mãos do “partido”²¹ que está no governo. Neste momento o MAS controla as duas câmaras plurinacionais, sete de nove governos departamentais e 85 por cento dos municípios. O que faz do MAS um “partido” hegemônico e que tem se distanciado cada vez mais dos movimentos sociais ligados aos NeP IOC, que ajudaram a construir seu caminho ao poder e foram a base de sustentação do governo ao longo, em especial, do primeiro mandato de Morales-García Linera.

Por fim, o que se torna evidente é que falar em autonomia e descentralização política é falar de poder, suas fontes, seu exercício e forma de distribuição. Ora, para se atingir a meta de construção de um Estado autônomo seria necessário que se estabelecesse entre o órgão central e as NeP IOC diálogos, negociações e ações colaborativas, algo que pouco tem acontecido na Bolívia. Ao que parece, o processo de construção do estado autônomo emperra porque descentralizar o poder, como exige esta nova configuração sócio-política e administrativa, vai de encontro aos planos de desenvolvimento econômico que se desenrolam hoje no país e coloca em xeque uma ideia de soberania. Enfim, parece que só com a revisão da noção de soberania seja possível que o projeto de Estado plurinacional e autônomo avance e se materialize.

Lista de siglas

APG- *Asamblea del Pueblo Guaraní*

AIOC – Autonomia Indígena Originário Campesina

CPE – Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia

CONAMAQ - *Consejo Nacional de Ayllus Y Markas del Qullasuyu*

IOC – Indígena originario campesino

LMAD – *Ley Marco de Autonomías y Descentralización* Andrés Ibáñez

MAS-IPSP - *Movimiento al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los*

Pueblos

NCPE - *Nueva Constitución Política del Estado*

NeP IOC – Nações e Povos Indígena Originário Campesinos

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

TCO – Terras Comunitárias de Origem

TIPNIS - *Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré*

TIOC - Território indígena originário campesino

NOTAS

1. Este texto teve origem nas reflexões que surgiram por ocasião da defesa da tese de doutorado “Entre *wiphalas*, *polleras* e *ponchos* - Embates entre os discursos de CONAMAQ, do Estado Plurinacional da Bolívia e do Direito Internacional”, junto ao PPGAS-USP, ocorrida em 15 de março de 2013. Agradeço ao conjunto da banca avaliadora pelas sugestões e críticas naquela ocasião. Parte das ideias aqui apresentadas foram discutidas no GT Diálogos etnográficos em torno a descolonizaciones epistémicas, autonomías y cosmopolíticas no modernas, da X Reunión de Antropología del Mercosur – RAM, realizada entre 10 e 13 de julho de 2013, em Córdoba, Argentina. Agradeço a Salvador Schavelzon e Spency Pimentel, coordenadores do GT, e aos colegas do grupo pelos debates. Evidentemente, todas as ideias e proposições aqui apresentadas são de minha inteira responsabilidade.
2. De agora em diante tratada como CPE.
3. Segundo Albó, “*Esse longo conceito, com somente um ‘s’ plural ao final das três últimas palavras e sem vírgulas intermediárias, deve ser tomado como uma unidade. Nessa forma, repete-se 69 vezes na CPE e as três últimas palavras – indígena originário campesino/as [IOC] – aparecem também muitas vezes mais, atrás de termos como povo, comunidade, autonomia, jurisdição etc. (...) O central, então, da expressão [NeP] IOC é sua referência àquelas nações e povos ou grupos humanos que existem desde antes da existência do Estado boliviano e inclusive da Colônia, a que faz referência o artigo 2 da CPE, e cujos descendentes formam até agora grupos socioculturais reconhecidos como tais. Embora agora por razões históricas prefiram utilizar um ou outro dos três termos assim unidos em conjunto...*”. (2010 b: 357) Neste sentido, é em reconhecimento à existência pré-colonial desses povos e nações que se outorgam a eles direitos especiais. O cuidado no texto constitucional em sempre mencionar *nações e povos* (NeP) revela a preocupação em que não se estabelecesse a ideia de que alguns grupos são já “nações” e outros não, estabelecendo algum tipo de hierarquia entre os mesmos. Embora a CPE, em seu Artigo 5º, Parágrafo I, reconheça 36 idiomas de nações e povos indígena originário camponesinos como oficiais, segundo Albó (2010 a: 719), não se deve supor que exista a equiparação entre língua e pertencimento a uma “nação e povo”. Quando a CPE menciona apenas “povos”, isso indica que são grupos que não são entendidos como tendo “existência pré-colonial”.

4. Mecanismos de controle como os característicos dos documentos internacionais sobre direitos dos povos indígenas anteriores à Declaração das Nações Unidas de 2007. Como a Convenção nº 107 da OIT, de 05 de junho de 1957 - Concernente à proteção e integração das populações indígenas e outras populações tribais e semitribais de países independentes.
5. De agora em diante tratada como LMAD.
6. Fundado em 1997, o CONAMAQ, tradicionalmente mais representativo de povos indígenas das terras altas, tem como seu principal objetivo a “*reconstitución de los Ayllus*”, das comunidades tradicionais andinas, visando reconstruir a territorialidade pré-colonial do *Qullasuyu*, bem como suas autoridades e formas tradicionais de vida comunitária.
7. Para informações sobre as revoltas que marcaram os primeiros anos do século XXI conferir Iamamoto, 2011.
8. A lei convocatória para a Assembleia Constituinte previa a realização de eleições em 2 de julho de 2006 e a instauração da assembleia no dia 6 de agosto de 2006, na cidade de Sucre.
9. O princípio de reciprocidade consiste em um sistema de trocas de bens, cujo principal é a provisão recíproca de mão de obra. São também objeto de trocas: alimentos, bebidas e festas, por exemplo. As trocas são socialmente reguladas e devem ser entre bens de valor equivalente.
10. O *Cabildo* é a instância onde se aprovam, observam ou decidem as grandes atividades ou projetos de uma comunidade, reúne todos os membros da comunidade e constitui-se numa prática de democracia direta.
11. A Lei de Participação Popular de 1994 deu origem a um conjunto de leis (como a Lei INRA de 1996, a Lei Florestal e a Lei de Municipalidades de 1999) promulgadas nos anos do primeiro governo de Sánchez Lozada (com Victor Hugo Cárdenas como vice-presidente). Essas leis transformaram a participação política das comunidades rurais, compostas por indígenas, permitiram a educação intercultural (combinando o espanhol e línguas nativas) e possibilitaram a titulação de terras coletivas. Foram avanços fundamentais, resultado da percepção do governo de então de que os indígenas eram a única força política capaz de fazer frente às “políticas neoliberais” em curso. No entanto, em vez de conter as demandas dos povos indígenas

e dos movimentos sociais indígenas, tais medidas favoreceram o fortalecimento da organização de tais movimentos e ensejaram mais mobilizações e reivindicações por parte dessas parcelas da população boliviana. Segundo Zuazo, “A municipalização permitiu a abertura de uma janela integradora e institucional para o empoderamento de setores subalternos rurais da sociedade. Em uma imagem de conjunto vemos que a municipalização determina o acesso à política por parte do setor rural na Bolívia. Este processo esteve intimamente ligado à presença de uma cidadania global que intervêm e tem influência nos processos nacionais. No caso boliviano, uma cidadania global presente via ONGs que acompanharam a organização e o empoderamento de setores rurais que viram na municipalização uma janela de oportunidade para a integração política” (2009: 28).

12. Nações e Povos Indígena Originário Campesinos.
13. Jesús de Machaca é a Sexta Sección Municipal da Província de Ingavi, do departamento de La Paz. Sua população, segundo o Censo de 2001, é de 13.247 habitantes e tem uma organização territorial tradicional com 26 *ayllus* e 70 comunidades, administrativamente representadas pelo *Cabildo* da *Marka de Jesús de Machaca*, com seus dois setores complementares denominados *Araxa* e *Manqha* (Parcialidade de Baixo e Parcialidade de Cima, respectivamente). Em consequência de sua identidade e organização originária, construiu-se na localidade um município próximo de sua realidade etnocultural, no sentido de fortalecer sua autonomia a partir de suas bases. O *Gobierno Municipal* de Jesús de Machaca está constituído pelo *Alcalde Municipal*, o *Consejo Municipal*, o *Comité de Vigilancia*, cargos cujos ocupantes são eleitos por meio de mecanismos da democracia representativa; mas existe uma instância superior que é o *Cabildo de la Marka*, que cabe a dois *Jach'a Mallkus* (líderes indígenas), que são escolhidos segundo os modos da democracia comunitária.
14. As “cartilhas” a que tivemos acesso versam sobre temas como: Interculturalidade e direito, Interculturalidade na Nova Constituição Política do Estado, ambas elaboradas pela *Defensoría del Pueblo*, órgão da justiça boliviana. E as elaboradas pelo CONAMAQ tratam das bases fundamentais do Estado Plurinacional; direitos indígenas na CPE; autonomias; jurisdição indígena originária camponesa na CPE; terra, território e meio ambiente na CPE; justiça indígena originária campesina; por exemplo.

15. Como os eventos, seminários e oficinas (como os que assistimos em La Paz durante a realização da pesquisa de campo, e aqueles sobre os quais tivemos notícia desde então) financiados por ONGs nacionais e internacionais e órgãos de cooperação internacional, cujo público é primordialmente composto por lideranças *indígena originário campesinas* de todas as regiões da Bolívia.
16. Em quinze dos 367 municípios bolivianos, foram realizados referendos sobre a transformação destes em autonomia *indígena originário campesina*; em onze a autonomia venceu.
17. Sucre é a capital constitucional do país, enquanto La Paz é a capital política e legislativa. A defesa da “*capitalía plena*” para Sucre gerou violentos conflitos durante a assembleia constituinte.
18. O ápice dos conflitos se deu com o “Massacre de Porvenir”, no departamento de Pando, no dia 11 de setembro de 2008. Nesta ocasião, uma marcha organizada por camponeses indígenas em apoio ao governo central, a Evo Morales, e contra as ações do governo do departamento (aliado de Santa Cruz, Tarija, Beni e Chuquisaca) foi violentamente reprimida na região de Porvenir, tendo como resultado 18 mortos e 30 desaparecidos.
19. Jesus Jillamita foi assessor técnico do CONAMAQ e, na ocasião da entrevista realizada em La Paz, em 19/05/2010, trabalhava como técnico no *Ministerio de Autonomías*.
20. Conflito deflagrado por uma marcha dos povos indígenas em defesa do Território Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore, entre agosto e outubro de 2011, contra a intenção do governo Morales de construir uma estrada conhecida como Villa Tunari-San Ignacio de Moxos que passaria pelo coração do parque e colocaria em risco tanto a existência do parque quanto de muitas das comunidades que vivem lá. Até o momento, abril de 2014, o conflito ainda segue.
21. A palavra partido é grafada entre aspas porque o *Movimiento al Socialismo - MAS* se identifica como *Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos* e não como partido político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albó, Xavier (2010a). “Lo indígena originario campesino en la nueva Constitución” In *Miradas Nuevo Texto Constitucional*. IDEA Internacional/Universidad Mayor de San Andrés/Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz.
- Albó, Xavier (2010b). “Las flamantes autonomías indígenas en Bolivia”. In Miguel González; Araceli Burguete Cal y Mayor; Pablor Ortiz-T. *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado Plurinacional en América Latina*. Flacso Ecuador/Cooperación Técnica Alemana-GTZ/ IWGIA/ CEISAS/ UNICH. Quito/Copenhague/México, D.F/ San Cristóbal de Las Casas.
- Albó, Xavier (2012). “Justicia Indígena en la Bolivia plurinacional”. In Boaventura Sousa Santos; José Luis Exime Rodríguez (coord.). *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia*. Abya Yala/ Fundación Rosa Luxemburg. Quito, 2012.
- Convenção n° 107 da OIT (1957). <http://www.oas.org/dil/port/1957%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais.%20%28Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20C2%BA%20107%29.pdf> (Acessado em 29/05/2013).
- Convenção 169 OIT (1989). http://www.planalto.gov.br/consea/Static/documentos/Eventos/IIIConferencia/conv_169.pdf (Acessado em 08/09/2009)
- Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. (2007). http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf (Acessado em 08/09/2009)
- Freitas, Caroline Cotta de Mello; Albó, Xavier (2013). “Entre *wiphalas*, *polleras* e *ponchos* - Embates entre os discursos de CONAMAQ, do Estado Plurinacional da Bolívia e do Direito Internacional”. Tese de doutorado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação de Antropologia Social do Departamento de Antropologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo (MIMEO).

- Garcés V., Fernando (2009). “Os esforços de construção descolonizada de um Estado Plurinacional na Bolívia e os riscos de vestir o mesmo cavaleiro com um novo paletó” In Verdum, Ricardo (org.) *Povos Indígenas, Constituições e Reformas Políticas na América Latina*. Instituto de Estudos socioeconômicos – Inesc, Brasília.
- García Linera, Álvaro (coordinador), Chávez León, Marxa y Costas Monje, Patricia (2008). *Sociología de los Movimientos Sociales en Bolivia – Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. Plural Editores, La Paz: 2008. (1ª. Ed. 2004)
- Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez”. La Paz, (2010).
- Iamamoto, Sue Angelica Serra (2011). *O nacionalismo boliviano em tempos de plurinacionalidade: revoltas antineoliberais e constituinte (2000-2009)*. Dissertação de mestrado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo (MIMEO).
- Mayorga, Fernando (2014). “El camino boliviano. Diálogos”. *Página12*. Argentina, 10 de fevereiro de 2014. <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-239515-2014-02-10.html> (Acessado em 15/02/2014)
- Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia*. La Paz, 2009.
- Prada, R. (2012) .“Estado plurinacional comunitario autonómico y pluralismo jurídico”. In B. Sousa Santos; J. L. Exime Rodríguez (coord.). *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia*. Abya Yala/ Fundación Rosa Luxemburg. Quito.
- Rivera Cusicanqui, S. (1990). “Liberal democracy and Ayllu Democracy in Bolivia: The Case of Northern Potosí”. *Journal of Development Studies*. Volume 26, issue 4, 1990.
- Rivera Cusicanqui, S. (1993). “La raíz: colonizadores y colonizados”. In X. Albó; R. Barrios (coord.). *Violencias encubiertas en Bolivia*. CIPCA/ Ediciones Aruwiñiri. La Paz.
- Rivera Cusicanqui, S. (2003). *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado qeshwa y aymara 1900-1980*. Aruwiñiri. La Paz.
- Rivera Cusicanqui, S. (2004). “La noción de ‘derecho’ o las paradojas de la modernidad postcolonial: indígenas y mujeres en Bolivia”. *Aportes Andinos*, nº 11.

- Rivera Cusicanqui, S. (2008). “Violencia e interculturalidad. Paradojas de la etnicidad en la Bolivia de hoy”. *Willka – Análisis, pensamiento y acción de los pueblos en lucha – Volumen Racismo y elites criollas en Bolivia*. Año 2, n° 2.
- Schavelzon, Salvador Andrés (2010). *A Assembleia Constituinte na Bolívia: Etnografia do Nascimento de um Estado Plurinacional*. Tese de doutorado apresentada a UFRJ/Museu Nacional/Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Rio de Janeiro (MIMEO).
- Stavenhagen, Rodolfo (2009). “Making the declaration work”. In Chaters, Claire & Stavenhagen, Rodolfo (orgs.). *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. IWGA, Copenhagen, Denmark.
- Urquidí, Vivian, Teixeira, Vanessa, & Lana, Eliana (2008). *Questão Indígena na América Latina: Direito Internacional, Novo Constitucionalismo e Organização dos Movimentos Indígenas*. Cadernos PROLAM/USP (Brazilian Journal of Latin American Studies), no. 12. Disponível em http://www.usp.br/prolam/downloads/2008_1_8.pdf (Acessado em 03/05/2010)
- Estado Plurinacional* (2010). Tese de doutorado apresentada a UFRJ/Museu Nacional/Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Rio de Janeiro. 2010. (MIMEO)
- Zuazo, M. (2006). “¿Este los mestizos – Diálogo con tres estudios sobre mestizaje y condición indígena en Bolivia”. *T’inkazos – Revista Boliviana de Ciencias Sociales*. Programa de Investigación Estratégica en Bolivia – PIEB. Año 9, n° 21.
- Zuazo, M. (2009). *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia*. Fundación Ebert, La Paz.

SUMMARIO

O processo de regulamentação das autonomias indígena originário camponesas na Bolívia: Tensões entre pluralismo, descentralização política e soberania

Este texto consiste em uma reflexão sobre se a normativa boliviana, inspirada na Declaração de Direitos dos Povos Indígenas das Nações Unidas (2007), e a experiência de construção das autonomias indígena

originário camponesas, caracterizariam um processo de descolonização das formas estatais ou indicariam uma atualização de mecanismos de controle destas populações por parte do Estado, que, em episódios recentes na Bolívia, optou por ignorar os princípios pluralistas previstos na Constituição Política do Estado. Propomos um debate sobre a legislação que rege a instituição do regime de autonomias indígena originário camponesas e o modo como estas tem se dado, questionando seu rompimento ou não com antigas formas de controle das populações indígena originário camponesas. Entendendo que o debate que se trava na Bolívia contribui para a reflexão sobre as possibilidades e limites de transformação no modo como os Estados lidam com os direitos indígenas e processos de descentralização política, realizamos uma reflexão acerca de um projeto de transformação da forma Estado-nação e constituição de engenharias institucionais e políticas alternativas a esta, apontando tensões e refletindo sobre possíveis limites encontrados na experiência boliviana. Para tanto, utilizamos o texto constitucional, de 2009, a Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez”, de 2010 e dados obtidos em campo, por meio de entrevistas com ex-assessores e membros de CONAMAQ (Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu), entre agosto de 2009 e junho de 2010, sobre a percepção dos movimentos sociais indígenas sobre a implementação deste conjunto de normativas.

ABSTRACT

The Regulation Process of Rural Native Indigenous Autonomies in Bolivia: Tensions among Pluralism, Political Decentralization and Sovereignty

This text is a reflection on whether Bolivian regulations, inspired in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (2007), and the experience of the development of Rural Native Indigenous Autonomies would characterize a process of decolonization from statist forms or would represent an updated control mechanism of such populations by the State. During recent events in Bolivia, the State chose to ignore the pluralist principles embodied in its Political Constitution. We propose a discussion on the legislation governing the implementation of the Rural Native Indigenous Autonomies system and the ways in which these autonomies have developed, challenging

whether they constitute a break with ancient forms of control of rural native indigenous peoples. Understanding that the current debate in Bolivia contributes to the analysis on the transformation possibilities and limitations of the way in which the States approach indigenous rights and political decentralization processes, we reflect on a project for the transformation of the State-Nation model and the development of institutional engineering processes and alternative policies, pointing at tensions and considering potential limitations found in the Bolivian experience. To this end, we refer to the 2009 Constitution, Andrés Ibáñez' Framework Law on Autonomies and Decentralization of 2010, and data collected from the field through interviews to former advisors and members of CONAMAQ (National Council of Ayllus and Markas of Qullasuyu), between August 2009 and June 2010, on the indigenous social movements' perception of the implementation of this set of regulations.

RESUMEN

El proceso de reglamentación de las Autonomías Indígena Originario Campesinas en Bolivia: Tensiones entre pluralismo, descentralización política y soberanía

Este texto consiste en una reflexión sobre si la normativa boliviana, inspirada en la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (2007), y la experiencia de construcción de las Autonomías Indígena Originario Campesinas, caracterizarían un proceso de descolonización de las formas estatales o indicarían una actualización de los mecanismos de control de tales poblaciones por parte del Estado. Este, en episodios recientes en Bolivia, optó por ignorar los principios pluralistas establecidos en su Constitución Política. Proponemos un debate sobre la legislación que rige la institución del régimen de Autonomías Indígena Originario Campesinas y el modo como éstas se están dando, cuestionando si hay o no una ruptura con antiguas formas de control de las poblaciones indígena originario campesinas. Por entender que el debate que se trava en Bolivia contribuye a la reflexión sobre las posibilidades y límites de transformación en el modo como los Estados encaran los derechos indígenas y los procesos de descentralización política, realizamos una reflexión acerca de un proyecto de transformación

de la forma estado-nación y de la constitución de ingenierías institucionales y políticas alternativas a ésta, apuntando tensiones y reflexionando sobre posibles límites encontrados en la experiencia boliviana. Para ello utilizamos el texto constitucional, de 2009, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez”, de 2010, y datos obtenidos en campo, a través de entrevistas con ex asesores y miembros del CONAMAQ (Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu), entre agosto de 2009 y junio de 2010, sobre la percepción que los movimientos sociales indígenas tienen de la implementación de este conjunto de normativas.



A difusão do orçamento participativo na América Andina: Embaixadores da participação e a transferência em escala nacional¹

Osmany Porto de Oliveira

Introdução

Experiências de participação popular em nível local, bem como práticas de autogestão, proliferaram entre os anos 1980 e 1990 na América Latina. A comunidade de Villa El Salvador, no Peru, tornou-se internacionalmente reconhecida por suas experiências de autogestão, recebendo, em 1987, o prêmio da ONU de “Cidade Mensageira da Paz”. No Equador, com a ascensão ao poder municipal de diversos prefeitos de origem indígena, com propostas progressistas,

surgiram experiências híbridas, como em Cotacachi, associando práticas tradicionais de participação a inovações institucionais. A adoção do Orçamento Participativo (OP) na região andina se alastrou progressivamente a partir de 2000, complementando ou substituindo práticas preexistentes, compondo, nesse movimento, verdadeiros mosaicos de participação.

Este artigo percorre a difusão do OP em dois países andinos. A expansão dos OPs nesta região foi um marco importante no processo de sua difusão. O Peru tornou-se um caso emblemático, uma vez que neste país foi conduzido um processo pioneiro de transferência da escala local para a nacional, que levou o OP a se consagrar como uma política de Estado, institucionalizada por lei (McNulty, 2012). Se na Bolívia, em 1997, já havia sido implementada uma lei nacional sobre participação, no Peru o dispositivo normativo é mais específico, pois desde 2003 prescreve que todos os municípios e regiões devem realizar o OP, o que produziu um equivalente, nos dias atuais, a cerca de 2.778 casos (Sintomer, Herzberg, Allegretti, 2013). A República Dominicana, na América Central, em 2007, sancionou uma lei semelhante, que criou um Sistema municipal de OPs no país.

O Equador seguiu o mesmo movimento do Peru e da República Dominicana, mas deu um passo mais ambicioso. Nesse caso, o OP foi incluído na mais alta hierarquia normativa do país: a Constituição, promulgada em 2008. Esse ato produziu uma experiência normativa sem precedentes no âmbito da participação social. O dispositivo constitucional foi complementado pela lei de participação cidadã em 2010, dando início, desta forma, a uma expansão massiva dos OPs. Pouco tempo depois a República Dominicana também inseriu o OP em sua Constituição.

Como ocorreu a difusão do OP na América Andina? Que fatores foram determinantes para que a adoção do OP ocorresse? Que mecanismos contribuíram para que o OP fosse transferido do nível do município para a escala nacional? A análise da difusão do OP na região Andina é realizada a partir de dois casos: Villa El Salvador, no Peru, e Santa Ana de Cotacachi, ou simplesmente Cotacachi, no Equador. Situada na Região metropolitana de Lima, Villa El Salvador foi uma ocupação iniciada em 1971, que cerca de dez anos mais tarde se tornou município e hoje conta com 400 mil habitantes. O OP foi implementado em

2000 e, poucos anos mais tarde, serviu como exemplo para desenvolver o modelo do OP nacional. A coletividade semi-rural de Cotacachi, localizada a cerca 150 km da capital Quito, implementou o OP no início dos anos 2000, adaptando o modelo de Porto Alegre às características multiétnicas e pluriculturais de sua sociedade. O êxito do OP de Cotacachi fez do município um exemplo em nível internacional.

A dinâmica das difusões segue um movimento de “baixo para cima”, em que a partir de experiências locais se desenvolvem processos de OP que alcançam o Estado. Uma vez alcançado este nível, as experiências aumentam massivamente. A transferência em escala nacional faz singular a trajetória nestes dois países. Os processos, ainda que diversos em seus movimentos, apresentam um conjunto de semelhanças em relação à trajetória da difusão.

O argumento central deste artigo defende que a interação entre indivíduos (autoridades locais, funcionários de organizações internacionais e ONGs), militantes do OP ou “embaixadores da participação” (Porto de Oliveira, 2013), e instituições (ministérios, municípios, organizações internacionais e ONGs) é determinante para a adoção e a ascensão em escala do OP. Além disso, um conjunto de mecanismos facilitou este processo. Mecanismos são elementos que, quando acionados, auxiliam na produção de um resultado. Em outras palavras, os mecanismos aceleram e propiciam a difusão do OP. Os mecanismos identificados operando nos casos são: a **cooperação** internacional; o **rastreamento** externo das experiências por parte de organizações internacionais; a **legitimação** de boas práticas por meio da atribuição de prêmios; o *networking* na forma de organização de eventos; a **circulação institucional** de indivíduos; a **renovação política**; a **transferência em escala nacional**; a **indução** por meio de lei.

O artigo está dividido em três grandes seções, respectivamente: sobre as teorias, sobre a difusão de políticas e sobre a difusão do OP no Peru e no Equador. A narrativa apresenta os dois processos, introduzindo a gênese das formas de participação social, que é seguida pela transferência do OP de Porto Alegre para o contexto municipal em ambos os países e, por fim, a ascensão nacional.

1. Difusão de políticas públicas e o conceito de ascensão em escala

A América Latina é um campo fértil para a análise da difusão de políticas públicas, tendo sido um objeto de interesse para numerosos pesquisadores internacionais. De fato, por um lado, semelhanças de natureza histórica, econômica, cultural e geográfica, muitas vezes, favorece que países latino-americanos adotem políticas públicas semelhantes, como os programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família brasileiro (Osorio, 2012). Por outro lado, muitas vezes ocorre que políticas públicas são incentivadas ou impostas por instituições externas, como ocorreu com as reformas estruturais induzidas pelo FMI ao longo dos anos 1990 (Weyland, 2008). Há diversos estudos sendo produzidos sobre difusão de políticas públicas na região latino-americana, e o OP é um objeto interessante para compreender tal fenômeno, por ter tido ampla repercussão regional (Sintomer, Herzberg, Allegretti, 2013).

A literatura sobre a difusão e transferência de políticas públicas abrange especialmente campos como a sociologia, ciência política e relações internacionais. A análise pode relacionar a variável independente, ou seja, o processo, à variável dependente, isto é, o resultado (Dolowitz; Marsh, 2000, p. 8). Outros insistem na influência de diversos atores, coletivos ou individuais, como elemento explicativo da difusão, ou seja, enfatizam o papel exercido por instituições (nacionais ou internacionais), partidos políticos, redes de *advocacy*, ONGs, entre outros. Cabe notar também que na literatura há distinção entre os diferentes atores participantes da difusão, como os empreendedores (Finnemore; Sikkink, 2008, p. 895), mediadores (Givan; Roberts; Soule, 2010, p.12) e os adotantes (McAdam; Rucht, 1993, p. 56).

A leitura da reflexão produzida neste campo de pesquisa permite distinguir um conjunto de elementos presentes nos estudos: o objeto empírico (a democracia, repertórios de ação, paradigmas macroeconômicos, etc.), a variável analisada (independente, o processo, ou dependente, o resultado), as diferentes abordagens (cognitiva, dos atores, dos mecanismos, etc.) e estratégias metodológicas (qualitativa, quantitativa ou mista). Poucos são, todavia, aqueles que se dedicam à compreensão da difusão de políticas como um processo de “ascensão em escala”.

Sidney Tarrow (2005) trata da “mudança em escala” (*scale-shift*) referindo-se à difusão de formas de contenção nos processos de ação coletiva. A mudança pode operar “para cima” ou “para baixo”. De acordo com o autor, quando ocorre uma “ascensão em escala” há uma coordenação da ação coletiva em um nível mais alto em relação à origem das práticas, o que pode se traduzir numa mudança para o nível regional, nacional ou internacional. Já quando há uma mudança em escala, para baixo, a coordenação da ação coletiva ocorre em um nível mais local do que sua origem. Neste artigo será utilizado o conceito de “transferência em escala” para designar o processo de ascensão do OP do nível local ao nível nacional. O termo difusão se refere a um processo de adoção coletiva, como por exemplo, nos municípios peruanos; já o termo transferência de uma adoção em particular, em Cotacachi.

2. Da “Villa” ao Estado: a ambição nacional do OP no Peru

A cidade de Villa El Salvador representa uma experiência de sucesso pioneiro com o OP nos Andes. Para entender a experiência participativa de Villa El Salvador é preciso remontar aos seus antecedentes. O processo de construção desse município na periferia de Lima e sua experiência de autogestão, participação comunitária e resistência já havia tornado a cidade conhecida internacionalmente. Em 1987, Villa El Salvador recebeu o prêmio “Príncipe de Astúrias de Concordia”, da Espanha. Durante este período, a ação do prefeito Michel Azcueta foi importante para criar as bases para a transferência do OP.

A política de governança participativa oriunda de Porto Alegre foi introduzida em 2000, a partir da iniciativa do prefeito da época, Martin Pumar, que seguia uma linha de governo que vinha progressivamente aprofundando a participação. A adoção do OP em Villa El Salvador mostra uma dinâmica de transferência internacional, de Porto Alegre, seguida por uma transferência em escala interna, com a criação da lei nacional em 2003. O processo é marcado pela participação de atores de diversas instituições nacionais e internacionais que se apropriam, cada um a seu modo, do OP. Esta seção descreve o movimento de transferência do OP em dois níveis no Peru.

2. 1 *Villa El Salvador: ocupação, autogestão e resistência no deserto de Lima*

“Porque nada tenemos, lo haremos todo...”

Lema de Villa El Salvador

No início do ano de 1971, durante o regime militar do general Velasco, cuja tendência política era socialista, um conjunto de ocupações passou a ocorrer às margens do sul da capital do Peru, Lima. Improvisando suas moradias com esteiras de palha, inicialmente cerca de uma centena de famílias se instalaram na região de Pamplona. Mais famílias foram chegando hora após hora. O governo militar reprimiu a ocupação, durante uma operação que deixou uma pessoa morta e diversos feridos. O episódio se tornou um escândalo nacional e produziu uma crise interna no governo, que culminou com a demissão do Ministro do Interior. Dias depois, o governo militar, após concertar com a sociedade, encontrou como solução o reassentamento destas famílias numa região próxima e deserta. Caminhões do exército ajudaram a realocar as famílias em outro areal, na região de “Hoyada Baja de la Tablada de Lurín”. Foi neste lugar que, no dia 11 de maio, surgiu Villa El Salvador, localizada a 26 quilômetros de Lima.²

O governo tinha se proposto a oferecer o suporte necessário para a instalação dos novos habitantes, tendo como objetivo construir uma cidade modelo para os mais pobres (Bocanegra, 2009, 93). De acordo com Ramiro Garcia, o general Velasco encarregou um jovem engenheiro chamado Fernando Romero para realizar um projeto de cidade autogerida, e não construir simplesmente uma cidade dormitório.³ A estrutura de Villa El Salvador foi traçada “quadra por quadra”, afirma Jo-Maire Burt (1999, p. 273). O governo contribuiu para desenvolver uma ocupação do território, que passou a aplicar um modelo organizacional autogestionário. A cidade estava organizada por 24 lotes familiares, cada um com 16 casas, compondo grupos residenciais, organizados em diversos setores.

Em 1973, um auto-censo indicava que Villa El Salvador havia alcançado mais de cem mil habitantes (Zapata, 1996). Nesse mesmo ano fundou-se a Comunidade Urbana Autogestionada de Villa El Salvador (CUAVES). Tratava-se de um “corpo de governo central

[...], que supervisionaria o desenvolvimento da comunidade e a representaria diante do governo e das demais agências externas” (BURT, 1999, 273, tradução nossa). Surgia em Villa El Salvador uma das mais importantes experiências de autogestão da história do Peru e quiçá da América Latina. Efetivamente, a região consagrou-se como um exemplo de comunidade bem organizada, em que dinâmicas sociais solidárias estavam presentes e onde a participação democrática era uma prerrogativa. O suporte inicial do governo de Velasco Alvarado à Villa El Salvador foi abandonado em 1975, quando ocorreu um golpe liderado por Francisco Morales Bermudez, cuja ação foi mais rígida com os setores populares. O regime militar se tornou cada vez mais antipopular e contribuiu para a emergência de movimentos políticos como o da “nova esquerda”, que ganha espaço em Villa El Salvador; de acordo com Jo-Marie Burt (1998, 265), Villa El Salvador possuía uma ampla rede de organizações sociais.

É desse meio que surge um de seus maiores líderes, o professor Michel Azcueta, um imigrante espanhol, que na década de 1970 mobilizou e organizou a sociedade para conquistar serviços básicos do governo (AMPUERO, 1946). Em maio de 1983, o decreto-lei, n. 23.605 criou o distrito de Villa El Salvador. As eleições foram convocadas para novembro do mesmo ano e o primeiro prefeito eleito foi o próprio Michel Azcueta, que permaneceu por dois mandatos ininterruptos (1983-1986 e 1986-1989) e, depois, se reelegeu e governou novamente entre 1996 e 1999.

A gestão de Michel Azcueta foi marcada pelo comprometimento com o modelo de esquerda e a participação popular. O prefeito incentivou a criação de novas organizações comunitárias e contribuiu para o fortalecimento de ONGs locais a partir de financiamento internacional para diversos projetos de formação técnica (Burt, 1998, p. 285). A partir dos anos 1980 as organizações de mulheres passam a desempenhar um papel cada vez mais importante na cidade. As condições de pobreza se agravavam e as organizações procuravam soluções. Essas organizações passaram a ter cada vez mais força⁴ e romperam com a CUAVES, dando origem à Federação Popular de Mulheres de Villa El Salvador (FEPOMUVES), cuja liderança era exercida por Maria Elena Moyano. Além do incentivo às associações, o prefeito obteve assistência nacional e internacional para a implementação do Parque Industrial de Villa El

Salvador, onde se estabeleceram cerca de 200 pequenos empresários (Burt, 1998, p. 285).

Nas eleições de 1989, Michel Azcueta lançou a candidatura de José Rodrigues, conhecido por Jonny Rodrigues, que venceu as eleições. María Elena Moyano foi eleita vice-prefeita. Este foi um período em que se governou numa situação complicada e tensa em Villa El Salvador. Neste mesmo ano, em que no Brasil ocorria a campanha eleitoral às primeiras eleições diretas para Presidente da República, desde o golpe militar de 1964, o então candidato à Presidência da República no Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, visitou Villa El Salvador e esteve com o prefeito Michel Azcueta, que tecia relações com líderes progressistas de outros países.

No início dos anos 1990, o movimento maoísta Sendero Luminoso, passou a se deslocar do campo para avançar nas áreas urbanas, mirando a capital. O assédio em Lima se deu entre 1991 e 1992, período em que ocorreram diversos ataques (Burt, 1998, p. 266). A periferia da capital e Villa El Salvador, em particular, eram regiões estratégicas para controlar Lima. O Sendero penetrou em Villa El Salvador durante este período, que ademais era um símbolo da “esquerda revisionista”, por suas práticas de organização e participação social, e deveria ser eliminado (Burt, 1998, p. 266).

A presença do Sendero deixou um clima de medo e insegurança em Villa El Salvador. As ameaças ao grupo de Michel Azcueta foram constantes.⁵ De acordo com Jo-Marie Burt “a presença do Sendero em Villa havia se tornado decididamente mais agressiva e de alto perfil. Havia começado uma campanha para intimidar e eliminar as autoridades locais” (1998, p. 287, tradução nossa). María Elena Moyano se consagrou como uma das críticas mais acirradas das ações do Sendero Luminoso e, após convocar as organizações de Villa El Salvador para uma manifestação pública contra o grupo maoísta, foi assassinada. De acordo com Ramiro Garcia, em seu enterro havia muita gente. As pessoas vinham de todos os lados do Peru para a ocasião.⁶ Pouco tempo depois, com Alberto Fujimori no poder, o chefe do Sendero Luminoso foi capturado e um acordo de paz foi alcançado, cessando a violência extrema que se dava no país.

2.2 A transferência do OP de Porto Alegre

“Tudo que fazíamos em Villa El Salvador dava certo.”
Uma consultora internacional

Com Fujimori no poder, ao mesmo tempo em que se verificou o encerramento das ações violentas do Sendero Luminoso e a implementação de políticas sociais, também houve ajustes estruturais macroeconômicos que geraram um incremento significativo da inflação e o aumento das práticas de corrupção no Peru.

A experiência comunitária e de auto-gestão, bem como os anos de governo de Michel Azcueta, haviam introduzido a participação como um componente da vida em sociedade em Villa El Salvador. Em 1999, aos 28 anos, Martin Pumar foi eleito prefeito. O jovem prefeito insistiu na ideia de renovar a política do município. Entre as propostas cogitadas durante seu mandato estava o aprofundamento da participação com o lançamento de um terceiro Plano Integral de Desenvolvimento (PID), seguido pela implementação do OP.

O primeiro PID em Villa El Salvador ocorreu em meados dos anos 1970. O PID estava orientado para o aporte em matéria de trabalho e recursos primários, aspirando construir uma cidade industrial, tendo como lema “primeiro as fábricas, depois as casas”, ao passo que o segundo plano foi realizado em meados dos anos 1980, tendo como lema “Villa El Salvador: Cidade produtiva” (Hordijk, 2002, p. 12).

O primeiro plano foi estabelecido entre a CUAVES e o Estado e ocorreu quando Villa El Salvador ainda não havia se tornado um município. Nas palavras de Ramiro Garcia “este primeiro plano era da CUAVES e do governo, eles o fazem juntos, porque tinham os projetos para fazer as ruas, para construir hospitais, para construir os centros de saúde, as escolas”.⁷ O segundo plano, se deu durante o governo de Michel Azcueta. Tratava-se de um processo que partia da prefeitura. O plano teve como orientação essencial a promoção do “desenvolvimento econômico a partir do impulso de microempresas e formação do parque industrial [...] e também buscou fortalecer a Gestão Municipal” (Villa El Salvador, 2002, p. 5, tradução nossa). Villa El Salvador havia se tornado um município e o seu desenvolvimento havia trazido novas questões à cidade.⁸

Durante o governo de Michel Azcueta ocorreu uma fase de preparação e sensibilização, entre 1996 e 1998, quando Martín Pumar era membro do conselho municipal encarregado pelo PID (Echegaray, 2001, p. 20). A partir de 1998 se constituiu um Comitê Técnico de Planejamento. Este comitê era composto por um líder, um comissário especial, um encarregado pela prefeitura, uma equipe composta por quadros da administração municipal e duas ONGs, DESCO e CALANDRIA.

Um ano mais tarde, com Martín Pumar no governo, o terceiro plano foi posto em prática. No plano nacional, os anos do governo Fujimori estavam para terminar e o governo mostrou sua face mais dura e autoritária, com influência na mídia e no poder judiciário.

Neste contexto, Martín Pumar, introduziu um PID orientado para a participação social. O objetivo era desenvolver um “Plano da Cidade, elaborado por seus cidadãos”.⁹ Ao longo do ano, durante um ciclo, realizaram-se diversas atividades no âmbito do plano, que foram em sua maioria oficinas participativas e consultas públicas, nas quais se produziram diagnósticos sobre os diversos aspectos de Villa El Salvador, de modo a contribuir para dar uma linha estratégica para o município.¹⁰

Inicialmente se convocou um debate público. Em seguida o distrito foi dividido em oito zonas de trabalho, nas quais foram realizadas oficinas territoriais. Foram realizadas, por seu turno, oficinas temáticas. O processo foi acompanhado por consultas nas ruas e por um fórum específico para as mulheres, organizado pela FEPOMUVES. Antes da conclusão do ciclo, as propostas foram sintetizadas, no dia 11 de setembro de 1999, para então se realizar uma consulta de casa em casa em Villa El Salvador e, durante um novo encontro, definir o plano de gestão (ECHAGERAY, 2001).

O OP foi implementado no ano seguinte, de maneira experimental, inspirando-se inicialmente em Porto Alegre. Ramiro Garcia, que participou do processo, conta que uma vez desenhado e realizado o PID faltava uma metodologia para discutir as questões referentes ao orçamento público. Partiu-se então à procura da experiência de Porto Alegre. Nas palavras de um quadro da ONG Desco, o processo ocorreu da seguinte maneira:

conformamos uma espécie de equipe técnica, [...] o governo local nos convocou, as ONGs que trabalhamos no distrito para fazer uma equipe técnica de todo este processo [...]. Então, se faz somente consulta cidadã destes eixos, os que depois serviram para fazer o processo do Orçamento Participativo. Porque a pergunta final foi ‘ah! Já temos visão, temos eixos. Bom e como fazemos agora este plano, de onde saem os orçamentos?’ E saindo o prefeito disse **‘Bom, tem Orçamento Participativo em Porto Alegre [...] usemos este mecanismo, em que as pessoas discutem uma porção do orçamento’** e está aí, por exemplo, onde na Desco dissemos ‘bom, que interessante, Porto Alegre, que venha!’ façamos um encontro internacional do Orçamento Participativo’ [grifo e tradução nossa]¹¹

A descrição do ex-prefeito Martín Pumar, durante sua intervenção no I Seminário Internacional sobre o Orçamento Participativo, é semelhante à de Ramiro Garcia e corrobora boa parte de suas afirmações, como se pode inferir do excerto abaixo

Com nosso terceiro Plano de Desenvolvimento aprovado, estabelecemos a pergunta: Agora que temos um Plano de Desenvolvimento, como podemos fazer para administrá-lo democraticamente? Porque muitas vezes a participação é entendida como “promover aquilo que o povo opina”, mas nada mais. Na hora da tomada de decisões, deixa-se de lado a população e um grupo reduzido de pessoas começa a fazer as coisas de acordo com seus próprios critérios. Então surgiu a ideia do Orçamento Participativo, que não significa outra coisa senão procedimentos democráticos para que a população decida sobre o gasto público, sobre o orçamento municipal, mas isso sim, que decida em função do nosso plano de desenvolvimento (PGU-ALC, 2000, s/p).

O OP deveria integrar o PID como um instrumento capaz de trazer dinâmica ao processo de planificação (Echegaray, 2001, 6). O processo de transferência foi mediado pelo PGU-ALC, que participou por meio

do “City Consultation Project”, da ONG Calandria (Villa El Salvador; Desco, 2001). O PGU-ALC patrocinou um encontro internacional destinado a reunir diferentes experiências internacionais de OP (PROGRAMA DE GESTÃO URBANA, 2001, s/p). Tratava-se do Primeiro Encontro Internacional sobre o Orçamento Participativo – PEIOP, organizado pela prefeitura de Villa El Salvador, DESCO e a Escola Maior de Gestão Municipal.

O encontro, que ocorreu entre 31 de agosto e 2 de setembro de 2000, previa no programa a intervenção de representantes de Villa El Salvador, Porto Alegre, Santo André, Montevideu, Cidade Guayana. Além das exposições individuais ocorreram quatro comissões de trabalho a respeito do OP.¹² A implementação do OP em Villa El Salvador foi envolvida em um processo de aprendizagem com a experiência originária de Porto Alegre e de outras mais, que teve como um dos espaços de transferência o “Seminario Internacional del Presupuesto Participativo (SIPP)”. O prefeito Martín Pumar tinha por objetivo com este seminário colher subsídios de experiências mais avançadas para a construção do OP em Villa El Salvador.

No momento do evento ainda não se podia prever que o OP se tornaria uma lei nacional e tampouco, pelos registros encontrados, havia uma proposta de fazê-lo. O OP de Villa El Salvador não era o único neste momento. Havia outras experiências importantes em andamento, em particular no município de Ilo, ao sul do país, e em Limatambo, na província de Cusco. O OP de Villa El Salvador serviu como modelo para o projeto de lei, e seu êxito foi justificativa para a criação do dispositivo normativo aprovado em 2003, que passou a ser implementado no ano seguinte.

2.3 Villa El Salvador e a transferência em escala: a criação da lei nacional

A “*Ley Marco de Presupuesto Participativo*” N. 28.056 e seu respectivo regimento aprovado pelo Decreto Supremo N. 171-2003/EF, no Peru, em 2003, constituíram os primeiros dispositivos legais a tornar o OP uma lei nacional. O processo de transferência em escala nacional se deve em parte às experiências de Villa El Salvador e Ilo, que foram municípios pioneiros em matéria de OP e serviram de porta de

entrada para o dispositivo no país. Por seu turno, políticos, instituições domésticas, ONGs e agências de cooperação internacional estiveram envolvidas no processo.

O contexto político do Peru nos anos 2000 é importante para compreender o surgimento do OP no país, bem como sua transferência em escala nacional. O governo do presidente Alberto Fujimori havia sido marcado pela centralização do poder e por repetidas práticas de corrupção, além de ter deixado o país numa séria crise econômica. O novo presidente Alejandro Toledo, que assumiu o governo em 2001, deu início a uma ampla agenda de reformas, na qual se previa, entre os diversos temas, reestruturar as leis sobre a descentralização. De acordo com Michaela Hordijk, a introdução do OP por meio de uma lei nacional fazia parte desta iniciativa (HORDIJK, 2009). O processo não foi desprovido de conflitos e antagonismos entre indivíduos e instituições. A autora sintetiza um conjunto de atores-chave que estiveram envolvidos neste movimento, como se pode observar a partir do excerto:

Apesar de que alguém possa dizer aproximadamente que os promotores do OP se encontravam entre políticos de esquerda – o prefeito de Ilo da antiga IU [Izquierda Unida] sendo um dos catalisadores por trás da lei – e seus opositores da direita, esta divisão não estava de forma alguma claramente delineada. Opositores argumentavam que o OP poderia prejudicar as instituições da democracia representativa. Entre a burocracia de Estado estavam protagonistas e antagonistas, com a Diretoria Geral para o Orçamento no Ministério da Economia [... que] ainda começaram a pilotar projetos de Orçamento Participativo em nível regional em 2002, ainda antes que as leis relevantes fossem adotadas (2009, *passim*, tradução nossa).

Atores como o ex-prefeito de Ilo, mencionado acima, foram importantes para trazer o OP para dentro do Congresso. Esta evidência surgiu em mais de uma entrevista. Ademais, Michaela Hordijk, (2005, p. 223) menciona outro ex-prefeito, que havia experimentado políticas de governança participativa em seu município, eleito posteriormente

no Congresso Nacional. No excerto de um de nossos entrevistados é possível perceber este movimento interno dentro do Congresso

O Ministério de Economia e Finanças, da direção do orçamento lança uma ideia de promover a participação cidadã na planificação e mandam o projeto de lei ao Congresso [...] há vários ex-prefeitos que haviam promovido a participação, entre eles o ex-prefeito de Ilo. Então se procura dar um novo corte participativo para a nova lei dos municípios e tiram isto do Orçamento Participativo”¹³

Ernesto Becerra esteve no executivo de Ilo durante quatro mandatos consecutivos, de 1990 a 2001. O OP foi adotado neste município precocemente em relação ao contexto peruano, incluindo Villa El Salvador, em 1999, no âmbito de um programa mais amplo, o “*Plan de Desarrollo Sustentable (PDS)*”, aspirando programar o desenvolvimento numa ação de longo prazo de 2001-2015 (ILO, s/d, s/p), de modo semelhante ao ocorrido em Villa El Salvador. No ano de 2001, Ernesto Becerra foi eleito para o Congresso da República, assumindo no mês de julho.¹⁴

Entre os dias 5 e 6 de fevereiro de 2002, no ano seguinte ao primeiro SIPP, ocorreu no Congresso da República do Peru o Seminário Internacional “*Presupuesto Participativo y gobiernos locales*”. Organizado pela ONG Foro Ciudades Para la Vida, com apoio da *United States Agency for International Development (USAID)*,¹⁵ o evento foi aberto pelo presidente do Congresso e foi selado com o discurso do Primeiro Vice-Presidente do Poder Legislativo, Henry Paese Garcia, que insistiu no fato de que o Peru e sua classe política “requerem muita força de vontade para deixar para trás os vícios do antigo estilo e proceder à renovação da democracia incorporando as decisões da sociedade civil. (FORO, 2002, p. 2, tradução nossa)”. Nota-se a partir do discurso de Henry Garcia que o OP se insere num contexto de vontade de ruptura com práticas antidemocráticas e abertura à participação. O incentivo à adoção do OP em nível nacional conta também com o apoio de instituições internacionais, tendo representantes programados para intervir no evento.

Na programação estavam previstas as intervenções de Ken Yamashita, diretor adjunto da USAID, Yves Cabannes, Michaela Hordijk, da

Universidade de Amsterdam, e diversos representantes de municípios do Peru, Argentina e Brasil (Porto Alegre e Santo André). O encontro contou com 362 participantes, entre prefeitos, vereadores, representantes de ONGs, e outros (Foro, 2002, p. 3). O evento que se constituiu como um espaço de trabalho e reflexão sobre os OPs¹⁶ também procurou produzir efeitos normativos, no sentido de que reivindicou a sua implementação. Nos termos da Declaração Pública produzida após o evento, recomendam-se ao Governo Central, municipalidades, ONGs e à cidadania que

a reforma da Constituição Política e as leis sobre a descentralização, governos regionais e locais, incorporem o princípio de obrigatoriedade para implementar gradualmente o Orçamento Participativo, articulado ao “Plano de Desenvolvimento Local concertado”, incluindo como causa de revocatória seu descumprimento particularmente se este não conta com a participação e vigilância da sociedade civil (FORO, 2002, p.10, tradução nossa).

Efetivamente, dentro das instituições nacionais, o órgão que liderou o projeto foi o Ministério de Economia e Finanças (MEF). Trata-se de um órgão técnico, que tem em sua agenda de ações melhorar a qualidade do gasto público e a transparência fiscal. Desde 2002 o MEF já havia iniciado experiências piloto de OP no Peru (McNulty, 2012, p. 7; Hordijk, 2009, p. 48). De acordo com Stephanie McNulty, é o MEF que desenha o programa (2012, p. 7). Em 2004, o MEF promulgou o dispositivo normativo destinado a regulamentar a aplicação do OP no Peru, por meio da Resolução Diretorial 010-2004-EF/76.01, na qual se aprova o “*Instructivo para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo*” (Propuesta Ciudadana, 2004, s/p). O dispositivo descreve os princípios do planejamento geral concertado e o OP, bem como as formas de articulação entre planos e OP, e propõe um esquema para operacionalizar o processo.

A transferência em escala nacional do OP no Peru é a primeira experiência desta natureza na América Latina. Este movimento inspira outras políticas semelhantes, como no caso da República Dominicana e do Equador. O pioneirismo do Peru serviu como exemplo para outros governos que aspiraram seguir na mesma direção.

3. Santa Ana de Cotacachi: o OP Multiétnico e Pluricultural

AMA KILLA, AMA LULLA, AMA SHWA.¹⁷

A cidade de Cotacachi é particular entre a miríade de transferências do OP, pois, como Villa El Salvador, trata-se de um caso pioneiro nos Andes. Com uma receita de cerca de US\$ 2 milhões (em 2005),¹⁸ o município semi-rural, situado a 132 km ao norte de Quito, em meio a dois majestosos vulcões (Imbabura e Cotacachi), na Província de Imbabura, conta com aproximadamente 37 mil habitantes, dos quais 80% vivem na zona rural. A despeito da pequena receita em relação ao porte da cidade, Cotacachi ganhou quatro prêmios internacionais, sendo três deles por suas políticas de governança participativa. Mais: o OP de Cotacachi serviu de modelo não só para o país em que se situa, o Equador, mas também para a região andina e cidades na Europa caracterizadas pela diversidade cultural.

Para entender o processo de transferência do OP em Cotacachi é preciso remontar às primeiras eleições municipais ocorridas em 1996. A genealogia poderia ir mais longe, considerando o fato de que nesta região dos Andes os povos indígenas já tinham uma cultura participativa com decisões comunitárias por meio da chamada *Minga*. O ponto de partida para a gênese do processo se estabeleceu com o ingresso de Auki Tituaña no governo. Em seguida será apresentada a transferência do OP de Porto Alegre e, por fim, o processo de nacionalização do dispositivo. O processo de transferência é permeado por um jogo complexo de interações entre sociedade civil local, indivíduos e agências de cooperação internacional.

3.1 *Uma geração de políticos indígenas e a institucionalização da governança participativa*

O OP é implementado em Cotacachi durante o mandato de Auki Tituaña Males, o primeiro prefeito indígena eleito no Equador como representante do Movimento Pachakutik, em particular, e um dos primeiros na história do país. Auki Tituaña assumiu a prefeitura em 1996, pouco tempo após a criação do movimento que representava, e deixou o cargo em 2009. O ex-prefeito declara-se da nacionalidade

“quíchua, um povo milenar do Equador”.¹⁹ A despeito de suas origens, Auki Tituaña tem uma trajetória de circulação internacional que se destaca entre os indígenas do Equador.

O ex-prefeito formou-se em economia em Cuba, para onde viajou em 1984, com sua esposa, que iria cursar medicina. De acordo com o mesmo, ambos foram os primeiros a se beneficiar de uma bolsa de estudos estabelecida entre uma organização de jovens quíchuas e o governo de Cuba, um programa que se tornou anual em 1986, com a criação da CONAIE, permitindo a formação universitária de muitos jovens do movimento e consolidando relações com o Partido Comunista Cubano. Além disso, Auki Tituaña não era um indígena do campo, mas vivia na região urbana.

A passagem por Cuba marca as ideias políticas de Auki Tituaña, que se aproxima de experiências de organização e participação social. Com efeito, de acordo com seu depoimento, “tivemos as bases teóricas para uma nova sociedade e também para as experiências práticas dos contrastes entre as políticas justas no social [...] assim como os esforços de uma economia planificada” [tradução nossa].²⁰ Ao assumir o governo, o prefeito indígena já esperava ampliar o diálogo com a sociedade, bem como pensava na inclusão dos indígenas na política. Em certa medida, tratava-se de traduzir ideias, em parte trazidas de sua experiência em Cuba, à prática.²¹

Em Cotacachi havia, portanto, uma vontade política oriunda do programa de governo que aspirava aprofundar a democracia. Este primeiro passo foi dado com a proposta de um programa de planificação participativa. O prefeito assumiu em agosto de 1996 e no dia 11 de setembro convocava uma reunião entre o município e cidadãos, a Primeira Assembleia de Unidade Cantonal (AUC). A sociedade civil organizada já tinha como maior expressão em Cotacachi a Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cotacachi (UNORCAC). A UNORCAC foi criada em 19 de abril do ano de 1977, a partir de uma liderança de jovens intelectuais indígenas da região, que num contexto por sua vez rural e indígena, exerciam a atividade de educadores nas comunidades; entre os membros da organização havia Alberto Andrango Bonilla, fundador da mesma (ORTIZ CRESPO, 2004, *passim*, 67-69). Este último sucedeu Auki Tituaña no vértice do executivo de Cotacachi em agosto de 2009.²²

Alberto Andrango também é de origem quíchua e desde jovem milita pela defesa dos direitos indígenas. Educador de profissão, foi eleito vereador de 1980 a 1984, e em seguida, em 1990, em Cotacachi, considera-se o primeiro vereador indígena lançado pela UNORCAC, organização da qual foi presidente. O atual prefeito (2012) também foi vice-presidente da Confederação Nacional de Organizações Camponesas, Indígenas e Negros (Fenocin), uma importante organização social a nível nacional, ligada ao Via Campesina, na América Latina, e ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra no Brasil. A sociedade de Cotacachi desde os anos 1970 milita pela causa indígena.²³

A participação tradicional nas comunidades indígenas é uma marca forte nesta região andina. Entre as diversas entrevistas e documentos consultados, sobressai a prática da *Minga*, que significa em quíchua “trabalho coletivo realizado em favor da comunidade” e que nas palavras de Alberto Andrango “todos participam e todos se beneficiam [...], isto nos ensinaram os incas”.²⁴

Esta forma de incluir toda a comunidade nos assuntos que lhes dizem respeito, própria à tradição indígena, contribuiu, de acordo com Andrango, para envolver todos os setores nas políticas participativas municipais. Quando o OP foi implementado, Cotacachi já estava, portanto, engajada num processo participativo mais amplo e socialmente enraizado que, por um lado, deriva das práticas tradicionais presentes nas comunidades indígenas, com a *Minga*, e, por outro lado, se insere na planificação participativa moderna e institucionalizada na prefeitura, introduzida com a Assembleia de Unidade Cantonal. O OP vem, por conseguinte, compor um sistema de participação mais abrangente.

3.2 *A transferência do modelo entre reivindicação social, vontade política e cooperação internacional*

A transferência do OP em Cotacachi segue uma lógica particular. Não havia simplesmente a vontade política do prefeito de implementar o OP e sua “importação” de Porto Alegre. Existiam, ao menos, outros dois componentes. Houve uma mobilização da sociedade civil para a implementação do OP, bem como um suporte de agências de

cooperação internacional em nível técnico e de formação. Neste movimento complexo é difícil estabelecer precisamente de onde surgiu a iniciativa. Esta seção não procura mostrar o estopim da adoção, mas reconstruir a complexa trama de relações em interação durante seu processo.

É certo que já havia um movimento de adoção do OP e demais políticas de participação social nos Andes no início dos anos 2000. O I Seminário Internacional sobre Orçamento Participativo, descrito na seção anterior, é uma prova desta tendência, bem como a introdução do OP em Cuenca em 2001, que foi o primeiro município a adotá-lo no Equador, em suas paróquias rurais.

A ação conjunta desses atores – radicados na sociedade civil, no governo e na cooperação internacional – permitiu a formalização de um modelo inovador em Cotacachi. O projeto de governo de Auki Tituaña, iniciado em 1996, tinha como mote uma forma de gestão municipal baseada em três princípios dos povos andinos “Ama Killa, Ama Lulla, Ama Shwa”, que significa em quíchua: não ser ocioso, não ser mentiroso, não ser ladrão (MEYERS, 2005, p. 9). A política de governança participativa no município de Cotacachi tem início em 1996 com a convocação da I Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi (AUCC). O objetivo era, assim que o prefeito fora eleito, dar início a uma gestão marcada pela ampliação da participação política e intensificação do diálogo com a sociedade, de modo a construir orientações de planejamento municipal que pudessem contar com vozes de ambas as partes.

A primeira assembleia contou com a participação de diversas organizações, instituições públicas, privadas, grêmios artesanais, entre outros (MEYERS, 2005, p. 11) e em 2000 já haviam ocorrido quatro assembleias, que contaram com a participação de representantes das diferentes regiões do país: Andina, Intag, Subtropical e Urbana.

O processo participativo era complementado, ademais, por oficinas, seminários, fóruns e intercâmbios de experiências nas áreas temáticas. Em seus primeiros anos, a AUCC aprovou a elaboração do Plano de desenvolvimento e criou comissões de trabalhos temáticos (ORTIZ, 2004, 125). Em 2000 a experiência recebeu o prêmio da UN-Habitat de Dubai, constituindo um primeiro marco no processo de legitimação da experiência e a entrada de Cotacachi no cenário internacional.²⁵

A AUCC, com a sucessão das eleições de Auki Tituaña, evoluiu e adquiriu estrutura organizativa própria. A organização reúne Organizações da Sociedade Civil presentes em todo o vasto *cantón* de Cotacachi, o que contribuiu para a construção de um tecido social que se espalha pela região.²⁶ A AUCC consolidou-se como um conjunto de encontros, tendo como sua máxima expressão a reunião anual, mas que integra também um conselho de desenvolvimento, o órgão executivo, em que estão presentes representantes de cada OSC presente em Cotacachi (sendo um total de 26) e mais o representante do executivo, o representante do legislativo e representantes das juntas paroquiais.

Após quatro anos de experiência da AUCC, um conjunto de organizações participantes das assembleias passou a considerar a implementação do OP, tendo como referência o que se passava em Porto Alegre. No depoimento de um dos membros, que integra a AUCC desde 1996, a inclinação para adotar o OP se deu da seguinte forma:

Entrevistado: Quando se entrou com as assembleias e com o prefeito Tituaña se criou a Assembleia Cantonal. Se faziam muitos fóruns, debates. Então, quando a cidadania já se foi organizando, foi encontrando e buscando novos desafios. E lá houve uma reflexão que se disse que o poder está realmente no dinheiro, que é preciso influenciar. Então em uma assembleia promovida pelo Presidente da Federação de Bairros, daquele momento, Ulpiano Saltos, foi colocado que se deveria trabalhar com o Orçamento Participativo. Então isto foi acolhido e já se começou a trabalhar [...] e se influenciou muito com Porto Alegre.

Entrevistador: e como se conheceu a experiência de Porto Alegre?

Entrevistado: Penso que se conheceu a experiência através do CIGU, que tinha outro nome [...], Yves Cabannes e as pessoas que ali estavam envolvidas.²⁷

A posição de Jomar Seballos é de que a iniciativa partiu da sociedade civil organizada para então se dirigir ao governo. Todavia, afirma-se que a experiência é conhecida por meio do PGU-ALC e, em particular,

por Yves Cabannes. A cooperação internacional está envolvida com o apoio a diversos projetos em Cotacachi, seja com programas sobre temas variados, seja com projetos de capacitação da sociedade civil. A ONG espanhola Xarxa de Consum Solidari, por exemplo, oferece apoio a organizações e tem projetos alocados na AUCC, bem como na UNORCAC.²⁸ A relação com a cooperação internacional também pressupunha determinadas orientações, pois como afirma Auki Tituaña “também lutamos contra a cooperação, eram muito assistencialistas, queriam nos impor suas regras.”²⁹ A cooperação, ainda que possa contribuir para capacitar a sociedade civil ou a administração pública é marcada por relações de tensão entre as duas partes: cooperação internacional, por um lado, e ONGs e governos locais, por outro.

O prefeito Auki Tituaña é quem estava no vértice do executivo no momento da implementação do OP. A trajetória internacional de Cotacachi já havia iniciado quando recebeu um primeiro prêmio de “boa prática” em matéria de gestão urbana, promovido pela UN-Habitat, outorgado em 2000 pelo município de Dubai, nos Emirados Árabes. De acordo com Auki Tituaña teriam sido Jaime Vásconez e Yves Cabannes que lhe informaram sobre o prêmio, sugerindo a candidatura.³⁰ Para Jaime Vásconez, havia certo ceticismo a respeito do prêmio, pois se acreditava que uma cidade tão pequena teria dificuldade de competir em nível internacional.³¹ O OP surge após o sucesso inicial da AUCC. Trata-se de um elemento que teria por objetivo dar maior impulso e alcance à participação social em Cotacachi.

A proposta de Cotacachi era, todavia, trabalhar a construção da mesa, como aludido anteriormente, que se traduzia na construção de um “tecido social”, isto é, construir uma “cultura participativa”³² na região, de modo a poder dinamizar a participação social e criar um pensamento político. Trata-se de uma iniciativa que teve sua primeira expressão institucional a partir da AUCC. Essa instituição serviria como um polo centralizador das demandas sociais. O propósito era trazer para a discussão dos assuntos públicos toda a sociedade, que estava espalhada em diversas comunidades distribuídas na zona rural. Em outras palavras, significava trazer a sociedade para o Estado. O OP se integra a Cotacachi como um complemento a esta dinâmica. Auki Tituaña insiste em seu papel de liderança no processo de transferência do OP, como se pode notar da passagem que segue

Com Raul [Pont] conversamos sobre as nossas experiências [...]. Sempre liderei eu este processo sem monopolizar os espaços, como dizia a você, meu compromisso era, e minha consciência, de compartilhar esta responsabilidade de administração da sociedade e do poder político [...]. Nós com Gerard Burgwal e Rodica Meyers e nós os amigos trabalhamos em um projeto mais municipal, que tinha um componente social, porque nós somos os mentalizadores de tudo isto [...]. Esta relação com os agentes externos ONGs e centros de investigação traziam elementos importantes. Yves [Cabannes], especialmente, conhecia esta experiência de Porto Alegre, a experiência de Villa El Salvador no Peru e ele transmitia, compartilhava seu ideal de que em Cotacachi, aplicar este exercício também pode ser uma qualificação do processo e da experiência. Então nos estimulou, porque estávamos em uma etapa de reflexão para estabelecer a experiência de participação cidadã.³³

O processo de construção do modelo é permeado pela influência dos três atores mencionados. Para esta finalidade, ocorrem viagens de formação, seminários e consultorias. A sociedade civil se deslocou a Porto Alegre para uma viagem de formação, financiada pelo Unicef. O PGU-ALC, instalado em Quito, esteve presente no processo de construção dos dispositivos de governança participativa desde os primeiros anos da AUCC.

A ação com a inclusão da participação das crianças gerou frutos internacionais. Em 1998 uma criança de Cotacachi, Zayra Badahona, viajou ao Japão para representar o município num evento internacional. O OP de Cotacachi passou a envolver diversos grupos e setores na participação, como as crianças, as mulheres, os indígenas, provenientes de zonas rurais e urbanas.

O PGU-ALC já vinha operando na construção de redes e intercâmbios em matéria de OP e desempenhou um papel relevante na formação, como já foi apresentado na seção anterior com o caso de Villa El Salvador. Em 2001, um Encontro Internacional sobre o OP ocorreu

em Cotacachi, que reuniu especialistas de Porto Alegre, como seu coordenador na época, Luciano Brunet, com outros municípios, e no qual cerca de 40 autoridades locais assinam uma carta de compromissos para promover o OP (Sauliere, 2009, 23). A cooperação alemã estava envolvida no processo, sobretudo com ajuda à formação técnica e produção de material, como manuais e guias informativos sobre o OP.

No elã destas relações entre sociedade civil, sociedade política e cooperação internacional surge o OP em Cotacachi. A assistência técnica internacional foi importante para desenvolver o modelo e a proximidade com o PGU e agências de cooperação contribuíram para lançar a experiência internacionalmente. Jaime Vásconez descreve o processo da seguinte forma:

a luta de Auki foi verdadeiramente incrível, porque uma cidade com esta dimensão dificilmente pode ter peso no contexto internacional e chegou a dar uma hierarquia e força extraordinária. E ademais [...], com uma visão muito contemporânea, uma visão da realidade muito interessante. Então dois ou três anos mais tarde, parece que para o 2000 decidiram implementar o Orçamento Participativo.³⁴

Os feitos e o destaque internacional fizeram com que o prefeito da época viajasse muito, pois recebia convites de diversas partes. Da mesma forma ocorria o contrário, Cotacachi acolhia muitos visitantes de outros países.³⁵ Este pequeno município coordenou um Projeto Comum importante, no âmbito da Rede – 9 do programa URB-AL, que se intitulava “Impactos dos Orçamentos Participativos em cidades multiétnicas e pluriculturais” e tinha como parceiros na América Latina, os municípios de Azores (Equador), Samaniego (Colômbia)³⁶ e o CIGU, como membro externo, e na Europa os municípios de Anderlecht (Bélgica), Pont de Calaix (França) e o Periferia (Bélgica), como sócio externo. O reconhecimento internacional do OP em Cotacachi a partir dos resultados obtidos no início do processo foram surpreendentes. Com efeito, tratava-se de uma cidade pequena do Equador, com poucos recursos, e isto não impediu que a mesma concorresse com grandes municípios obtendo diversos prêmios internacionais de prestígio.

3.3 A constitucionalização do OP: a transferência em escala nacional no Equador

Cotacachi, bem como outras experiências de sucesso com o OP, serviu para inspirar a transferência em escala no Equador. O processo iniciou com a reforma constituinte, impulsionada pelo Presidente Rafael Correa desde sua campanha, em 2006, e que teve como seu primeiro produto a promulgação da nova Constituição de 2008 no país. O OP se tornou no Equador um dispositivo normativo constitucional. Trata-se do primeiro caso no mundo de constitucionalização do OP. O Título IV da Constituição de 2008, que trata da “Participación y Organización del Poder”, em sua terceira seção sobre a “Participación en los diferentes niveles de gobierno”, no artigo 100, prescreve que

Em todos os níveis de governo se conformaram instâncias de participação integradas por autoridades eleitas, representantes do regime dependente e representantes da sociedade em âmbito territorial de cada nível de governo, que funcionarão regidas por princípios democráticos. A participação nestas instâncias se exerce para: 1. Elaborar planos e políticas nacionais, locais e setoriais entre os governos e a cidadania. 2. Melhorar a qualidade do investimento público e definir as agendas de desenvolvimento. 3. **Elaborar orçamentos participativos dos governos** [grifo nosso]. 4 Fortalecer a democracia com mecanismos permanentes de transparência, prestação de contas e controle social. 5. Promover a formação cidadã e impulsionar processos de comunicação. Para o exercício desta participação se organizarão audiências públicas, fiscalizações, assembleias, conselhos populares, conselhos consultivos, observatórios e as demais instâncias que promovam a cidadania (EQUADOR, 2008, *passim*, tradução nossa).³⁷

O dispositivo que torna constitucional a participação cidadã, em geral, e o OP, em particular, é complementado pela “*Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social*”, sancionada em 2010, que assegura os direitos de participação e define as formas de seu exercício no país. O título VII da lei intitula-se “*De los Presupuestos*

Participativos”, que do artigo 66 ao 71 define o OP, suas características, sua articulação com os planos de desenvolvimento, os procedimentos para sua elaboração e seu caráter obrigatório. O artigo 71, em particular, intitulado “Obrigatoriedade do Orçamento Participativo” (tradução nossa) afirma que

É dever de todos os níveis de governo formular os orçamentos anuais articulados aos planos de desenvolvimento no marco de uma convocação aberta à participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil; outrossim, estão obrigados a oferecer informações e prestar contas dos resultados da execução orçamentária. O descumprimento dessas disposições irá gerar responsabilidades de caráter político e administrativo (Equador, 2010, p. 34, tradução nossa)

O dispositivo normativo de caráter vinculante torna o OP obrigatório para todos os municípios e ainda prevê sanções de caráter político e administrativo para aqueles que não aplicarem a lei. O efeito imediato previsto após a criação desta norma é uma difusão massiva do OP no Equador, cujas consequências a longo prazo somente poderão ser avaliadas em alguns anos.

Conclusão

As dinâmicas que produziram a difusão do OP nos Andes são diversas e operaram numa imbricação estreita entre planos local, nacional e internacional. A justaposição de Villa El Salvador e Cotacachi fez notar um conjunto de semelhanças, ainda que seus contextos sejam diferentes. Villa El Salvador e Cotacachi contavam com uma forma de “cultura participativa” antes da implementação do OP. No caso da primeira com a experiência acumulada durante os anos de autogestão, ao passo que na segunda as *Mingas* e a AUCC também propiciaram esta característica. Ambas as cidades são casos representativos de uma primeira geração de transferências de OP nos Andes, que se tornam internacionalmente célebres por suas experiências. O objetivo deste artigo foi reconstruir a trajetória da difusão, de modo que fosse possível

mostrar este complexo processo em que indivíduos e instituições (domésticas e internacionais) interagiram determinando a adoção do OP em nível local e sua transferência em escala nacional.

A ação dos indivíduos foi determinante na adoção do OP, em nível local e nacional, e a mediação de instituições foi fundamental. Em Villa El Salvador, Michel Azcueta inaugurou e impulsionou o tema da participação, e Martin Pumar adotou, de fato, o OP, inspirando-se na experiência de Porto Alegre. As ONGs como DESCO auxiliaram o processo de Villa El Salvador. No caso de Cotacachi, Auki Tituaña é importante para a transferência do modelo e a mobilização da sociedade civil é fundamental. Efetivamente foi mostrado ao longo do artigo, há uma reivindicação de parte da sociedade civil organizada na Asamblea de Unidad Cantonal.

Em ambos os casos a adoção é mediada pelo PGU-ALC. A ação de Yves Cabannes na orientação das autoridades locais e também na promoção de conexões entre indivíduos e instituições latino-americanas. O coordenador do PGU-ALC foi um “embaixador do OP”. Por seu turno, no caso da transferência em escala nacional no Peru Becerra, o ex-prefeito de Ilo, ao circular de uma instituição local para uma instituição nacional pareceu favorecer a criação da lei, desempenhando também o papel de “embaixador do OP”.

A circulação internacional e interna nos diferentes níveis do Estado (local/nacional) de indivíduos foi um mecanismo que esteve presente no Peru facilitando a transferência em escala nacional, por meio da adoção da lei sobre o OP. A transferência em escala nacional no Peru se beneficiou também da renovação política, mecanismo que operou com a substituição dos quadros no governo nacional, após a queda de Fujimori. Foi aberta neste contexto a possibilidade de introduzir inovações políticas em uma situação de “trauma” com problemas de corrupção em relação ao governo. O Equador também apresentou este mecanismo, que operou quando ocorreu uma mudança de política no Estado, com a Constituinte, o que abriu espaço para que o OP se tornasse lei e se constitucionalizou.

A organização de eventos favoreceu a construção e ampliação de redes em ambos os casos estudados. Os eventos são importantes na medida em que ativam o mecanismo de *networking*, permitindo a construção de

as relações travadas junto aos municípios que facilitam o intercâmbio entre as diversas ideias e tecnologias de governança participativa presentes na América Latina. No caso peruano foi identificado inclusive um importante evento no movimento de transferência em escala nacional, no qual a ONG Foro Ciudades por la Vida foi crucial para organizar o evento que agrega as vozes e forças que deram impulso à criação da lei nacional.

O mecanismo do rastreamento externo por parte das instituições internacionais associado ao mecanismo de legitimação por meio da atribuição de prêmios às experiências foi importante. De fato, os prêmios internacionais conferiram o *status* de exemplaridade de ambos os casos e deram destaque ao OP. A cooperação internacional também colaborou para dar destaque às experiências e para sua manutenção. Além disso, permitiram seu fortalecimento. Efetivamente as relações com programas de cooperação, bem como o financiamento recebido por instituições internacionais, como o Programa URB-AL, no caso de Cotacachi, facilitou a divulgação da experiência e a presença de recursos.

Além das instituições nacionais, as instituições do Estado foram centrais. O Ministério de Economia e Finanças no Peru que produziu o modelo de aplicação do OP para o país e desenhou suas formas de articulação com os níveis de planejamento. Já no Equador, a cooperação internacional em Cotacachi contribuiu para a elaboração de seu desenho.

O mecanismo de indução, por meio de lei nacional, intensificou a adoção do OP nesta região. A lei entrada em vigor no Peru produziu mais de 1.800 experiências. No Equador, que já contava com um certo número de experiências consolidadas em 2009,³⁸ com a promulgação da lei, todos os municípios deverão adotá-lo. Com este mecanismo institucionalizado a região andina passa a ser, muito provavelmente, aquela em que se encontra a maior concentração de experiências no mundo. O grande desafio é, diante de um número tão elevado de experiências situadas num contexto geográfico permeado pela Cordilheira dos Andes, controlar a qualidade e o bom funcionamento das mesmas.

Sites internet consultados

Cesar Fernandez Juárez, 1971, disponível em <http://www.amigosdevilla.it/Documentos/Doc001.htm>, consultado em agosto de 2013.

<http://www.congreso.gob.pe/congresista/2001/eherrera/curriculum.htm>

-Habitat: http://www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=4061, consultado em 09/09/2012

NOTAS

1. As informações contidas neste artigo se baseiam em evidências coletadas durante investigação de campo realizada no Peru e no Equador entre 2012 e 2013. A pesquisa foi realizada com metodologia qualitativa, com entrevistas em profundidade, visitas *in loco*, análise de documentos e observação participante dos processos participativos.
2. Cesar Fernandez Juárez, 1971, disponível em <http://www.amigosdevilla.it/Documentos/Doc001.htm>, consultado em agosto de 2013.
3. Entrevista realizada com Ramiro Garcia, Villa El Salvador, 2013.
4. Entrevista: funcionário de ONG, Villa El Salvador, 2013.
5. Entrevista: pesquisador, Lima, 2013.
6. Entrevista: funcionário de ONG, Villa El Salvador, 2013.
7. Entrevista: funcionário de ONG, Villa El Salvador, 2013.
8. Entrevista: funcionário de ONG, Villa El Salvador, 2013.
9. Excerto de uma declaração de Martin Pumar (PGU-ALC, 2001, s/p).
10. Entrevista: funcionário de ONG, Villa El Salvador, 2013.
11. Entrevista: funcionário de ONG, Villa El Salvador, 2013.

12. As comissões de trabalho eram respectivamente: 1) Os mecanismos de participação dos moradores: administração do território e das áreas temáticas; 2) A relação dos municípios com outros atores, como o Estado e a iniciativa privada; 3) As técnicas do orçamento: Aspectos financeiros, critérios para a concessão de recursos, construção de indicadores; 4) O marco legal e normativo (PGU-ALC, 2001, s/p).
13. Entrevista: Vereador de Villa El Salvador, Villa El Salvador, 2013, tradução nossa.
14. <http://www.congreso.gob.pe/congresista/2001/eherrera/curriculum.htm>
15. Agência do governo dos Estados Unidos para o desenvolvimento internacional.
16. Ocorreram quatro grupos de trabalho: 1) Agenda 21 e OP; Manual do OP; 3) Marco normativo nacional e OP; 4) Proposta de Ordenança para o OP.
17. Do quíchua: não ser ocioso, não ser mentiroso, não ser ladrão (Slogan do programa político de Auki Tituaña). Princípios indígenas milenários para um bom governo e lema da governança participativa durante a gestão de Auki Tituaña.
18. Ano de referência de nossos documentos de análise.
19. Entrevista: ex-prefeito de Cotacachi, Cotacachi, 2012.
20. *Ibid.*
21. *Ibid.*
22. Entrevista: Prefeito de Cotacachi, Cotacachi, 2012. Ver também Santiago Ortiz Crespo, 2004, p. 67 e UNORCAC: <http://unorcac.nativeweb.org/somos.html>. Consultado em 01 de julho de 2013.
23. *Ibid.*
24. Entrevista: Prefeito de Cotacachi, Cotacachi, 2012.
25. Cf. Ficha no Banco de Dados dos prêmios de Dubai UN-Habitat consultado em 09/09/2012: http://www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=4061.
26. Entrevista: Presidente da AUCC, Cotacachi 2012.
27. Entrevista: membro da AUCC, Cotacachi, 2012.

28. Durante a pesquisa de campo foram encontradas registros de diversas instituições internacionais com projetos em Cotacachi, como: Action Aid, Oxfam Italia, US-AID, Banco Mundial, DED, entre outras .
29. Entrevista: Ex-prefeito de Cotacachi, Cotacachi, 2012.
30. *Ibid.*
31. Entrevista: ex-presidente de ONG, Quito, 2012.
32. Emprestamos o termo de Catherine Neveu, 2006.
33. Entrevista realizada com Auki Tituaña, *ibid.*
34. Entrevista: Presidente de ONG, Quito, 2012.
35. Entrevista: ex-prefeito de Cotacachi, Cotacachi, 2012.
36. O documento oficial do Projeto inclui o município de Samaniego no projeto, mas este não é incluído nos estudos de caso, onde aparece Rosário (Argentina). Há evidências de que o município colombiano tenha sido substituído pelo argentino no projeto.
37. Constituição da República do Equador.
38. Em um relatório da UN-Habitat de 2009 contam-se cerca de 30 experiências nesta data (UN-Habitat, 2009, p. 25).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ampuero, N. P. (1997). “Gobierno local, ciudadanía e izquierda en Lima Metropolitana: Independencia y Villa El Salvador”. In: Balbi, C. R. (ed.). *Lima: aspiraciones, reconocimiento y ciudadanía en los noventa*. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú, 1997, p. 135-164.
- Bocanegra, V., A., M. A. (2009). Política urbana em bairros populares no Peru: limites e desafios para o desenvolvimento e a inclusão social. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, p. 188.

- Burt, J. M. (1999). Sendero luminoso y la “batalla decisiva” en las barriadas de Lima: el caso de Villa El Salvador. In: Steve, J. *Los senderos insólitos del Perú: guerra y sociedad, 1980 – 1985*. Lima. Instituto de Estudios Peruanos. P. 263-300.
- Dolowitz D., Marsh D. (2001). “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making”. *Governance*, v. 13, n. 1, 2001, p. 5-24.
- Ecuador. Constitución de 2008. República do Ecuador. 2008.
- Ecuador. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. República do Ecuador, 2010.
- Finnemore, M.; Sikkink K. (1998). International norm dynamics and political change. *International Organization*, v. 52, n. 4, p. 887-917.
- Foro. Ciudades para la vida: la agenda 21 en marcha. N. 7. Lima 2002, p. 1-10.
- Givan, R.; Roberts, K.; Soule, S. (2010). *The Diffusion of Social Movements: Actors, Mechanisms and Political Effects*. Nova Iorque. Cambridge University Press.
- Mcadam, D; Rucht, D. (1993). “The cross-national diffusion of movement ideas”. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 52, p. 56-74.
- McNulty, S. (2012). “An Unlikely Success: Peru’s Top-Down Participatory Budgeting Experience”. *Journal of Public Deliberation*, v. 8, n. 2. 2012, p. 1-19.
- Meyers, R. (2005). *Cotacachi – Presupuesto Participativo: Manual*. Quito. Argudo & Asociados. 2005.
- Ortiz, S., O. (2004). *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*. Quito. FLACSO. P. 204.
- Osorio, C. G. (2012). “The role of international organizations in a policy diffusion process. Preliminary discussion about the Conditional Cash Transfers programs in Latin America”. Paper presented at the X Chilean Congress of Political Science, organized by the Chilean Political Science Association (ACCP). Santiago, 17th -19th October 2012.

- Porto de Oliveira, O. (2013). *Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo.
- Programa de Gestão Urbana. I Seminário Internacional sobre o Orçamento Participativo. Quito. 2001, s/p
- Propuesta Ciudadana (2004). Documento de trabajo N. 3: Marco Legal del Presupuesto Participativo. Documento eletrônico. s/p
- Sauliere, S. (2009). *Presupuestos Participativos en el Ecuador: análisis del camino recorrido para definir pasos futuros*. UN-Habitat. Documento eletrônico 131 p.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. e Allegretti, G. (2012). *Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no mundo – um convite à cooperação global*. Engagement Global. Bona.
- Tarrow, S; Mcadam, D. (2005). “Scale shift in transnational contention”. In: Della Porta, D.; Tarrow, S. (org.) *Transnational Protest and Global Activism*. Lanham, Rowman & Littlefield, p. 121-150.
- Weyland, K. (2006). *Bounded Rationality and Policy Diffusion*. Nova Jersey. Princeton University Press. P. 297.
- Zapata, A. “Villa El Salvador”. In: Jarquín, E.; Pietri, A. C. (Eds). (2000). *Programas Sociales, pobreza y participación ciudadana*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo. P. 285-294.

SUMMARIO

A difusão do Orçamento Participativo na América Andina: Embaixadores da participação e a transferência em escala nacional

Experiências de participação popular em nível local, bem como práticas de autogestão, proliferaram entre os anos 1980 e 1990 na América Latina. A comunidade de Villa El Salvador, no Peru, tornou-se internacionalmente reconhecida por suas experiências de autogestão, recebendo, em 1987, o prêmio da ONU de “Cidade Mensageira da Paz”. No Equador, com a ascensão ao poder municipal de diversos prefeitos de origem indígena, com propostas progressistas, surgiram experiências

híbridas, como em Cotacachi, associando práticas tradicionais de participação a inovações institucionais.

Como ocorreu a difusão do OP na América Andina? Que fatores foram determinantes para que a adoção do OP ocorresse? Que mecanismos contribuíram para que o OP fosse transferido do nível do município para a escala nacional? O argumento central deste artigo defende que a interação entre indivíduos, militantes do OP ou “embaixadores da participação”, e instituições foi determinante para a adoção e a ascensão em escala nacional do OP. A análise da difusão do OP na região Andina é realizada a partir de dois casos: Villa El Salvador, no Peru, e Cotacachi, no Equador. A dinâmica das difusões segue um movimento de “baixo para cima”, em que a partir de experiências locais se desenvolvem processos de OP que alcançam o Estado. Uma vez alcançado este nível, as experiências aumentam massivamente. Foram realizadas duas missões de pesquisa de campo em cada país entre 2012 e 2013 para coletar dados *in loco* para este estudo.

ABSTRACT

The Dissemination of Participatory Budgeting in Andean America: Ambassadors of Participation and its Nationwide Transfer

Various experiences of popular participation at the local level, as well as self-management practices, proliferated between 1980 and 1990 in Latin America. The community "Villa El Salvador" in Peru became internationally renowned for its self-management experience and it was awarded UN Peace Messenger City status in 1987. In Ecuador, when several mayors of indigenous origin took office and presented progressive proposals, they gave rise to hybrid experiences such as Cotacachi, combining traditional participatory practices with institutional innovations. How was Participatory Budgeting (PB) disseminated in Andean America? What were the decisive factors for the adoption of PB? What mechanisms contributed to transferring PB from the municipal to the national arena? The core argument of this article is that the interaction between individuals -PB advocates or "ambassadors of participation"- and institutions constituted a determining factor for the nationwide adoption of Participatory Budgeting. The analysis of the dissemination of PB in the Andean region is carried out based

on two cases: "Villa El Salvador", in Peru, and "Cotacachi", in Ecuador. The dissemination process follows a bottom-up approach. Based on local experiences, PB processes are developed at the State level. Once they reach this level, these experiences increase massively. Two research missions were carried out in each country between 2012 and 2013 to collect on-site data for this study.

RESUMEN

La difusión del Presupuesto Participativo en América Andina: Embajadores de la participación y su transferencia a la escala nacional

Diversas experiencias de participación popular en nivel local, así como de prácticas de autogestión, proliferaron entre los años 1980 y 1990 en América Latina. La comunidad de Villa El Salvador, en el Perú, se tornó reconocida internacionalmente por sus experiencias de autogestión, recibiendo, en 1987, el premio de la ONU de "Ciudad Mensajera de la Paz". En Ecuador, con la ascensión al poder municipal de diversos alcaldes de origen indígena y sus propuestas progresistas, surgieron experiencias híbridas, tal como en Cotacachi, que asocian prácticas tradicionales de participación con innovaciones institucionales. ¿Cómo ocurrió la difusión del Presupuesto Participativo (PP) en la América Andina? ¿Qué factores fueron determinantes para la adopción del PP? ¿Qué mecanismos contribuyeron para que el PP se transfiriera del nivel municipal a la escala nacional? El argumento central de este artículo plantea que la interacción entre individuos –miembros del PP o "embajadores de la participación"– e instituciones fue determinante para la adopción en escala nacional del PP. El análisis de la difusión del PP en la región Andina es realizada a partir de dos casos: Villa El Salvador, en el Perú, y Cotacachi, en Ecuador. La dinámica de las difusiones sigue un marcha "desde abajo hacia arriba". A partir de experiencias locales se desarrollan procesos de PP que alcanzan el Estado. Una vez alcanzado este nivel, las experiencias aumentan masivamente. Se realizaron dos misiones de investigación en cada país entre 2012 y 2013 para recolectar datos in situ para este estudio.



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 Justas, Democráticas 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 desigual¹.

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 descriptas, 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, han recuperando 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, 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 descripta, 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 decisivos 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 opositoristas, 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 detallan 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 Argentina². Hasta el momento 36 ciudades brasileras³ y 4 ciudades argentinas⁴ 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 programa 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 curso⁵. 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 (emiendas 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) en 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*. 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.
 - o 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 legislativa. 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 que 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 latinoamericana. 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 inconstitucional 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.

	Ilhabela	Río de Janeiro	Sao Paulo	Mendoza	Maipú	SMA	Córdoba
Normativa	Enmienda a la ley orgánica municipal N° 03, aprobada el 26/06/2008	Enmienda a la ley orgánica municipal N° 22, aprobada el 25/05/ 2011	Enmienda a la ley orgánica municipal N° 30, aprobada el 26/02/2008	Ordenanza N° 3794- Aprobada el 24/05/2011	Ordenanza N° 494- Aprobada el 19/05/2011	Ordenanza N° 9271. Aprobada el 01/12/2011	Ordenanza N° 11.942. Aprobada el 2/06/2011
Iniciativas promotoras	Movimiento Nossa Ilha mais Bela	Río cómo Vamos	Nossa Sao Paulo	Fundación Nuestra	Mendoza	Red ciudadana San Martín de los Andes Cómo Vamos	Red ciudadana Nuestra Córdoba
Gestiones locales que implementaron la nueva normativa	2009-2012, Toninho Colucci, Partido Popular Socialista NO SE IMPLEMENTÓ	2009-2012, Eduardo Paes, Partido do Movimento Democrático Brasileiro . 2013-2016 Eduardo Paes	2009-2012, Gilberto Kassab, Partido Democrata 2013-2016 , Fernando Haddad, Partido de los Trabajadores.	2011-2015, Victor 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

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 de 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 permitan 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 brasileiros, no se ha priorizado o resaltado -ni normativamente ni en los hechos- la participación del legislativo en el proceso de rendición de cuentas, el cuál 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 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 ha 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) y la interlocución de los gobiernos limitada a expertos y organizaciones con capacidad para ello y sometido a la discrecionalidad del ejecutivo en de soncultarlas. 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 despolitización 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.

NOTAS

1. Ver Informe de ONU Habitat (2010), Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe.
2. 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).
3. 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.
4. Córdoba, Mendoza, Maipú, San Martín de los Andes.
5. 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.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 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, págs. 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 *POSTData, 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, COMECOS, 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.) (2006). *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

www.nossasaopaulo.org.br

www.nuestracordoba.org.ar

www.nuestramendoza.org.ar

www.riocomovamos.org.br

www.sanmartincomovamos.com.ar

RESUMEN

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 Justas, Democráticas y Sustentables

Cada contexto sociopolítico estructura y es estructurado a partir de los modos en que se organizan y llevan a cabo los procesos de toma de decisión respecto de cuestiones fundamentales que hacen a la vida en sociedad y al interés público. Por ello la cuestión de la democratización es considerada un tema de central interés a la hora de pensar el desarrollo urbano. El supuesto de este trabajo es que la democracia local constituye, a la vez, 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 está, a su vez, 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.

Desde esta perspectiva el trabajo analizará de manera comparada algunos alcances y limitaciones que iniciativas de la sociedad civil en ciudades argentinas y brasileras han desarrollado con el fin de contribuir a la democratización de los procesos de toma de decisión procurando mejorar las condiciones que hacen factibles y efectivos la participación ciudadana y la rendición de cuentas, restableciendo de este modo un nuevo vínculo

entre estado y sociedad. En particular se analizarán nuevos mecanismos de rendición de cuentas promovidos desde la sociedad civil e instituidos en normas locales 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. Estos “Planes o Programas de Metas” no sólo han sido resultado de procesos de acción colectiva e incidencia de iniciativas ciudadanas, sino que generan nuevos marcos para el ejercicio de la accountability social en el nivel local.

ABSTRACT

Goal-Based Planning and Programming as an innovation in accountability processes at the local level. Experiences within the framework of the Latin American Network for Fair, Democratic and Sustainable Cities

Each social and political context provides a structure and is structured based on the ways in which decision-making processes are organized and carried out around fundamental matters related to life in society and public interest. Therefore, the issue of democratization is considered a core topic when discussing urban development. This article is based on the hypothesis that local democracy is, at the same time, an end and a means to the construction of fairer, more inclusive and more sustainable societies. The scope of inclusion and representativeness in public decisions will depend on the degree of civil society and citizen participation in those decision-making processes, which participation is, in turn, strongly affected by the citizens' effective possibility to be informed on social processes, on the criteria guiding decisions and on the actions carried out by government agents. From this perspective, the article compares the scopes and limitations of certain civil society initiatives developed in Argentine and Brazilian cities aimed at contributing to the democratization of decision-making processes to improve the conditions that make citizen participation and accountability feasible and effective, thus building a new relationship between the State and society. In particular, the article analyzes new accountability mechanisms sponsored by civil society and incorporated into local regulations whereby mayors and prefects will be forced to submit, upon taking office, their government plans grounded in measurable goals and to periodically

report on the progress of those goals. These "Goal-Based Plans or Programs" have not only been the result of collective action processes and citizen advocacy initiatives but also create new frameworks for the implementation of social accountability at the local level.

SUMMARY

Planos e Programas de Metas como inovações nos processos de prestação de contas no nível local. Experiências no marco da Rede Latino-Americana por Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis

Cada contexto sociopolítico é estruturado a partir dos modos em que se organizam e são levados a cabo os processos de tomadas de decisão a respeito de questões fundamentais para a vida em sociedade e para o interesse público. Por esta razão, a questão da democratização é considerada um tema de interesse central no momento de pensar o desenvolvimento urbano. A premissa deste trabalho é que a democracia local constitui, ao mesmo tempo, um objetivo e um meio para a construção de sociedades mais justas, inclusivas e sustentáveis. A possibilidade de maior ou menor inclusão e representatividade das decisões públicas depende do maior ou menor grau de participação da sociedade civil e da cidadania em tais processos de decisão, e a participação está, por sua vez, fortemente condicionada pela possibilidade efetiva que os cidadãos têm de informar-se dos processos sociais, dos critérios que orientam as decisões e das ações promovidas pelos agentes estatais. Desta perspectiva, o trabalho analisa de maneira comparada alguns alcances e limitações de iniciativas da sociedade civil desenvolvidas em cidades argentinas e brasileiras com o fim de contribuir para a democratização dos processos de tomada de decisão e, assim, procurar melhorar as condições que tornam factíveis e efetivas a participação cidadã e a prestação de contas, restabelecendo, deste modo, um novo vínculo entre estado e sociedade. Em particular, são analisados novos mecanismos de prestação de contas promovidos pela sociedade civil, e instituídos em normas locais, que obrigam prefeitos a apresentar, no início de suas gestões, seus programas de governo expressados em metas mensuráveis, além de render contas periodicamente de seus avanços. Estes "Planos ou Programas de Metas" não são apenas o resultado de processos de ação coletiva e da incidência de iniciativas cidadãs, mas também geradores de novos marcos para o exercício da responsabilidade social no nível local.



Política, participação e resistências na sociedade de controle: entre *indignados* e a *antipolítica*

Thiago Rodrigues - Acácio Augusto

Uma perspectiva

Nesse artigo, objetiva-se indicar, por meio do mapeamento de algumas incursões da política nos meios eletrônicos, o jogo entre resistências e capturas de jovens que se lançam nos meios contemporâneos de ação política. Questiona-se o quanto essas ações, movimentos de ocupação e a participação via internet produzem de novas condutas governadas e o quanto elas indicam de possíveis resistências expressas, também, nos fluxos eletrônico. Nesse embate, não há lugar seguro ou ponto de chegada, mas produção inacabada que produz, simultaneamente, resistências e novas subjetividades governadas afeitas às práticas de cuidados policiais. Interessa-nos indicar lutas e capturas que se dão nos fluxos eletrônicos e nos ambientes contemporâneos de expressão das resistências políticas.

Em breves e instigantes textos que partiam das análises de Michel Foucault (2001; 2002), Gilles Deleuze assinalou uma vida contemporânea metamorfoseada por novas tecnologias de controle que se articulavam e modificavam antigos mecanismos de exercício do poder disciplinar. A esse novo conjunto de práticas, Deleuze (2000) nomeou *sociedade de controle*. Segundo o filósofo francês, após a Segunda Guerra Mundial, a economia capitalista passou por importantes transformações que levaram ao que chamou de um “capitalismo da sobreprodução” que “não compra mais matéria-prima e já não vende produtos acabados: compra produtos acabados, ou monta peças destacadas” (2000: 223). Esse capitalismo, segue Deleuze, vende serviços e compra ações, dirigindo-se não para “a produção, mas para o produto” (Idem: 224). Uma mutação do capitalismo que também produziu transformações nas tecnologias políticas.

A planetarização da economia capitalista a partir dos anos 1950 teria acontecido, na análise de Deleuze, na velocidade dos fluxos de comunicação, dados, imagens, ideias e produtos; velocidade que colocou novos problemas para o governo das pessoas, das condutas, das fronteiras e dos próprios fluxos produtivos. Assim, estratégias de governo voltadas aos indivíduos e próprias das sociedades industriais (do século XIX e até meados do século XX) —analisadas e caracterizadas por Foucault como próprias a uma sociedade disciplinar— foram alteradas por novas técnicas de monitoramento e controle de indivíduos, seus hábitos e práticas. Diante dos regimes disciplinares da prisão, da escola e da fábrica —espaços disciplinares estudados por Foucault— haveria a emergência de novos modos de punir, educar, produzir e acumular riquezas que são contínuos, ininterruptos e propiciados pelas novas tecnologias eletrônicas. Essas tecnologias, atravessando e redimensionando as técnicas disciplinares sobre o corpo dos indivíduos, disponhariam em novos modos de subjetivação e de controle sobre práticas em todos os aspectos da vida social.

Edson Passetti, a partir das sugestões de Deleuze, afirma que a sociedade de controle, em termos políticos, seria uma época de *conservadorismo moderado*, compreendido como prática da ética da responsabilidade e compaixão cívica de empresas —a nova filantropia e a normalização da captura das potências de resistência pela participação democrática, democracia e cidadania; medicalização e punição, que se redimensionam

combinadas (Passetti, 2007: 16-17). Os investimentos em cuidados na sociedade disciplinar, concentrados para conter os anormais, os rebeldes, os revolucionários, as histéricas, as crianças incontrolláveis, que usavam essas imagens para construir o que seria o bom e sadio, agora se voltam e se estendem, democraticamente, não mais para conter esse temeroso bestial.

Hoje, as tecnologias de normalização se voltam para que os já percebidos como normais nem sequer flertem com essas imagens da besta. Procuram-se diagnósticos, medidas de precaução, prudência nas abordagens para a ação de condução que não despertem a revolta. Passetti (2007) caracterizou essa sobrenormalização de indivíduos já investidos pelas táticas de normalização como uma *normalização do normal*. Essas mutações nas práticas disciplinares e de controle, no entanto, mantêm os *meios disciplinares* que, antes de se dissolverem, aparecem cada vez mais rígidos para que, caso uma anomalia se mostre, ela não seja mais alvo de reforma ou tratamento, mas de apresamento estrito (em regimes de prisões de segurança máxima) e, no limite, de eliminação física.

Contudo, afirmar que estamos vivendo em meio a novas práticas do exercício de poder não implica deduzir que desde algumas décadas atrás até hoje se operou uma substituição de antigas técnicas disciplinares e *biopolíticas* de adestramento e controle dos corpos e das populações para novas forças que são diferentes e substituem as antigas. Mesmo a passagem de uma *sociedade de soberania* para uma *sociedade disciplinar*, segundo os estudos histórico-políticos de Foucault (2002), diz respeito muito mais a um acoplamento de práticas discursivas e tecnologias de poder do que a uma substituição ou mesmo superação, ainda que tenha havido mudanças pontuais.

Essa conformação política da sociedade de controle nos levaria às análises dessas flexíveis modulações¹. A expansão do regime de direitos, democratização do tribunal, a ampliação dos controles eletrônicos e das convocações à participação (Passetti, 2003; 2007) são práticas de uma nova tecnologia de poder. O termo que pode caracterizar essa passagem, como mostrou Passetti (2003), é *metamorfose* —preciso não apenas para nomear o processo de instauração dessas novas forças, que desde o final II Guerra Mundial se anunciam, como para caracterizar o próprio funcionamento das tecnologias de poder na época em que

vivemos. Conforme afirma Passetti, “a passagem da sociedade disciplinar para a sociedade de controle não determina a superação de uma em benefício da outra, mas uma metamorfose do espaço definido para o espaço indeterminado, da fronteira para o *sobre* a fronteira ou o outro lado da divisória, na superfície e no ar” (2003: 250-251).

No mesmo escrito em que sugere a conformação de uma sociedade de controle, Deleuze faz uma observação e coloca um problema para os jovens que nela se encontram em um texto escrito em maio de 1990: “muitos jovens pedem estranhamente para serem ‘motivados’, e solicitam novos estágios e formação permanente; cabe a eles descobrir a que estão sendo levados a servir, assim como seus antecessores descobriram, não sem dor, a finalidade das disciplinas” (Deleuze, 2000: 226).

Mais de duas décadas se passaram desde que Deleuze registrou essa inicial descrição, e não há nada de premonitório no que escreve. No entanto, a velocidade alterou, intensificou e/ou ampliou muitas dessas características. No campo da política, e das políticas de segurança, essa velocidade intensa se manifesta nas atualizadas práticas de espionagem —como indica o caso de Julian Assange e sua *Wikileaks*²— e nos ataques e defesas no campo cibernético, mobilizando empresas, programas antivírus e de *firewall*, hackers, cibercriminosos, cyberterroristas, ciberativistas (Glenny, 2012).

O vírus de computador tornou-se elemento constitutivo dos próprios programas, forçando atualizações dos produtos e produzindo demandas por programas de monitoramento e segurança. Outras intensificações ou alterações na descrição inicial de Deleuze poderiam ser arroladas, uma vez que falava de nosso imediato presente; no entanto, interessa aqui algumas indicações de pesquisa que partem da noção de sociedade de controle, sem descuidar dos efeitos econômicos e na vida da produção, a fim de enfatizar a formatação de tecnologias de governo e seus efeitos políticos por meio da utilização de uma analítica foucaultiana.

Hoje, as chamadas Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTIC) são tomadas como principal arma contra governos ditatoriais e a favor do que se nomeia como aprofundamento da democracia. Ao mesmo tempo, servem como meio eficaz de se mapear uma área, monitorar fronteiras, registrar e controlar a circulação de pessoas, mercadorias e informações, e criar bancos de dados. São, portanto, utilizadas

para articular manifestações, promover ataques a sites, realizar petições e abaixo assinados, coordenar ações de rua; mas também para espionar ações de grupos políticos, governos inimigos, e monitorar a vida de cidadãos. Há uma ambiguidade insolúvel na utilização política dessas novas tecnologias que indica produção de novas práticas de controle, ao mesmo tempo em que inaugura outras práticas de resistências como hacktivismo e o ciberativismo.

Com as tecnologias computo-informacionais, expande-se o que Passetti (2004) caracteriza como *convocação à participação* e promove-se visibilidades para os temas, problemas e pessoas de variadas procedências e interesses. A internet é um mundo de regras e acessos controlados e autorizados, ainda que seja tomada por muitos como espaço para a liberdade de organização e troca de informações (Castels, 2013).

Procuraremos argumentar aqui que na internet são limitadas as possibilidades efetivas de politização, enquanto se estimula uma política que intensifica os gostos por cuidar, monitorar, reivindicar e denunciar, enfim: *policar*. A disseminação dos aparelhos eletrônicos abriu a possibilidade de incluir quase tudo em um único ambiente eletrônico controlado, o que dá a cada cidadão o poder de ser fiscal do governo, das ações na cidade, das condutas alheias. Forjam, desta maneira, subjetividades que aceitam ser controladas e que querem controlar. Realiza-se, assim, uma permuta democrática, negociando governos pela participação e pelo incentivo ao *protagonismo* dos cidadãos.

Política

O campo das políticas de contestação, protestos e oposição ao capitalismo passou por transformações e mutações no final do século XX e começo do século XXI. Com a queda do Muro de Berlim, em 1989, e o anúncio de um suposto *fim da história*, proclamou-se a vitória definitiva do capitalismo em sua versão democrático-liberal (Fukuyama, 1992), anunciando um futuro de concertação diplomática internacional e pacificação dos embates políticos em torno da

disseminação universal, inevitável e irreversível desse regime político e desse sistema econômico. Nesse contexto, o que se convencionou chamar de esquerda —notadamente, o que se poderia identificar como a esquerda partidária, ficou órfã com o ocaso do modelo do socialismo autoritário da URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas). Do ponto de vista da política, entendida como atividade do e no Estado, a ação política parecia restrita a lamentar o mal futuro das revoluções, resignando-se à luta parlamentar para fazer com que a democracia (ou seu *aperfeiçoamento*) levasse a pressões para a realização de maior igualdade social e econômica.

Nos anos iniciais da década de 1990, os defensores do socialismo de partido vieram a público para fazer exame de consciência autoritária e defesa da democracia e do *Estado de Bem-estar Social* (Lefort, 2011). Esse mesmo *welfare state* em fase de mutação por meio do que ficou conhecido como políticas neoliberais, identificadas como as políticas governamentais de Margareth Thatcher, no Reino Unido e de Ronald Reagan, no EUA, e na América Latina, em sua versão autoritária, desde os anos 1970, pelo governo do general Augusto Pinochet, no Chile.

Destaque-se aqui a nova função de *polícia* associada à emergência de uma racionalidade neoliberal, mais produtora de seguridades do que uma instituição repressiva, como fomentadora de uma conduta, instigando à vigilância mútua e à delação como prática de cidadania e de *responsabilidade* para com a sociedade. A partir das sugestões de Foucault (2008b) seria possível analisar a emergência dessas práticas como um processo de assujeitamento que modula uma conduta e subjetividade específicas voltadas ao *policimento de si e dos outros* que se acopla, complementa e potencializa as modalidades de policiamento a partir do Estado. Essa subjetividade poderia, então, ser caracterizada como a de *cidadão-polícia* que vaza os contornos estatais, convocando todos a participar, democraticamente, de um governo de sociedade operado pelo aumento de penalizações e implantações de monitoramentos (Augusto, 2013).

A partir dos anos 1990, atravessadas pela difusão de direitos e de políticas de governo neoliberais, a distinção entre os programas de esquerda e direita passaram a ser ainda mais indefinidos, mostrando convergências e complementaridades, visto que as duas perspectivas se posicionavam em relação e em direção ao Estado e não abriam mão da produção de

melhorias que seriam resultantes de maior participação da sociedade nas decisões de governo. O que se convencionou chamar de esquerda recobrou certa articulação e influência política na passagem para o século XXI, buscando ocupar os governos de Estados (em especial nos chamados países emergentes, os BRICS) e pressionando as políticas de governo em Estados centrais ou não por meio de mobilizações da chamada sociedade civil organizada, impondo-se a tarefa de regular e regulamentar os efeitos locais dos fluxos internacionais de capitais (Zizek, 2012).

Já a direita seguiu na defesa das vantagens da competição e do livre mercado, ressaltando a importância de governos de Estado locais com a criação de fortalecimento de institucionalidades democratizantes (Fukuyama, 2005). Em resumo, o que se convencionou chamar de esquerda e direita passam a compartilhar, complementarmente, os ajustes de governo de Estado nessa racionalidade neoliberal desbloqueada após a queda do muro de Berlim e o fim do modelo soviético.

Em termos analíticos, é importante destacar que para uma e outra, a maior participação de todos e cada um nos processos decisórios da política estatal aperfeiçoa e inova as ações de governo e melhora, gradualmente, as condições de vida das pessoas no e do planeta (Passetti, 2007). Nesse jogo de antagonismos em que se busca ocupar o centro e ser o ator principal (protagonista), produz-se uma condição de equilíbrio no qual as práticas de governo e a inevitabilidade da política de Estado (seja para promover a segurança, seja para promover a igualdade de direitos, acessos a consumos variados e programas compensatórios) seguem como elementos imprescindíveis do atual conservadorismo moderado, entendido aqui para além de designações escoradas em estatutos ideológicos. Tal conservadorismo expresso como política de governo de Estado se mostra como versão institucional de algo mais elementar (por isso fundamental) da política na sociedade de controle, como disseminação de governos de condutas moderadas, crenças nas práticas de punição e recompensa, e expressas nos controles a céu aberto como convocação à participação.

Não se trata, portanto, de ignorar as conformações institucionais que esse governo de sociedade possa tomar, mas de localizar essa conformação no estatuto da conduta dos sujeitos em sua ação política, apresentando-se antes como prática ordinária das pessoas. Nesse

sentido, opta-se pela noção de *conservadorismo moderado* por evitar a nomenclatura política-ideológica e se mostrar como caracterização analítica da conduta de sujeitos na sociedade de controle, que leva a novas institucionalidades políticas fora dos modelos disciplinares dos partidos, Estados e instituições³.

Diante dessa reconfiguração da política, articulando antigos antagonismos ideológicos em práticas concertadas de conduta política e governo das condutas, os protestos de Seattle em 1999, que objetivavam impedir as reuniões de organismos internacionais como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Banco Mundial, anunciavam uma nova possibilidade de ação política fora do âmbito do Estado e dos partidos, e contra a tendência globalizante do capital financeiro (Gill, 2003), tendo como procedência o movimento zapatista em Chiapas e encontrando na internet, ainda sem o dinamismo das redes sociais digitais, uma via fundamental.

Não é o objetivo aqui discutir os equívocos e limites desse protesto (Carvalho Ferreira, 2002), tampouco sua rápida captura em enclaves de pressão de governo na forma do Fórum Social Mundial (FSM). Mas interessa indicar um efeito desses movimentos como ativação complementar em uma nova configuração política planetária em andamento. Trata-se de uma política radical que mostra sua permanência, como forma de atuação e alvos de contestação, habitando os atuais movimentos de ocupação de praças e desempenho de *indignados*.

Os *indignados* surgiram na Espanha em meio a manifestações que tomaram as praças de Madrid e Barcelona conhecidas como 15M, por serem realizadas no dia 15 de maio de 2011. Logo viraram a expressão de contestação às medidas de austeridade em toda Europa, que foram adotadas como resposta à crise de 2008. A disposição em fundar uma nova política é expressa hoje na ascensão dos partidos Syriza, na Grécia, e Podemos, na Espanha, dois países fortemente afetados pela crise e pelas medidas de austeridade. São, hoje, a face institucionalizada na nova política que se ensaiou nas ruas em 2011 (Zizek, 2012). O nome, *Indignados*, é atribuído ao livro-manifesto do jurista e escritor Stéphane Hessel, diplomata francês, de origem alemã, que combateu na resistência francesa e notabilizou-se como defensor dos direitos humanos. No livro, Hessel conclamava os franceses, notadamente os jovens, a se indignar contra o racismo, o desmonte do Estado de bem-

estar social, a degradação do meio ambiente, o tratamento dado aos imigrantes, entre outras questões. Interessava ao autor que os jovens deixassem a letargia e reconhecessem que “a motivação da resistência é a indignação” (2010: 11), passando, portanto, a exigir que a política institucional desse conta das demandas e necessidades econômico-sociais contemporâneas.

Nesse contexto, mais especificamente, caberia questionar se os protestos que emergem no que se convencionou chamar de movimento antiglobalização indicaram, em princípios dos anos 2000, uma possibilidade de ação política radical, contestando e confrontando a ressequida ação política voltada para centralidade de governos, ou se apenas cumpriram, do involuntário ao voluntário, o papel de formação política de protagonistas para ações ordinárias de ONGs que expandem, democraticamente, monitoramentos e penalizações. Ou ainda, se haveria uma relação entre o funcionamento democrático da internet, largamente utilizado em protestos e manifestações planetárias, e os cuidados e responsabilidades que se exigem, cotidianamente, dos cidadãos em suas condutas na busca de direitos e cumprimento de seus deveres.

Para indicar, ainda que brevemente, possíveis análises em torno desta questão, seria necessário traçar uma demarcação da internet e de seus mecanismos de monitoramento, aqui associados aos controles policiais praticados por cada um (e não apenas pela instituição polícia), para chegar à expansão e realização das penalizações operadas nas condutas de *cidadãos-polícia*.

Internet e polícia

O efeito imediato da NTIC (Novas Tecnologias de Informação e Comunicação) foi o de possibilitar, simultaneamente, tanto a rápida circulação de comunicação quanto o maior controle das informações. Ao emergir entre as disputas da Guerra Fria, nas salas do Pentágono do governo estadunidense, tais tecnologias popularizaram-se graças ao desenvolvimento da fibra óptica e dos computadores pessoais a partir dos anos 1990. Desde então, os *softwares* tornaram a produção e circulação de informações mais integrada e articulada, formando

ambientes de compartilhamento, grupos de discussão eletrônicos, comunidades virtuais ou as redes sociais digitais. Ao mesmo tempo, os objetos, ou *hardwares*, que *rodam* esses programas, foram se tornando cada vez mais móveis (celulares, *notebooks*, *tablets*) e popularizados, com potencial de conexão ampliado pela comunicação via satélite.

A internet, por sua própria configuração técnica, é menos uma rede de pontos interligados e dependentes e mais um sistema em fluxo que promove a independência e autonomia de cada unidade receptora de informação e conteúdo (Uehara, 2013). O objetivo é possibilitar, como estratégia de segurança, a manutenção ativa das unidades receptoras, mesmo que uma delas seja destruída, indicando, com isso, suas origens militares ainda na década de 1960, quando o projeto *Arpanet*, nos EUA, instalou as primeiras conexões do que viria a ser a internet a fim de proteger o conjunto de dados vinculados à segurança nacional estadunidense (Steinberg, 2005).

A partir dessa característica em sua formação, a expansão comercial para usuários comuns nas décadas de 1990 e 2000, instituiu, em pouco tempo, uma cultura de participação da qual a principal particularidade é a capacidade de compartilhamento num ambiente comum que tende ao infinito: a própria internet ou o chamado *ciberespaço*. Para o seu funcionamento ótimo, o primeiro requisito é a disposição em participar nessa gestão do comum e zelar por ela. Essa cultura da participação como forma de zelar pelo comum é o argumento central de Clay Shirky (2011) a respeito das transformações sociais produzidas pelo uso estendido da web. Para o autor há uma gestão autorregulada, comparada à leitura liberal da lógica de mercado que produz formas controle mútuos que são, por isso mesmo, mais eficazes que as formas institucionais e hierarquizadas de gestão social.

Essa gestão indicaria que as relações da *web* seriam praticadas como uma horizontalização, mas que não prescinde de policiamentos e punições que articulam essas práticas como campo de expansão da *polícia das condutas*, de uma *polícia* como cuidados entre agentes, na qual se requer menos controles institucionalizados de segurança e mais participação responsável de cada um se conduzindo como polícia de si e do outro em ambientes seguros. No entanto, quando se diz que o mercado não intervém nesse jogo de gestão comum, está se falando do mercado enquanto institucionalidade política e social, pois o que

Shirky descreve é o próprio funcionamento de mercado como regulador de condutas segundo a racionalidade neoliberal (Foucault, 2008b), no qual, poderíamos acrescentar, o jogo de gestão participativa cria controles policiais mútuos que garantem a ordem distribuindo as funções de monitoramento e penalização entre os próprios integrantes desse comum compartilhado.

O mundo da internet é, portanto, um mundo de regras e acessos controlados e autorizados, governado pelos protocolos de acesso e visibilidades. Esse governo dos protocolos compõe, nos comandos da sociedade de controle, a exigências por seguranças dos sistemas, confiança nos programas e tolerância das ações (Passetti, 2004). Há uma política que intensifica a articulação entre *política* (nas instituições e programas de Estado) e *polícia* (como prática local e conduta individual), dinamiza e intensifica os gostos por cuidar, monitorar, reivindicar, denunciar: não há politização possível⁴. Indicar essas condicionalidades da gestão comum no ambiente da web, no entanto, não implica uma sobredeterminação tecnológica. Apenas ressalta-se que ao ampliar a participação e o sentimento de pertencimento e uso comum de determinado ambiente, as práticas de cuidados são também compartilhadas resultando daí uma conduta política no qual a conduta policalesca em nome da gestão do comum torna-se imperativa aos que participam direta ou indiretamente da gestão.

O efeito dessa forma de atuar politicamente como polícia entre as pessoas e na relação com governos expande-se vertiginosamente com o uso cada vez mais comum dos meios de comunicação e informação instantâneas. Isto não é o mesmo que dizer que as tecnologias são *essencialmente* policiais, mas indicar a forma dessa racionalidade política. A onda de manifestações e protestos iniciada em 2011 nas *primaveras* no norte da África ou em desdobramentos de protestos por reformas nos países capitalistas centrais, oferece uma gama significativa de experiências e informações para questionar essa relação entre política, contestação e uso dos meios computo-informacionais, anunciando não apenas transformações no modo de protestar e de mobilizar-se para resistências variadas, mas também como via de renovação das condutas policiais nas práticas ordinárias de governos e ONGs.

A política dos protestos em vias de institucionalização

Pouco tempo após os eventos de 2011 e os seguintes movimentos de ocupação de praças, foi possível encontrar uma produção bibliográfica volumosa, em diversas línguas, que se seguiu ao arrefecimento dos protestos e manifestações⁵. Além das informações e análises nas mídias impressa, digital e televisiva, nota-se uma produção teórica e analítica marcando os efeitos e pontos de inflexão⁶. Destacamos, nessas análises dos protestos, três características simultâneas e complementares em sua ação política: a) a difusão de protestos menores, com temas e problemas localizados, utilizando as mesmas táticas de ocupação dos chamados *indignados* na Espanha; b) a intensificação da utilização e discussão acerca dos usos de tecnologias computo-informacionais *em* e *como* ações políticas; c) a incorporação como tema de estudos desses acontecimentos em áreas das ciências humanas.

Foi possível encontrar, desde 2011, em muitos países, muitos jovens que repetem as práticas de acampamento em praças e espaços públicos com demandas específicas, em geral nas áreas de educação, meio ambiente e produção cultural. A *Cúpula dos Povos*, evento paralelo à Conferência da ONU Rio+20, em 2012, vibrou na mesma chave dos protestos planetários (Augusto e Simões, 2013). Na cidade de São Paulo, em 2011, o Vale do Anhangabaú foi espaço para o *Acampa Sampa*, versão local do *Ocuppy Wall Street*, que repercutiu junto aos jovens da classe média escolarizada que frequentavam os bancos universitários. Como mostrou a reportagem da Folha de S. Paulo de 23 de setembro de 2012, os desdobramentos em torno das mudanças de conduta ou continuidade dos reclames *por um mundo melhor* se mostraram em grupos criados a partir da experiência em 2011, como as jovens “mães do Ocupa”: garotas que ficaram grávidas durante os dias de ocupação. Segundo uma das participantes: “o nascimento de uma criança —e as responsabilidades que surgem a partir disso— não se traduz no fim da militância, ‘até porque’, explica a fotógrafa Luna Amaral, 21, ‘criar um pequeno ser humano é uma maneira direta de mudar o mundo’”⁷.

No que se refere a um governo das condutas e/ou um governo de sociedade, a preocupação com as *responsabilidades*, individuais e do movimento, também repercute nas ações desses jovens. Como indicado na declaração da “mãe ocupa” quanto à responsabilidade de criar um filho, a preocupação com a legitimidade das ações do movimento de

jovens passa pelo reconhecimento de suas responsabilidades diante dos temas e problemas propostos, o que faz delas um variado meio pelo qual se inicia uma nova forma de ação política que nega as formas tradicionais de soberania, representação e participação, mas não rompe com a própria política. Funda uma alteração e uma contestação da ordem vigente, mas estabelece outras relações com a centralidade do comando e da lei, questionando menos as formas de organização do governo e mais as maneiras como ele é exercido. Reivindica-se uma *democracia de fato*, diante de sua expressão como direito, de modo que a busca por dignidade pelo que mostra de indignação, soma-se a uma conduta responsável pela busca de legitimidade diante do vazio demonstrado pela legalidade.

Essas breves indicações nos levam a estabelecer o itinerário desses protestos espetaculares e planetários com suas repercussões políticas diversas, como uma emergência de renovação das práticas de governo que responderia ao investimento na ampliação do protagonismo político que deve começar pelos jovens. Há uma indignação inicial em relação à forma pela qual se exerce o governo, que leva a uma participação responsável junto a uma pluralidade de forças em busca da produção de autonomia em diversos níveis (do individual à pluralidade de ações específicas), e nesse jogo de governos, a internet cumpre um papel importante, uma vez que amplia e intensifica as possibilidades de participação, direta e indireta.

Em relação ao uso e discussão dos meios eletrônicos, bastaria notar os usos de listas eletrônicas e provedores de petições públicas para pressionar governos e representações parlamentares. Constata-se a disseminação de práticas análogas ao que no Brasil viabilizou, no legislativo, em 2010, a votação da lei conhecida como *Ficha Limpa* (Lei Complementar 135/2010), a saber, a produção de uma iniciativa civil pública para encaminhamento de projeto de lei de iniciativa popular a ser votado pelos parlamentares. O principal provedor planetário dessa modalidade de mobilização é o *Avaaz*, *mundo em ação*⁸. Criado em 2007, seu nome é radical comum que significa “voz” em diversas línguas indo-europeias e seu objetivo é ser um instrumento de monitoramento e pressão civil sobre governos em todo planeta, produzindo adesão às causas em âmbito global e articulando possibilidades jurídicas de institucionalização de pautas reivindicativas.

No Brasil, o *Avaaz* existe desde 2012. Trata-se de uma via de pressão que corresponde às novas institucionalizações relacionadas aos modos de governos eletrônicos já utilizados por governos, inclusive para redação de leis constitucionais, como foi o caso da Islândia, em 2011⁹. Funciona também como medida plebiscitária, com a seguinte diferença: em vez de ser convocada pelo governo ou pelo soberano, como ocorria no século XX, a criação de uma demanda eletrônica permite que seja, indiretamente, convocada pela chamada sociedade civil organizada, que reconhece a autoridade soberana e faz desta atividade uma inflexão para a participação ampliada.

Há, com isso, um deslocamento da prática política pela intensificação de um governo de sociedade pela variedade de condutas, nesse caso especificamente eletrônica, dos governados, o que mostra uma clara incapacidade de se descolar da formalização institucional e da busca da lei soberana pela pressão legislativa por meio de um itinerário que compreende: a) a *indignação* diante de uma ação, decisão ou conduta política; b) a *participação* responsável (nesse caso eletrônica) em busca de um protagonismo e; c) a busca por autonomia e capacidade de influenciar nas políticas de Estado sem filiações político-partidárias tradicionais. No caso da constituição islandesa é preciso notar como a participação voltou-se quase que exclusivamente para a capacitação do governo, como forma de contenção de governos ditos incapazes para o aperfeiçoamento do Estado ou para uma maior correspondência entre o que querem as pessoas organizadas e o que se institucionaliza como ação de governo ou lei de Estado.

Estas breves descrições mostram uma tendência de rápida conformação em ações que buscam, de certa maneira, combinar a horizontalidade da internet com o fomento de uma ação política centrada nas mobilizações de jovens, atualizando e diversificando antigas práticas políticas. De um lado, torna-se objeto de um investimento em disputa pelo protagonismo juvenil, que fortalece as renovações de governo. De outro lado, intensifica, pelo protesto, a crença nos monitoramentos eletrônicos na busca por transparência e autonomia de um cidadão tomado em seu protagonismo planetário na *web*.

A *convocação à participação* diluiu impasses e divisões binárias em termos de ação política, fazendo com que esquerda e direita passassem a atuar num ambiente compartilhado e complementar, em meio

à disputa das variações e modulações democráticas. Nesse sentido, os monitoramentos eletrônicos filtraram os fluxos caudalosos dos conflitos em função de mostrar protagonistas, seja no espetáculo midiático de protestos e manifestações, seja no funcionamento do programa de assistência e prevenção ativado por fora ou exigido por dentro no mais ermo bairro de periferia. Está em jogo reagir às *indignidades*, atuar com responsabilidade e produzir efeitos de autonomia, seja para um jovem considerado infrator, para o tido como *despolitizado* ou para o ativista preocupado com o futuro do planeta. Para a jovem mãe do *Ocupa Sampa* ou para o usuário zeloso das redes sociais recomenda-se uma moral de cuidados na convivência, física ou eletrônica, o que produz uma variedade de penalizações como maneira de regular essa convivência: bloqueios de conteúdo eletrônico, petições para novas leis e regulações no parlamento. Uma série ampliável de monitoramentos e de práticas políticas que depende da disposição em protagonizar suas aplicações e funcionamentos. Dirigem-se aos jovens para que na vida adulta eles possam sobreviver como um adulto competitivo e politicamente responsável.

Das resistências e da antipolítica

Em meio aos variados processos de institucionalização, eletrônicas ou não, que seguem o itinerário de indignados e produzem *condutas policiais*, há também forças e práticas que resistem aos fluxos de controle. Se na sociedade disciplinar resistir era produzir outros espaços a partir dos quais se afirmavam contracondutas ao poder, na sociedade de controle, “resistir também não é mais uma atitude que ocorre em lugares ou atravessa a estratificação. É preciso se desdobrar rapidamente. É preciso ser intenso, virar vacúolo. (...) Outras (...) *associabilidades*. Diante da ideia, o fato; da perfeição, o imperfeito; da utopia a heterotopia; do futuro, o presente; da fraternidade, a amizade” (Passetti, 2003: 251).

As iniciais manifestações antiglobalização abriram um novo campo de contestação política que expôs o esgotamento da forma-partido e as confluências em uma nova racionalidade política entre esquerda e direita. No entanto, isso não se traduziu em ocaso da ação partidária ou em crise da democracia representativa. Ao contrário, as formas de participação na democracia formal foram diversificadas acoplando-se

a outras formas de fazer de política e produzir protagonismos que, ao final, confirmavam a ação política estatal. Mais que isso, foram acionados novos controles que prescindem de uma institucionalização acabada para renovar seus modos de ação. Isso é possível notar pelos desdobramentos dos movimentos e seus efeitos de mobilização logo após a crise econômica de 2008. Nesse jogo, as tecnologias computo-informacionais cumprem papel decisivo.

Se na sociedade de controle a velocidade e modulação dos fluxos são capazes de variadas capturas de forças sociais à primeira vista contestadoras da ordem política e econômica, como se movem as resistências? Um começo de resposta encontra-se no questionamento não mais às formas de se fazer política e aos possíveis usos que se pode fazer das tecnologias de informação, mas da própria política como tecnologia moderna e contemporânea de dominação e condução das condutas.

Ao acompanhar os desdobramentos e a rápida captura dos movimentos de ocupação iniciados em 2011, e sua conformação em uma lógica reivindicatória capaz de renovar uma racionalidade política específica, despontou a indicação de que, para além de *uma outra política* ou de *uma nova política*, as resistências na atual sociedade de controle que incomodam as pacificações reivindicatórias e referidas ao Estado se apresentam mais como uma *antipolítica* (Augusto, 2013a), pois interessam-se em quebrar tanto as protocolares relações diplomáticas dos fluxos eletrônicos, quanto a lógica político-estatal capaz de absorver toda sorte de política reivindicativa. Essa *antipolítica* não se mostra nem participativa, nem tampouco propositiva, mas se apresenta como forma de *ação direta* que rompe com o teatro político e sua busca por outras representações e novos protagonistas. Essa característica indicaria uma aproximação com a história dos anarquismos e a forma de uma *cultura libertária*, de modo que analisar essa aproximação implicaria atentar ao que escapa aos controles e às múltiplas e dinâmicas formas de absorção, inclusão ou assimilação das demandas reivindicatórias que pululam no mundo de hoje. Indicaria, portanto, reparar nas práticas de poder que inventam ou redimensionam costumes liberados da política institucional, composta tanto pelo Estado quanto pela chamada “sociedade civil organizada” e os *indignados*.

Em meio às formas contemporâneas de resistências à sociedade de controle, iniciadas com o *movimento antiglobalização*, que despontou

para o planeta a partir de Seattle 1999, a atitude *antipolítica* podia ser notada em meio aos praticantes da tática *black bloc*. Enquanto o conjunto variado de grupos e subjetividades, presentes naquele inaugural evento, voltavam-se para uma posição propositiva de barrar os acordos comerciais da OMC e indicar a possibilidade de uma outra globalização, uma minoria vestida de negro usava o evento de protesto apenas como via de expressão de sua recusa (Depuis-Déri, 2014). Não havia estratégia, reivindicação ou proposição a serem compartilhadas ou negociadas. Logo, não havia protagonismo em disputa e, tampouco, política a ser institucionalizada.

Mesmo se utilizando de meios eletrônicos de comunicação e difusão, os praticantes do bloco negro não se interessam por compartilhar responsabilidades ou produzir adesões políticas. Sua *antipolítica* está na atuação pública como recusa de disputas e negociações, um pouco como a diferença entre hackers e crackers, enquanto os primeiros funcionam, mesmo que involuntariamente, como aperfeiçoadores dos sistemas de segurança eletrônicos, os segundos apenas criam constrangimentos para máquina e seus gestores. A *antipolítica*, expressa por praticantes de táticas de recusa é, na sociedade de controle, o que foram os *ludditas* na sociedade disciplinar: sabotadores dispostos a não reformar o sistema que lhes oprimia. Não se trata de uma atitude anti-tecnológica primitivista, mas de partir da recusa das políticas de dominação como forma de atuação e resistência. Uma *antipolítica* em constante mutação diante das metamorfoses das tecnologias de governo.

Em pouco tempo, mídia e discursos governamentais passaram a identificar as cenas de violência em manifestações com os *black blocs*, transformando-os aos olhos de um público ampliado em uma organização, com líderes e propósitos (mais ou menos criminosos, conforme a avaliação). De pronto, a histórica pecha de badermeiros ou agentes do caos, atribuída aos anarquistas, foi associada aos *black blocs*. Depuis-Déri (2014) insiste, no entanto, que a conformação dos *black blocs*, desde as procedências europeias dos anos 1980, constitui uma tática de ação e não uma organização ou partido. Um modo de agir no contexto de manifestações massivas e como resposta à violência policial. A ausência de uma representação e de uma vontade de representação – característica que, de fato, aproxima os *black blocs* da tra-

dição anarquista —incomoda não apenas as autoridades e instituições políticas, além de partidos e sindicatos, mas também às novas formas de ativismo reivindicatório afeitos à participação na sociedade de controle. É importante notar que a acusação que pesa sobre os *black blocs* advinda das instituições políticas tradicionais também encontra eco entre os novos ativistas da sociedade civil organizada que procuraram, como se deu nas jornadas de junho de 2013 no Brasil, se desassociar de qualquer vínculo com os mascarados negros, temerosos de que suas reivindicações junto aos poderes políticos e à chamada opinião pública pudessem ser deslegitimadas (Rodrigues e Brancoli, 2013).

A ausência de demandas e da busca por legitimidade faz dos *black blocs* uma prática *antipolítica* que se utiliza dos meios computo-informacionais —tal qual os *indignados* e ativistas anti e alterglobalização— mas sem os objetivos destes. Sua atitude de confronto expressa uma realização no momento, sem institucionalidade ou perseguição de uma dada institucionalização. Por esse motivo, são insuportáveis para o Estado e as empresas, assim como para a moral do conservadorismo moderado instalado entre tradicionais e novos militantes. Os *black blocs*, portanto, não participam da política contemporânea; eles a invadem e violam, explicitando que, na sociedade de controle, os limites entre contestação, captura, sujeição e práticas de liberdade trafega veloz em fluxos difíceis de serem mapeados e contidos pelas institucionalizações políticas.

NOTAS

1. As modulações são tomadas aqui segundo a descrição de Deleuze (2000) como tecnologia de poder característica da sociedade de controle. Sobrepõem-se aos moldes que fabricaram os indivíduos nos confinamentos da sociedade disciplinar, movem-se com rapidez e produzem adaptações modulares, como uma técnica inclusiva e não divisória como os moldes. Segundo o autor, “os confinamentos são *moldes*, distintas modelagens, mas os controles são uma *modulação*, como uma moldagem auto-deformante que mudasse continuamente,

a cada instante, ou como uma peneira cujas malhas mudassem de um ponto a outro” (Idem: 221).

2. O próprio site da *Wikileaks*, que se define como uma organização de mídia sem fins lucrativos (not-for-profit media organization) em defesa da liberdade de imprensa, e o perfil de Julian Assange publicado em junho de 2010 na *The New Yorker Magazine*, descrito em ritmo de filme de ação, dão notas da positividade e lucratividades, políticas e econômicas, dessas ações de espionagem eletrônica. Ver sítios eletrônicos: <http://wikileaks.org/About.html>, para o que é a Wikileaks e http://www.newyorker.com/reporting/2010/06/07/100607fa_fact_khatchadourian para o perfil de Assange. (Acesso em 02/06/2014).
3. Segue aqui uma orientação metodológica de Foucault sobre a análise das relações de poder ao afirmar que “não se trata de negar a importância das instituições na organização das relações de poder. Mas de sugerir que é necessário, antes, analisar as instituições a partir das relações de poder, e não o inverso; e que o ponto de apoio fundamental destas, mesmo que elas incorporem e se cristalizem numa instituição, deve ser buscada aquém” (Foucault, 1995: 245).
4. O que se recusa como politização possível é uma concepção corrente, no que se refere aos meios tecnológicos, segundo a qual as ferramentas seriam apenas meios técnicos capazes de direção política segundo a ação interessada dos usuários. Sobre essa abordagem ver Laymert Garcia dos Santos (2003). A partir das sugestões de Passetti (2004), o que se afirma é o funcionamento protocolar da internet como forma de uma racionalidade política específica condizente com os comandos na sociedade de controle.
5. Ver, dentre outras, David Harvey et. al. (2012), para uma interpretação mais próxima ao marxismo e Saul Newman (2010), para uma leitura mais próxima dos anarquismos e do pós-estruturalismo.
6. Ver Augusto e Simões (2012). A descrição do texto, a visualização de imagens dos protestos e leitura do verbete, escritos por Sébastien Faure, são esclarecedores no que se refere às diferenças entre a política dos protestos e uma atitude anarquista de contestação, confronto e insurreição.
7. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/multimedia/videocasts/1157901-nove-meses-apos-protesto-ocupa-sampa-vive-baby-boom.shtml> (Acesso em 15/12/2012).

8. Disponível em: <http://www.avaaz.org/en/> (Acesso em: 25/03/2014).
9. **Que também expande**, via internet, os monitoramentos policiais diretos e indiretos com incorporação de penalizações mais eficazes, como aparece em reportagem do jornal Folha de S. Paulo de 05/06/2011, “Constituição.com”. Segundo a reportagem: “As reuniões da Assembleia Constituinte são transmitidas on-line, e os cidadãos dão opinião nas redes sociais (sobretudo Facebook) a respeito da nova Carta. O resultado dessa colaboração civil será um rascunho entregue em 29 de julho [2011] para votação no Parlamento. (...) Por exemplo, foi incluída a sugestão feita por um policial de que a Constituição torne mais fácil a recuperação de propriedades roubadas. A primeira-ministra acredita que o apoio amplo da população é essencial para uma nova Carta, ‘pois [um novo texto] significa um novo contrato social’. ‘Temos todas as razões para envolver a sociedade em todas as etapas’. O produto final desse processo, para Gylfason - que culpa a corrupção bancária e o lobby da indústria pesqueira pela quebra do país- tem de ser como uma ‘barreira contra governos incapazes’”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Augusto, Acácio & Simões, Gustavo (2012). “Movimentos de protestos e ocupações” In *Revista Ecopolítica*, v. 2. *Sessão paisagens*, com indicação do verbete *Insurreição*, por Edson Passetti. São Paulo, Nu-Sol/PUC-SP, 2012. Disponível em http://www.pucsp.br/ecopolitica/galeria/galeria_ed2.html.
- Augusto, Acácio & Simões, Gustavo (2012). “Uma verdade sustentável? Rio+20 e Cúpula dos Povos de uma perspectiva ecopolítica” In *Revista Ecopolítica*, v. 3. São Paulo, Nu-Sol/PUC-SP, 2012. Disponível em: http://www.pucsp.br/ecopolitica/galeria/galeria_ed3.html.
- Carvalho Ferreira, José Maria (2002). “Equívocos dos movimentos sociais anti-globalização” In *Revista Verve*. São Paulo: Nu-Sol, 2002, pp. 75-89.
- Augusto, Acácio (2013). *Política e polícia. Cuidados, controles de penalizações de jovens*. Rio de Janeiro, Lamparina, 2013.

- Augusto, Acácio (2013a). *Política e antipolítica: anarquia contemporânea, revolta e cultura libertária*. Tese de doutorado. São Paulo: PUC-SP.
- Castels, Manuel (2013). *Redes de Indignação e Esperança*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- Deleuze, Gilles (2000). “Post-Scriptum: sobre as sociedades de controle”
In *Conversações*. Tradução de Peter Pál Pelbart. São Paulo, Editora 34.
- Deleuze, Gilles & Guattari, Félix (2002). *Mil platôs. Capitalismo e esquizofrenia*, vol. 5. Tradução de Peter Pál Pelbart e Janice Caiafa. São Paulo, Editora 34.
- Depuis-Déri, Francis (2014). *Black Bloc*. Tradução Guilherme Miranda. São Paulo, Veneta.
- Depuis-Déri, Francis (2014). *Who's afraid of the black blocs? Anarchy action around the world*. Oakland: PM Press.
- Foucault, Michel (2001). *A vontade de saber — História da sexualidade vol. I*. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro, Gral.
- Foucault, Michel (2002). *Vigiar e punir*. Tradução de Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes.
- Foucault, Michel (2008a). *Nascimento da biopolítica*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo, Martins Fontes.
- Foucault, Michel (1995). “O sujeito e o poder”. In Dreyfus, Hubert & Rabinow, Paul. Michel Foucault. *Uma trajetória filosófica*. Tradução de Vera Porto Carrero. Rio de Janeiro, Forense Universitária.
- Foucault, Michel (2008b). *Segurança, território, população*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes.
- Fukuyama, Francis (1992). *O fim da História e o último homem*. Rio de Janeiro, Rocco.
- Fukuyama, Francis (2005). *A construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI*. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco.
- Garcia Dos Santos, Laymert (2003). *Politizar as Novas Tecnologias: o impacto sócio-técnico da informação digital e genética*. São Paulo, Editora 34.

- Glenny, Misha (2013). *Mercado Sombrio: o cibercrime e você*. São Paulo, Companhia das Letras.
- Harvey, David *et. al.* (2012). *Ocuppy: movimentos de protesto que tomaram as ruas*. São Paulo, Boitempo/Carta Maior.
- Hessel, Stéphane (2010). *Indignez-vous!*. Paris, Indigène Édition.
- Lefort, Claude (2011). *A invenção democrática: os limites da dominação totalitária*. Coleção Invenções Democráticas. Tradução Isabel Loureiro e Maria Leonor Loureiro. Belo Horizonte, Autêntica Editora.
- Newman, Saul (2010). *The Politics of Postanarchism*. Edinburgh: Edinburgh University Press Ltd.
- Passetti, Edson (2003). *Anarquismos e sociedade de controle*. São Paulo, Cortez.
- Passetti, Edson (2004). “Segurança, confiança e tolerância: comandos na sociedade de controle” In *São Paulo em Perspectiva*. Vol. 18, nº 1. São Paulo, jan./mar. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100018
- Passetti, Edson (2007). “Poder e anarquia. “Apontamentos libertários sobre o atual conservadorismo moderado”, In *Revista Verve*, São Paulo, Nu-Sol, v. 12, pp. 11-43.
- Rodrigues, Thiago; Brancoli, Fernando (2013). A Brazilian Spring? No, not really. *LSE Ideas*, 2013. Disponível em <http://blogs.lse.ac.uk/ideas/2013/07/a-brazilian-spring-no-not-really/>
- Shirky, Clay (2011). *A cultura da participação: criatividade e generosidade no mundo conectado*. Tradução de Celina Portocarrero. Rio de Janeiro, Zahar.
- Steinberg, Gustavo (2005). *Política em pedaços ou política em bits*. Brasília: UnB.
- Stephen, Gill (2003). *Power and Resistance in the New World Order*. New York, Palgrave McMillan.
- Uehara, Luíza (2013). *Política e modulações. Há vida libertária na Internet?* Dissertação de Mestrado. São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais – PUC-SP.
- Zizek, Slavoj (2012). *O ano em que sonhamos perigosamente*. Rogério Bettoni. São Paulo, Boitempo.

Notícias

Folha De S. Paulo. Nove meses após protesto, Ocupa Sampa vive 'baby boom'. 23/09/2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/multimedia/videocasts/2012/09/1157901-nove-meses-apos-protesto-ocupa-sampa-vive-baby-boom.shtml>.

The New Yorker. Julian Assange's mission for total transparency. 07/06/2010. Disponível em: <http://www.newyorker.com/magazine/2010/06/07/no-secrets>.

Sites

Avaaz. Disponível em: <http://www.avaaz.org/en>.

Wikileaks. Disponível em: <http://wikileaks.org/About.html>.

SUMMARIO

Política, participação e resistências na sociedade de controle: entre indignados e a antipolítica

A passagem do século XX para o XXI trouxe grandes transformações que impactaram as tecnologias políticas e as de informação e comunicação. A emergência de uma sociedade de controle trouxe novas perspectivas também para as resistências ao exercício do poder. Este ensaio objetiva indicar possibilidades de análise dos movimentos de contestação da ordem que turvaram a diferenciação entre esquerda e direita e, hoje, se apresentam oscilantes entre as capturas e negociações políticas. Nesse ambiente de lutas políticas e capturas despontam, também, resistências que não aceitam o jogo político da participação e da representação, afirmando atitude antipolítica como recusa da ordem.

ABSTRACT

**Politics, Participation and Resistance within the Control Society:
between the Outraged and Anti-Politics**

The passage from the twentieth to the twenty-first brought a great deal of changes that impacted the political technologies as far as the information and communication technologies. The emergence of the society of control brought also new perspectives for the resistances to the exercise of power. This article aims to indicate possibilities of analysis of the contestation movements to the order that blurred the distinction between left and right and that, nowadays, present themselves caught between captures and political negotiations. In such an ambient of political strives and captures, it is possible to see the emergence of resistances that do not accept the political logic of participation and representation, affirming an antipolitical attitude as a refusal of the established order.

RESUMEN

**Política, participación y resistencias en la sociedad de control:
entre indignados y la antipolítica**

El pasaje del siglo XX al siglo XXI trajo un gran conjunto de cambios que impactaron tanto las tecnologías políticas como las tecnologías de información y comunicación. La emergencia de la sociedad de control permitió el surgimiento de nuevas perspectivas para las resistencias al ejercicio del poder. El presente artículo pretende indicar posibilidades analíticas de los movimientos de contestación al orden que esfuman la distinción entre izquierda y derecha y que, actualmente, se muestran oscilantes entre capturas y negociaciones políticas. En ese ambiente de luchas políticas y capturas, es posible notar la emergencia de resistencias que no aceptan el juego político de la participación o de la representación, y que afirman una actitud antipolítica de rechazo al orden establecido.



La transnacionalización del capital y las nuevas formas de activismo político. La experiencia de las centrales del Cono Sur

Mercedes Botto¹

Introducción

La globalización económica generó un cisma sobre las formas de intermediación y de participación política que dominaron la dinámica democrática de los estados nacionales. Hasta mediados de los años setenta, el vínculo entre ciudadanos y gobernantes estuvo mediatizado principalmente por instituciones, como los partidos o los grupos de intereses. Hoy día estas instituciones formales y ancladas en lo nacional resultan insuficientes a la hora de incluir a actores subnacionales o conflictos surgidos de la arena global, como el narcotráfico, la sobre

explotación de los recursos naturales y/o, las pandemias. El objetivo de este artículo es, como el resto de los capítulos que comparten este volumen de *Pensamiento Propio*, aportar elementos para entender las nuevas tendencias regionales en materia de participación ciudadana y activismo político. En este caso particular focalizaremos la atención en los cambios en la formas de acción colectiva de un actor corporativo, como las organizaciones sindicales.

La globalización económica² afectó a los sindicatos tanto en la esfera política como en la privada. En la primera erosionó su capacidad de representar a los trabajadores en la mesa de negociación colectiva nacional, al quitarle la responsabilidad de sus contrapartes —empresas y gobiernos— de responder a las presiones y demandas laborales surgidas en las fábricas y de la comunidad. A nivel de empresas, la incorporación de las directivas por empresas, cambio las formas de representación colectiva por los acuerdos de productividad, reduciendo las garantías del trabajo tradicional y aumentan el número de puestos temporarios e inseguros. Estos cambios desafían a las organizaciones a innovar sus estrategias de reclutamiento y de solidaridad para retener a sus afilados y asegurar la continuidad de sus organizaciones. Mientras ellos tienen que lidiar con estructuras fijas, el capital trasnacional muda de destinos fácilmente (Harcourt & Word, 2004).

El foco de este artículo está puesto en la estrategia de internacionalización de las centrales latinoamericanas, en especial las del cono sur, para enfrentar este tipo de problemas. Centramos el análisis en los procesos de integración económica que tomaron forma en la región hacia finales de los ochenta porque ellos reproducen la dinámica de la transnacionalización del capital en menor escala. En estos casos, fueron los gobiernos de América Latina los que iniciaron una carrera hacia la firma de acuerdos de liberalización comercial a comienzos de las noventa para atraer la inversión privada externa (de ahora en más IED) asegurarles un mercado de producción y consumo a bajos costos. Si bien por una parte, eliminaban las barreras arancelarias y normativas para favorecer la libre circulación del capital; por la otra, evitaban que los trabajadores se movieran libremente de un país a otro. Procesos semejantes se dieron en el cono sur con el Mercosur, en la región andina con la Comunidad Andina (CAN), en América Central con la Comunidad del Caribe (Caricom) y en América del Norte

con el Tratado de Libre Comercio (NAFTA en su sigla en inglés). En este artículo nos centraremos tan sólo en tres de ellos: el Mercosur, Nafta, ALCA, por incluir a las centrales más grandes y poderosas del continente.

La hipótesis que buscamos demostrar habla de un proceso de transnacionalización de la acción colectiva sindical como estrategia de defensa frente a la pérdida de poder y de vulnerabilidad de estos actores a nivel nacional. Si bien no se trata de un fenómeno novedoso, ya que estas centrales contaban en su mayoría con redes de pertenencia a familias sindicales internacionales³; podemos hablar de un cambio de forma: en ella sobresale el alcance regional (redes transnacionales), la inclusión de prácticas disruptivas (protestas y movilizaciones) y un componente multisectorial que incluye otro tipo de organizaciones sociales. La expresión más acabada de este nuevo tipo de activismo político se plasmó en la alianza social continental (ASC) que se creó para resistir el intento de conformar un área de libre en las Américas (ALCA) y en donde las centrales sindicales del MERCOSUR tuvieron un papel clave.

La pregunta que intentamos responder es en qué medida este proceso de transnacionalización forma parte de la construcción de una nueva identidad o fue parte de una estrategia para recuperar el peso perdido en las relaciones capital-trabajo. Para responder a estas preguntas recurriremos a los aportes de las teorías de la acción colectiva que como la de la estructura de oportunidades políticas (EOP) y la de los nuevos movimientos sociales (NMS aportan herramientas claves para analizar la relación entre contexto e identidad. La comparación de las distintas de experiencias de activismo sindical que aquí analizamos nos obliga a ser cauto en la respuesta en el corto y mediano plazo. Si bien el sindicalismo sudamericano, bajo el liderazgo de las centrales de Argentina (CTA) Brasil (CUT) y Uruguay (PIT-CNT) fue construyendo un modelo de sindicalismo alternativo, más autónomo del estado y más vinculado con otras organizaciones sociales. Los pasos que siguieron en el escenario posterior al ALCA nos hablan de una vuelta a los patrones tradicionales de subordinación al condominio estado-capital. De allí la conclusión de que los avances demostrados en el ALCA fueron más el resultado de factores exógenos que endógenos a la acción colectiva y que muy difícilmente ese contexto (EOP) pueda volver a repetirse.

El artículo está dividido en cinco partes, en la primera se identifican las principales teorías y conceptos de la teoría de los movimientos sociales transnacionales con que se analizara los procesos de activación sindical. En los capítulos sucesivos se hace un recorrido cronológico de cada experiencia empezando por Mercosur (1991) y del NAFTA (1993); el fracaso del ALCA (2000) hasta la actualidad nuestros días con la experiencia de UNASUR (2008).

La teoría de las oportunidades como marco de análisis del activismo sindical: aportes y limitaciones

Hay muchas maneras de analizar la acción colectiva y su vínculo con los sistemas políticos, en este caso de alcance regional. Entre los marcos conceptuales disponibles encontramos dos que marcaron el debate sobre los movimientos sociales en los últimos treinta años: el de estructuras de oportunidades políticas (EOP) entre cuyos principales exponentes están Tilly (1995) y Tarrow (1997) y la de los nuevos movimientos sociales (NMS) delineada por autores como Pizzorno (1986) y Melucci (2002), entre otros. Ambos enfoques son coetáneos y surgieron para analizar las transformaciones que se estaban operando con la crisis del capitalismo post industrial: los cambios en el sistema político y la emergencia de nuevos actores (no institucionalizados). Hoy día estas teorías reaparecen y se renuevan para explicar la emergencia de nuevos movimientos transnacionales, en los que el estado deja de ser el *locus* desde donde analizar y explicar la acción colectiva; pero, no deja de ser uno de sus blancos, junto a los mercados de la misma.

Entre los aportes y herramientas que nos brindan estas teorías encontramos algunos puntos de coincidencia, que son útiles para analizar nuestro objeto de estudio. Ambas teorías identifican a las crisis estructurales como momentos o ventanas de oportunidad para la creación de los nuevos movimientos; aunque difieren en los factores (condiciones) que explican su surgimiento y continuidad en el tiempo.

La teoría de EOP focaliza a mirada sobre el “contexto” al plantear que *“el tiempo-oportunidad y el destino de los movimientos es ampliamente dependiente de las oportunidades de los grupos insurgentes para cambiar la estructura institucional”* (Mc Adam, 1999). En este sentido, la EOP

que facilita la acción colectiva es aquella en donde están presentes los siguientes aspectos de la acción, aunque puedan presentarse de manera no formal ni permanente: 1) la apertura del acceso a la participación⁴; 2) la existencia de alineamientos políticos inestables (que crean incertidumbre e incentivos para la competencia fuera del estamento político); 3) la disponibilidad de aliados influyentes, que puedan incentivar a los agraviados a la acción colectiva; 4) Por último, las divisiones entre las élites y en el seno de las mismas, que puedan incentivar a segmentos que no están en el poder a sumarse y defender al “pueblo” (Tarrow, 1997).

La teoría de los NMS, en cambio, focaliza sobre los factores de tipo endógenos a la acción colectiva, apuntando a elementos que como la “identidad colectiva” le dan unidad y continuidad a la acción, ya que integran y generan interdependencia entre los individuos y los grupos que la componen. La identidad colectiva es, el resultado de una construcción y negociación entre los propios actores sobre el significado de la acción y adopta la forma de significados culturales (Pizzorno, 1996). Al momento de crear el “nosotros (identidad colectiva)” los individuos o grupos de la alianza comparten y ajustan entre ellos al menos tres tipos de orientaciones: 1) aquellas relacionadas con los fines de la acción (el sentido que tiene para el actor); 2) las vinculaciones con los medios (posibilidades y límites de la acción) y finalmente las relacionadas con el ambiente (contexto). Esta construcción no surge de la nada, sino que es el resultado de una “inversión organizativa”, en la que interactúan objetivos, recursos y obstáculos y en donde las funciones de liderazgo y las formas organizativas le intentan dar un orden más duradero y previsible a estas definiciones.

Un segundo punto de coincidencia entre ambas teorías se refiere a la caracterización de un movimiento social, como algo distinto a un grupo, caracterizado como una forma compleja de acción, que consiste en interacciones intermitentes entre actores numerosos que desafían al poder (los públicos). Sus principales rasgos la solidaridad, el conflicto y la ruptura de límites en que ocurre la acción (Melucci, 2002). Estos rasgos se combinan de distinta manera para dar lugar a tres formas de acción colectiva: la acción colectiva violenta; la acción colectiva convencional y la acción colectiva disruptiva, que es la más paradigmática de todas ellas (Tarrow, 1997).

Si trasladamos estos conceptos clave al ámbito de las relaciones internacionales y de los fenómenos de acción transnacional, nos enfrentamos a algunas complicaciones. La primera de ella deriva de la existencia de dos planos o niveles de acción en los que los activistas participan: el plano local y el plano internacional. Este juego a doble nivel complejiza el uso de estos conceptos que fueron pensados originariamente para aplicarlos a la interacción de estos sujetos en el ámbito del estado nación (Risse-Kappen, 2005). A esta complejidad se suma otra, que deriva de la interacción entre dos niveles de acción con distinto grado de institucionalización. Así por ejemplo, al aplicar el concepto analítico como “oportunidades políticas” al ámbito transnacional, algunos autores han buscado adaptar el modelo doméstico y hablan de impactos e interacciones en distintos niveles, utilizando el concepto al de “Multilayers Opportunity Structures”. Pero, salvo en el caso en la UE en donde existen niveles de institucionalidad elevada en cada uno de los tres niveles (subnacional nacional y supranacional) esta concepto resulta de difícil aplicación.

Lo mismo sucede con la caracterización que hace Sikkink (2005) sobre los distintos escenarios posibles de la interacción transnacionales⁵. La autora identifica cuatro escenarios posibles en donde se combinan distintos tipos de estructura y dependiendo de la combinación las oportunidades y dificultades de la acción transnacional; pero como operacionalizar la apertura o cerrazón de un escenario, teniendo en cuenta que cada nivel de acción tienen sus propias características y dinámicas. En este sentido, uno de los aportes de las RRII a este fenómeno ha sido el de señalar que las EOP en el ámbito internacional asumen otros formatos, como las instituciones internacionales, los regímenes internacionales, las negociaciones comerciales, y que al igual que los estados estas estructuras institucionales también generan incentivos o límites a la acción colectiva (Khagram et al, 2002). Lo importante a señalar es que “una estructura de oportunidad política internacional no desplaza la estructuras domésticas, más bien interactúan con ellas (2002, pp.18).

Un segundo problema que surge al momento de aplicar las herramientas de las teorías de los movimientos sociales a los movimientos transnacionales deriva de la gran heterogeneidad y diversidad que caracteriza su composición de estos últimos. De hecho muchos au-

tores descreen de la existencia de ellos y han preferido reemplazar el concepto por otros que hacen referencia a grupos más homogéneos⁶. La solución a este problema ha sido la de crear el concepto de “poder del enmarcado” definido como un proceso por el que las creencias, los valores e intereses de los individuos son congruentes con los objetivos actividades e ideología que desarrollan una determinada campaña. Un marco maestro se construye a partir de la interpretación común que hace un grupo de la realidad y están fundados en ideas causales, como por ejemplo, la de asociar la precariedad laboral entendida como debilitamiento y pérdida de derechos laborales y aumento de la pobreza a los acuerdos laborales (Della Porta, 2007). Sin embargo, la dificultad no deriva de la posibilidad de construir una identidad o marco de ideas que aglutine la diversidad al interior de los movimientos, que lo hay y muchos⁷, sino asegurarles su continuidad en el tiempo.

A partir de los conceptos, en las aginas que siguen nos proponemos caracterizar cada una de las experiencias de transnacionalización de la acción colectiva sindical, identificando el tipo de contexto (EOP) en el que se desarrolla y los consensos construidos al interior de la alianza (identidad).

1. El Mercosur y la transnacionalización sectorial

Hacia mediados de los años ochenta y comienzos de los noventa, América Latina transitaba por una profunda transformación política y económica fruto de dos fenómenos que se dieron de manera más o menos simultánea. El primero fue la recuperación de las democracias y un mayor apego a sus formalidades institucionales; el segundo, un proceso de creciente apertura y transnacionalización de las economías nacionales promovidas por las instituciones económicas internacionales y el paradigma neoliberal en boga a escala global. Con este telón de fondo, los nuevos gobiernos democráticos iniciaron una carrera hacia la firma de acuerdos de libre comercio, con los que aspiraban a consolidar los procesos de apertura unilateral que venían aplicando a escala nacional y unilateral, sino también promover el crecimiento comercial y la inversión externa directa (IED). Para las organizaciones de la sociedad civil en general y para las organizaciones sindicales en particular, la propuesta de desregular las economías generó temor ante la posible pérdida de puestos de trabajo y conquistas alcanzadas en

materia de seguridad social y protección medioambiental. Sin embargo, la forma que adoptarían estas formas de resistencia fue cambiando con el tiempo según el nivel de amenaza percibido por las organizaciones en cada escenario de negociación (Botto, 2013).

En el caso del Mercosur, el nivel de amenaza y conflicto fue menor que en las negociaciones bilaterales que se llevaron adelante entre países limítrofes con desigual nivel de desarrollo, como fue el Nafta, que analizaremos en el apartado siguiente. Tres razones explican la peculiaridad del contexto del Mercosur. En primera lugar, se trataba de un acuerdo firmado entre economías de igual nivel de desarrollo. Si bien existían asimetrías de poder y de desarrollo entre algunos socios como Paraguay y Brasil - las legislaciones nacionales en materia de trabajo y protección social, no eran muy distintas a nivel nacional (Cortinas, et al 2010)⁸. En segundo lugar, el Mercosur prometía, apoyada en la letra del acuerdo de Asunción (1992), alcanzar un mercado común, en el que a semejanza con la Unión Europea, se aseguraría la libre circulación de los factores de producción - trabajadores incluidos- lo que aseguraría una distribución más simétrica de los beneficios, al menos entre los ciudadanos de la región. De esta manera y a pesar de los costos que conllevaría la liberalización arancelaria, como primera paso hacia la integración económica, las organizaciones sindicales de los países miembros apoyaron el proceso e identificaron a Mercosur como un espacio para fortalecer sus vínculos de solidaridad y enfrentar los procesos de flexibilización laboral que se estaban llevando adelante en los respectivos países.

De entre todas las organizaciones sociales del mercosur las que primero que se activaron fueron las organizaciones sindicales. Contaban con una ventaja, la existencia de una red regional —la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS)— que había sido creada en 1986 con apoyo financiero de la Organizaciones sindicales católicas europeas —CLAT— y la American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations estadounidense —AFL-CIO para apoyar y consolidar la vigencia del estado de derecho y de la democracia en la región tras los primeros síntomas de inestabilidad política en Argentina. Inicialmente, esta red estuvo integrada por las organizaciones tradicionales de la Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, Uruguay y Paraguay que estaban afiladas a las ORIT; pero en el Mer-

cosur renovó su composición y aumentó su visibilidad pública. El liderazgo rápidamente quedó en manos de tres centrales nacionales —la Central Única de los Trabajadores (Brasil) la PIT-CNT (Uruguay) y la CTA (Argentina)— que proponían un modelo de organización y lucha sindical distinta al sindicalismo tradicional surgido al calor de los regímenes populistas (Dobrusin, 2012; Iglesias, 2012). En primer lugar, todas ellas se articularon (de manera diversas) a organización de base, incluyendo entre sus aliados y bases de sustentaron a organizaciones de base o a movimientos de desocupados (como en el caso de CTA) y/o a partidos políticos clasistas como el Partido de los Trabajadores (PT). En segundo lugar, todas ellas se oponían abiertamente a las políticas neoliberales llevadas adelante por sus respectivos gobiernos y utilizaron el ámbito regional para ganar autonomía y visibilidad pública. Por último, y como colorarlo de esta innovaciones, introdujeron nuevas prácticas de protestas y de activación en el ámbito nacional, a traes de la organización de manifestaciones de protesta ciudadanas contra el gobiernos de turno⁹.

A pesar de la activación a nivel nacional, la participación de estas centrales a escala regional se caracterizó por la participación institucionalizada y la colaboración estrecha con los gobiernos, representados en la figura de los ministerios de trabajo (Botto, 2004). Si bien las propuestas fueron cambiando con el tiempo, desde un comienzo, la meta de las la CCSCS fue la de ampliar la agenda comercial e incorporar la “dimensión social” a través de la inclusión de los actores sociales en los procesos decisionales y la creación de normativas vinculadas a las condiciones del trabajo y el empleo. Entre ellos sobresale su rol activo que asumieron en la creación del Foro Económico y Social (1994), el acuerdo multilateral de seguridad social (1997), la Declaración y la comisión Socio Laboral (1998), el acuerdo de residencia (2002), la creación del grupo de alto nivel (2005) el instituto de trabajo del Mercosur (2009), entre otros. Si bien el número de iniciativas aprobadas no es poca, sus impactos concretos se relativizan al no existir en el diseño institucional del Mercosur mecanismos vinculantes que los haga obligatorios en su implementación a nivel nacional.

Llegamos así al final de la descripción de este caso, con la sensación de que la activación transnacional alcanzo forma desde muy temprano y contribuyo con importantes propuestas de ampliación de la agenda

comercial. Sin embargo, estos resultados fueron magros. La pregunta que se impone para la reflexión es ¿por qué la CCSCS optó por la participación institucionalizada en vez de la vía transgresiva que tan buenos resultados le habían traído a nivel doméstico? La mayoría de los trabajos apuntan a explicaciones basadas en necesidades de los actores nacionales para los que la transnacionalización constituyó una estrategia de empoderamiento individual, hacia adentro (con organizaciones pares) en los tiempos políticos ideológicos adversos y hacia fuera (con gobiernos) en tiempos políticos favorables (Dobrusin, 2012; Iglesias, 2012, Rossi, 2014). Si aparta la mirada de lo nacional y la focalizamos en lo regional, la dinámica que caracterizó al CCSCS en el ámbito de la FES tendió desde un comienzo a reproducir las viejas prácticas sindicales de verticalismo y de sectorialismo, en vez de fortalecer los vínculos con otras organizaciones de la sociedad civil de alcance regional (Ventura et al, 2005).

2. *El Nafta y la necesidad de buscar aliados nacionales*

En 1991 y coincidiendo con los tiempos del Mercosur, México inicia una larga negociaciones con los Estados Unidos y con el Canadá para sumarse al área de libre comercio que ya existía. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, NAFTA, en inglés) recién entro en práctica en 1994 tras una larga y difícil negociaciones en la que los sindicatos y otras organizaciones sociales se opusieron desde un inicio.

Si bien al igual que en el Mercosur buscaba ampliar los mercados productivos, los cambios y amenazas que conllevaría el NAFTA para los países eran más profundos. En primer lugar, se hablaba de integrar economías con niveles de desarrollo muy desiguales y con estructuras productivas complementarias, lo que en términos positivos llevaría a la creación de cadenas productivas regionales; pero en términos negativos, a la relocalización de la producción buscando los menores costos laborales y medioambientales. Las asimetrías entre México y EUA se manifestaban en materia de tamaño y desarrollo de sus economías, pero en materia de normativa laboral las diferencias entre las normativas de México y de EUA no se diferenciaban tanto en la letra, sino en el grado de implementación (Bensunsan, 2009). En segundo lugar se trataba de un acuerdo de tipo cerrado, en el que las partes

firmantes se comprometerían a liberalizar el capital (bienes, servicios e inversiones) manteniendo fija a la fuerza de trabajo; y en consecuencia, una vez firmado, no podría ser ampliado en sus partes ni se podría incorporar ninguna nuevas agendas sociales o compensatorias, como sucedía en el Mercosur.

La activación de las organizaciones sociales fue de inmediato. Las primeras en reaccionar fueron la AFL-CIO de Estados Unidos que percibió en este acuerdo una amenaza a sus fuentes de trabajo y estándares laborales. La desgravación arancelaria sumada a la imposibilidad de los trabajadores de movilizarse, se convertía en una fórmula más que atractiva para las corporaciones estadounidenses, las que terminarían mudando sus fábricas a los países que, como México, aplicaban políticas laborales restrictivas y eran laxos en la aplicación de las normas. Para evitar estos daños, las centrales sindicales de los países industrializados, como EUA y Canadá, presionaron para que el acuerdo incluyera una normativa regional en materia de derechos laborales, asegurando que los principios básicos de libre organización y negociación colectiva se aplicaran con fuerza de ley en todos los países del acuerdo.

La estrategia transnacional pivotó en torno a los negociadores de Estado Unidos en vistas de su posición de liderazgo en la negociación con el resto de los países. La AFL-CIO recurrió no solo a mecanismos tradicionales —como el cabildeo, reuniones y campañas en medios de comunicación; pero la apatía de la opinión pública los obligó a innovar su estrategia. En primer lugar, se incorporaron demandas no vinculadas directamente con el empleo tradicional, sino a la defensa de derechos humanos como los derechos de los niños (y la prohibición del trabajo infantil), el derecho a migrar (regulando las migraciones ilegales y el *dumping* social). En segundo lugar, incluyendo a otras organizaciones sociales que también se oponían a la liberalización comercial como género, pequeños productores, religiosas, derechos humanos. De entre todas ellas, el vínculo más importante fue con el movimiento ecologista —que adoptó el nombre de su inspirador “Sweeney-Grennie Alliance”— porque le ayudó a obtener mayor visibilidad pública. Para las organizaciones mediambientalista, esta alianza también introdujo importantes cambios en su identidad, no tanto por su posicionamiento frente al capital; sino porque era la primera vez en que se enfrentaría al gobierno de manera abierta.

La construcción de esta alianza multisectorial no fue sencilla. La inclusión de nuevos actores amplió las disidencias que existían en el seno de las organizaciones sindicales y medioambientalistas. En el caso de las primeras, por ejemplo, no existía unidad de criterio sobre las demandas, propuestas y estrategias en torno a la integración con México. A medida que avanzaban las negociaciones se fueron identificando al menos tres posiciones: el movimiento de apoyo al comercio controlado, el movimiento de apoyo al comercio justo, y los que proponían un comercio verde. Entre los temas que las separaban estaba el del alcance territorial de las alianzas y en la discusión, finalmente, primó la decisión de organizarla con base nacional y apelar a la coordinación transnacional tan solo en ocasiones específicas.

El activismo transnacional se limitó a situaciones muy concretas como la de cabildear de manera coordinada en los foros de negociaciones intergubernamentales; la elaboración de un documento común que se llamó “*Just and Sustainable Trade and Development Initiative*” y que fue el resultado del diálogo trinacional entre la RMALC, la ART y *Common Frontiers* (publicado en 1993). Las razones que inclinaron la balanza hacia la estrategia nacional no sólo tenía que ver con la dificultad de alcanzar consensos en el interior de la alianza tan heterogénea; sino en las diferencias constitucionales que separaban a los países de la región en términos del *decision making* y las oportunidades y ventanas de cabildeo que cada gobierno abriría para modificar la letra del acuerdo. De allí se deriva, que el objetivo de esta estrategia contra el capital no era romper las reglas del acuerdo sino más bien modificar la distribución de sus beneficios privilegiando la táctica del cabildeo por sobre la movilización. La única excepción a esta regla fue la asistencia transnacional que se canalizó hacia las organizaciones mejicanas que estaban en franca minusvalía respecto a las del norte en términos de composición y financiamiento. La REMALC estuvo inicialmente compuesta por un reducido número de organizaciones medioambientalistas, campesinas, de género y académicos. El componente sindical de esta alianza estuvo reducido a un pequeño sindicatos de izquierda, escindido de la central de trabajadores mexicana, que como parte del PRI apoyaba la negociación.

De esta manera, la lucha contra el NAFTA finalmente se institucionalizó a manera de redes nacionales de carácter multisectorial. En México

se conformó la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC); en Estados Unidos, en cambio, se crearon dos redes con objetivos distintos y de aparición consecutiva: la primera, llamada *Citizen Trade Campaign* —destinada a desarrollar una estrategia de cabildeo con los legisladores con el objetivo de evitar el *fast track*; la segunda, la *Alliance for Responsible Trade* —se propuso elaborar una propuesta alternativa y generar lazos con coaliciones semejantes en otros contextos. Lo mismo ocurrió en Canadá, donde en un comienzo se crearon dos redes —una francófona, *Coalition Québécois sur les Négociations Trilatérales*, y otra anglófona, *Action Canada Network*— que más tarde se unieron en la llamada *Common Frontiers* o *Reseau Québécois Sur l'Intégration Continentale* (RQIC), para sumar trabajar de manera coordinada tras el duro embate que recibieron con el triunfo electoral del Partido Conservador.

Los resultados de esta estrategia transnacional fueron ambiguos. Si bien por una parte logró incluir cláusulas de protección laboral y medioambiental en el acuerdo¹⁰; por la otra, no desterró el uso y práctica de “dumping” social en la región. En palabras de Harcourt & Word (2004) este tipo de prácticas sociales terminan por reforzar el proteccionismo laboral a favor de aquellas organizaciones sindicales insertas en sistemas de gobierno abiertos con mecanismos institucionales de cabildeo (voice) y recursos materiales para compensar las pérdidas a los trabajadores y organizaciones gremiales (exit).

3. El ALCA y el activismo transnacional en su máxima expresión

En el año 1994 el gobierno de los Estados Unidos propone a todos los países del hemisferio, con la única excepción de Cuba, alcanzar un Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA). En términos de contenidos, se proponía ampliar los alcances del NAFTA a todo el continente generando un amplio mercado para los negocios e inversiones de las grandes corporaciones del continente. En cuanto a los procedimientos, se inició un proceso de negociación que duraría diez años y en el que más allá de definir la letra chica del contrato, los gobiernos y empresas afines al proyecto pudieran cerrar filas en sus propios países y regiones (Botto, 2004). La propuesta dividió a los gobiernos en dos grupos, aquellos que como Chile, Colombia, Perú y los países de América Central lo miraban como una estrategia para entrar

a los mercados de consumo del Norte; y los que en cambio, lo miraban con desconfianza por los efectos que la apertura podría generar sobre sus industrias. En este último grupo estaban los países del Mercosur.

La reacción de la sociedad civil de la región tardó dos años en organizarse en forma de una red transnacional. El rechazo estuvo liderado desde un comienzo por las centrales sindicales de las principales economías del continente, la AFL-CIO de Estados Unidos, la CUT brasileña, y las dos centrales canadienses - *Canadean Labour Congress* y la *Confederation of Syndicats Nationaux* de Québec. A diferencia de la estrategia de resistencia utilizada en el NAFTA las organizaciones que se oponían al ALCA —llamada outsiders¹¹— se organizaron a manera de red de alcance hemisférico y multisectorial. La Alianza Social Continental (de ahora en más ASC se creó en el año 1997 en la III Conferencia Sindical (foro laboral) organizada por la CUT en paralelo a la Reunión de Ministros de Comercio (Belo Horizonte, Brasil).

Esta red estaba compuesta por otras redes organizadas por “capítulos” nacionales y contaba con una secretaria rotativa¹². Su núcleo originario incluían a la Red Mexicana de Acción Contra el Libre Comercio (RMALC), la Alliance for Responsible Trade, (ART) de EEUU, la Common Frontiers de Canadá; la Réseau Québécois sur Intégration Continentale (EQIC) de Québec, la Red Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP) de Brasil; la Alianza Chilena por un Comercio Justo Responsable (ACJR), la Red Subregional Iniciativa Civil por la Integración Centroamericana (ICIC) y las hemisféricas Organización Regional Interamericanas del Trabajo (ORIT) y el Congreso Latinoamericano de Organizaciones Campesinas (CLOC). Posteriormente se conformarían también capítulos nacionales en Perú, Venezuela, Uruguay y Argentina y Colombia (RECALCA). Hacia finales de la negociación del ALCA, la ASC llegó a tener más de cincuenta organizaciones miembros, incluyendo en sus filas ONGs, movimientos campesinos y centrales sindicales (De la Torre, 201:62).

La construcción de este movimiento fue un proceso lento y con cambios importantes en términos de composición, propuestas y alianzas estratégicas. Es posible distinguir dos momentos (Saguier, 2007). En sus comienzos, la composición de esta red tuvo una fuerte presencia de organizaciones del Norte, entre las que abundaban ONGs medioambiente, derechos humanos, género e indígenas con experiencia previa

en la lucha contra el NAFTA. En cuanto a su propuesta, no estaba a favor de la liberalización indiscriminada del comercio ni tampoco proponía una vuelta al proteccionismo previa a la globalización; sino que postulaba una tercera vía: una globalización regulada por los estados y que ayudara al desarrollo de las economías nacionales (Foro Nuestra América, 1997; ASC, 1998). Por último, en cuanto a su estrategia de lucha, durante los años 1997 y 2001, optó por una estrategia dual. Por una parte, participaba al igual que las redes “insiders” de los procesos de consulta abiertos por los gobiernos, reclamando participación y acceso a la información en las negociaciones comerciales; y por la otra, organizaba movilizaciones y foros de discusión paralelas a las cumbres presidenciales que se denominaron “Cumbres de los Pueblos” (Botto, 2004).

Entre los años 2000 y 2001, hace un giro en su forma de acción colectiva, radicalizando su estrategia en relación a la dinámica interna y a su relación con el entono. En esta dirección, decide no participar de la convocatoria propuesta por el gobierno canadiense en la Cumbre de Québec (2001) y radicaliza su estrategia de confrontando movilización activistas y militantes en protestas callejeras y campañas hacia la opinión pública. Este cambio de la estrategia no es ajeno al clima de confrontación y de protesta contra la globalización que tiene como antecedentes en las distintas campañas contra las instituciones económica internacionales en distintas partes del mundo (Seattle, 1999; Doha, 2001, Hong Kong, 2005 entre otros) y que hacia finales del siglo XX toman forma en las reuniones del Foro Social Mundial, cuyo lanzamiento tiene lugar en Porto Alegre (2001) Si bien cada uno de estas protestas/campañas tiene una motivación específica, todas ellas son parte de un fenómeno más amplio de activación social en favor de un mundo alternativo más justo e inclusivo que el propuesto por la globalización económica.

Esta nueva estrategia de la ASC también reflejaba un cambio en la composición misma de la alianza en donde la hegemonía de las organizaciones del Norte no dejaba espacio a la irrupción de nuevos actores del Sur, con modalidades de participación y recursos de presión distintos. En el año 2001 dos importantes actores sociales deciden sumarse a la lucha contra el ALCA: la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), que hasta ese momento venía re-

duciendo su participación en el ámbito del Mercosur y los movimientos rurales campesinos con fuerte presencia en países andinos y Mercosur —como Vía Campesina y el Movimiento Sin Tierra (MST, de ahora en más), entre otros. En esta decisión jugaron un papel clave líderes de gobiernos, como Hugo Chávez en Venezuela; llegados de la mano y apoyo de importantes organizaciones campesinas; como el candidato por el Partido de los Trabalhadores, Ignacio da Silva, que llegara a la presidencia en 2003 con un decidido apoyo de organizaciones sociales de carácter gremial (CUT), confesional (iglesia de base) estudiantes y campesina (MST) (Iglesias, 2012).

Para unir esta gran diversidad de actores y frenar la firma del acuerdo, la ASC construye un marco interpretativo fundado en la idea de que la amenaza del ALCA o es solo de tipo económico sino también político estratégico y que detrás de la idea de libre comercio estaba el proyecto hegemónico de Estados Unidos sobre el continente. En su vínculo con los otros aliados —los sindicatos de Estados Unidos y de Canadá— el antiamericanismo no generó mayores obstáculos en el diálogo, ya que estos últimos entendieron que sin la presencia de una sólida y unificada ubicación en el Sur, la ASC ni la campaña No al ALCA hubieran sido posibles de sostener en el tiempo (Saguier, 2007).

En cuanto a los cambios en las tácticas, la acción colectiva abandonó la estrategia de diálogo por una de movilización y protesta callejeras a través de campaña. En esta estrategia, la CUT y CTA aportaron la exitosa trayectoria a nivel nacional y en contra de los gobiernos aines al neoliberalismo económico (Iglesias, 2012; Rossi, 2014). Esta estrategia de activismo transnacional tenía dos objetivos: uno normativo, que buscaba concientizar a la gente sobre aquellos factores y actores que vulneraban su dignidad humana; y otro político, dado que representaban un reto tanto para los estados como para las empresas que estaban a favor de la liberalización. Sin embargo la campaña No al ALCA no se limitó al tema comercial sino que incluyó otros puntos como el NO a la deuda externa, No a la militarización; y en el caso específico de la Argentina No a la pobreza.

Las consultas nacionales se realizaron entre septiembre del 2002 y marzo del 2003 y la convocatoria fue dispar en términos de participación y visibilidad en los distintos países de la región (Berron & Freire, 2004). Sin embargo, sus objetivos iniciales se vieron superados: no sólo logro

abrir el debate público y educar al ciudadano común sobre un tema ajeno a su cotidianeidad; sino que además proveyó a los gobiernos del Mercosur de una masa crítica desde donde apoyar públicamente su decisión de catapultar el proyecto del ALCA en la cumbre de Mar del Plata (2005).

4. *El escenario post-ALCA y la pérdida de foco*¹³

El fin de las negociaciones del ALCA marcó un cambio de época en el continente. Si bien este hecho fortaleció al Mercosur y la idea de sus principales líderes de ganar autonomía respecto a los Estados, también puso en evidencia que el siglo XX encontraba a América Latina en un proceso de fragmentación creciente. En ella convivían tres modelos de desarrollo económico bien distintos. El primero, implementado por los países de la futura Alianza del Pacífico (Colombia, Chile, México, Perú y Panamá) que proponía profundizar la apertura través de acuerdos comerciales con las principales potencias económicas. El segundo, puesto en marcha por los países de la Alianza Bolivariana (ALBA) —Bolivia, Ecuador, Cuba y Venezuela— que proponía la integración solidaria basada en la complementación y el trueque; y por último, un modelo de integración neo-desarrollista, basado en la protección y ampliación de los mercados internos a través de producción de commodities, como proponía el Mercosur renovado. Para amalgamar estas diferencias y unir a la región bajo un mismo objetivo, los presidentes de Argentina, Brasil y Venezuela propusieron en la en la misma Cumbre de Mar del Plata (2005) reemplazar la propuesta económica y continental del ALCA por otra de carácter político y de alcance regional: la Unión de Nacionales Sudamericanas (UNASUR).¹⁴

Para la mayoría de las organizaciones de la ASC el fin de la amenaza neoliberal significó la pérdida de sentido del activismo transnacional. La ASC siguió activa pero ahora bajo el liderazgo de ONGs¹⁵. Las centrales sindicales volvieron su mirada a lo regional y a la relación capital-trabajo (Palomino, 2005). Los sindicatos de la CCSCS no fueron una excepción a esta regla y volvieron a centrar su accionar en el Mercosur pero esta vez lo hicieron a partir de la experiencia acumulada en la lucha contra el ALCA. El Mercosur de los años XXI no era el mismo que en un comienzo. En primer lugar las brechas y asimetrías originarias se habían ampliado posicionando a la economía brasileña

como el principal beneficiado de la interdependencia alcanzada. En segundo lugar, se estaba operando un importante cambio en el paradigma de desarrollo, basado en el crecimiento de las “commodities” agropecuarias o mineras, sectores en los que el Mercosur mostraba competitividad global¹⁶.

Esta nueva realidad generó un cisma entre las distintas organizaciones y a pesar de que todas ellas estaban bajo el mismo paraguas de la CCSCS, se posicionaron en torno a tres posicionamientos o estrategias distintas a seguir aunque no necesariamente excluyentes. La primera posición, mayoritaria entre las centrales, fue la de apoyar la agenda de los nuevos gobiernos. En materia de política regional, las centrales sindicales dieron su bendición a la UNASUR a través de una declaración unánime de la Coordinación Sindical de las Américas (CSA creada en 2006 como órgano regional de la CSI). Repitiendo la dinámica que caracterizó el inicio del mercosur, lo hicieron de manera propositiva proponiendo mayor participación y acceso a la información por parte de los actores no gubernamentales, que fueron excluidos del organigrama inicial. En cuanto a la política doméstica, las principales centrales de la CCSCS —la CUT, PIT-CNT y CTA— apoyaron el nuevo modelo de desarrollo que basado en la ampliación del mercado interno. Este nuevo paradigma contribuía a reducir la pobreza (a través de planes sociales), aseguraba un mayor empleo e incorporaba a los movimientos sociales en la propia gestión. Sin embargo, presentaba algunos problemas que podía llegar a poner en jaque su sustentabilidad en el largo plazo: la principal de ella era que excluía a los sectores rurales, no lograba cambiar los patrones de distribución, y generaba perjuicios ecológicos y territoriales (Svampa 2011).

Una segunda opción, minoritaria, ponía el foco sobre estas cuestiones y señalaba la importancia de seguir construyendo la solidaridad transnacional¹⁷ del movimiento obrero en contra los efectos de la globalización económica, que si bien habían cambiado la forma seguían generando perjuicios en las poblaciones rurales y del medioambiente, como era el caso de la explotación excesiva y no regulada de los recursos naturales por parte de las empresas transnacionales. Para estas organizaciones—entre las cuales se encuentran la CUT y la CTA, la estrategia consiste en crear redes sur-sur —como la SIGTUR¹⁸— para organizar protestas y campañas puntuales sobre problemas micro a través de redes multisec-

toriales como fue la ASC. Esta estrategia no está exenta de dificultades como es la de crear una identidad capaz de unir lo local con lo global y que asegurar la permanencia y continuidad del movimiento en el tiempo (Dobrusin, 2014).

Por último, existe en parte de las centrales de la CCSCS la propuesta de abandonar el posicionamiento ideológico político para abocarse a la tarea de profesionalizar la actividad a nivel regional, buscando resultados concretos en el plano de la negociación colectiva con las empresas transnacionales que operan en el mercosur. Esta posición caracteriza hoy día la actividad de las centrales vinculadas con actividades de servicios comerciales, extractivas o navales; y en la que ha habido en los últimos años un importante crecimiento de multilatinas de origen chileno y brasileño. Si bien esta estrategia sigue priorizando el espacio regional, donde se dirimen los conflictos distributivos, se muestra crítica respecto a la utilidad de los espacios formales de participación abiertos por el Mercosur, ya sea las de carácter político como el FES como las de carácter funcional. En este sentido, es necesario abandonar la estrategia del dialogo social¹⁹, para profundizar el dialogo directo entre las empresas de alcance regional y las organizaciones del trabajo y alcanzar mejoras en los contratos colectivos por empresas²⁰.

Conclusiones

Llegamos así al final de este artículo en el que hemos buscado analizar los cambios operados en los últimos treinta años en el sindicalismo sudamericano, usando las herramientas que nos brinda la teoría de la acción colectiva transnacionales y contribuir al debate, que está actualmente en boga, sobre las estructuras de oportunidades que se le abren a este actor, considerado tradicionalmente como corporativo y nacional, de convertirse en parte de un movimiento social global (*social movement unionism*).

La primera conclusión que se extrae de este recorrido se refiere a la existencia de una nueva forma o estrategia de internacionalización de los sindicatos en el mundo y en la región. Basada en la generación y coordinación de redes de cooperación a través de las fronteras estatales

y que se estructura alrededor de las negociaciones o acuerdos de integración económica. Esta nueva forma de acción colectiva se suma al tradicional repertorio de solidaridad internacional articulada a través de la pertenencia a grandes familias ideológicas lideradas por los países del norte y que buscan incidir en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)²¹. Esta novedad, junto con la decisión de las dos grandes familias ideológicas de unificarse en una única confederación internacional (CSI) es la consecuencia de un nuevo contexto mundial marcado por la transnacionalización del capital y la pérdida de poder del actor sindical a nivel global.

La segunda conclusión surge de la comparación de las cuatro experiencias de regionalización de la protesta sindical. A pesar de haber surgido, como señalamos anteriormente, en oposición y rechazo a la globalización económica sus modalidades de ruptura y niveles de protesta respecto al viejo orden fue variando de contexto en contexto (EOP, en palabras de Tarrow). En las negociaciones del Mercosur, las centrales sindicales rompieron con las tradicionales prácticas de influencia doméstica, activando su coordinación regional y sumada agendas no gremiales (como la democratización, o la libre circulación de personas); sin embargo, mantuvieron sus vínculos con los gobiernos nacionales priorizando la colaboración y la participación a través de las instituciones regionales. En el NAFTA, en cambio, las centrales opuestas al acuerdo, rompieron con las tradiciones sectorial, armando alianza con otros sectores sociales igualmente afectados por la globalización; pero mantuvieron la tradición del privilegiar el vínculo nacional por sobre el regional ya fuera en la conformación de las alianzas cuanto en el diálogo con los gobiernos. La experiencia de las negociaciones del ALCA es sin duda la más representativa de una ruptura sistémica: la composición de la alianza incluyó una gran diversidad de actores de distintos sectores y países; y la relación con los gobiernos a nivel regional se caracterizó por altos niveles de confrontación política y movilización ciudadana. La UNASUR, significó un vuelta al modelo pasado, en el que las organizaciones volvieron a lo regional y su participación caracterizó por un acompañamiento mayoritario a gobiernos, ahora abanderados de ideas neo desarrollistas.

La tercera y última conclusión se vincula a la experiencia de la ASC como hecho único y difícilmente repetible en el corto y mediano plazo.

De acuerdo con Melucci la ASC cumple con todas las características de un NMS —solidaridad, conflicto y ruptura de los límites del sistema en los que ocurre la acción. Sin embargo, al mismo tiempo presenta, el problema de cómo asegurar su permanencia en el tiempo y la integración de la amplia diversidad de organizaciones en su interior. La respuesta parece estar en la EOP que oportunidades y límites. La negociación del ALCA fue el locus de la acción y la idea-causa que vincula al ALCA con la precariedad del trabajo y el aumento de la pobreza, aseguró la identidad de la acción colectiva. Sin embargo, también fue su límite: la desapareció de género un proceso de dispersión en las organizaciones de la ASC, que en el caso de las organizaciones sindicales de Cono Sur significó apoyo a las políticas de desarrollo el mercado interno basadas en la producción de commodities llevadas a delante por los gobiernos neo-desarrollistas. Si bien estas políticas generan efectos depredatorios en el medioambiente y en las comunidades rurales, la actual EOP no logra generar incentivos articular un activismo transnacional a través de esta nueva idea-causa en el movimiento obrero.

NOTAS

1. La autora agradecer los valiosos comentarios de dos revisores anónimos.
2. A los propósitos de este trabajo, caracterizamos a la globalización como un proceso de unificación de los mercados y los consumidores, promovido por la movilidad creciente de las inversiones de capital y un rápido cambio tecnológico. Este fenómeno, que se comenzó a gestar a mediados de los años setenta, renovó el interés de las empresas de fortalecer su competitividad y su capacidad de fijar los precios, a través del aumento de las ganancias generadas por la posibilidad de achicar los costos de producción; y en este sentido, los países y regiones con políticas laborales restrictivas se volvieron más atractivas para la inversión (Strange, 1988).
3. Los sindicatos tienden a organizarse en forma global (“global unions”) para intercambiar experiencias y coordinar acciones a nivel supra-

nacional América latina no estuvo al margen de ello y sus centrales nacionales se incorporan al menú de “familias ideológicas” conformado hacia finales de la segunda guerra mundial: la Federación Sindical Mundial (FSM, 194); la Federación Internacional e Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL, 1949) y la Confederación Mundial de Trabajo (CMT, 1968). La incorporación de las centrales latinoamericanas, fue bajo un patrón de fuerte dependencia y subordinación de agenda y financiamiento. Las principales centrales se ubican bajo el paraguas de CIOSL-ORIT y CMT. hacia el 2006 - en señal de la debilidad del movimiento obrero de cara a la globalización y la dificultad de regular los mercados globales y la falta de apoyo de los gobiernos-, estas dos federaciones se unifican en la central única internacional (CSI) (Wachendorfer, 2007).

4. Este aspecto plantea un paradoja: mientras la protesta (movimiento) aparece siempre como una “reacción” a aspectos del sistema político que permanecen cerrados (excluyentes); ella solo puede ser persistente en el tiempo si el sistema tiene algunas características abiertas.
5. Sikkink (2005) clasifica cuatro tipos de EOP posibles o niveles”. El primero es la existencia de una EOP internacional cerrada con otra EOP cerrada a nivel local, que combinadas restringen e inhiben al activismo. El segundo es una EOP cerrada a nivel local que se combina con una EOP abierta a nivel global, que genera las formas clásicas de activismo conocidas por la literatura como “efecto boomerang”; el tercer tipo de escenario es una EOP abierta a escala nacional que se enfrenta a una EOP cerrada a nivel internacional, lo que genera un déficit democrático y un activismo transnacional defensivo global. Finalmente, el último tipo de interacción posible es aquella descrita por una estructura de oportunidades abierta tanto en el ámbito doméstico como internacional
6. Entre las distintas denominaciones están la de sociedad civil global (Ruggie, 200; Smith et al, 1997; Brown 200); Transnational moral Entrepreneurs (Nadelman, 1990); World Civic Politics (Wapner, 1995) o sociedad civil transnacional (Keck & Sikkink, 1998). (De la Torre, 2011).
7. Entre los marcos (framing) “causas” más conocidos están el de la injusticia (injustice frame) que ha guiado los movimientos “alter-mundistas” o la injusticia social y la depredación ecológica asociada al neoliberalismo y a los acuerdos comerciales en América latina (Silva, 2009).

8. Las principales diferencias se referían a los estándares colectivos de trabajo en el que por ejemplo, los derechos de libertad sindical y de convenciones colectivas de trabajo en el sector público no estaban previstos en la legislación de Brasil ni en la de Paraguay mientras que sí lo estaban en Argentina y Uruguay (entrevista a dirigente sindical).
9. La campaña FORA FHC de 1999 en el caso de al CUT y el referéndum de la FRENAPPO en 2001 en contra el gobierno de la Rúa y a favor del salario en el caso de la CTA (iglesias, 2011 & Rossi, 2014).
10. El acuerdo firmado en 1993 incluyó dos textos adicionales- el acuerdo de cooperación medioambiental y de cooperación laboral, que obligaba a cada una de las partes a cumplir y ayudar a cumplir la implementación de las propias legislaciones nacionales bajo apercibimiento de sanciones monetarias. El propulsor fue los gobiernos de Estados Unidos, bajo el flamante mandato de Clinton, que a cambio del apoyo en su campaña electoral había prometido a los legisladores y organizaciones de su partido o afines que lo cumpliría una vez en el gobierno.
11. La denominación surge por oposición a las redes que se organizaron a nivel continental y participaban en los espacios abiertos por los gobiernos y proponían mayor participación y transparencia y se focalizaban en las agendas sociales y políticas (Korzeniewckz & Smith, 2004).
12. Recién en el año 1999 se crea la secretaria rotativa que fue cambiando de dirección: primero en manos de la RMALC, luego en la CUT y por último en manos de RECALCA.
13. Esta apartado se apoya en los avances de un artículo previo “Los movimientos sociales en América latina: Después del alca que?” y en información recogida de 8 entrevistas abiertas a dirigentes sindicales de distintas centrales argentinas que componen la CCSCS.
14. La idea original de una unión sudamericana había partido de Brasil hacia mediados de los noventa como propuesta contra hegemónica al ALCA, pero con el tiempo y las negociaciones fue perdiendo su consistencia inicial, abandonando los objetivos controvertidos y ganando espacio los de confluencia. El resultado fue un acuerdo de cooperación política en temas de defensa/seguridad, ayuda monetaria/financiera, infraestructura regional y políticas públicas sociales y de pobreza La negociación concluyo en el 2008 con la firma de todos los países de América del sur, incluidos Surinam y Guyana (D’abene, 2014).

15. La AC participo de campañas globales, como el llamamiento de Dakar contra el acaparamiento de tierras del 22- al 23 de junio de 2011 (de la Torre, 2011).
16. Algunos autores caracterizan este modelo como “consenso de commodities” en oposición al consenso de Washington de los años noventa y se caracteriza, además de arriba señalado, por un sustento ideológico neo-desarrollista; políticas de expansión del consumo, bajo desempleo y mercaos flexibles con salarios más bajos (Palomino, 2005; Svampa, 2005).
17. A pesar de existir consenso en términos de la solidaridad, la manera en que cada central lo implementa es distinta y relega en gran medida las prácticas de los propios gobiernos nacionales: en el caso de la CUT, la solidaridad supone una visión más estratégica de transferencia técnica que la de la CTA en donde es más desinteresada y monetaria (entrevista a dirigente de la CTA).
18. SIGTUR es una red integrada por centrales sindicales inspiradas en los modelos de organización movimentista (incluyendo a organizaciones sociales no gremiales y/o tienen entre sus afiliados a trabajadores no convencionales) y que pertenecen a países con economías emergentes de América latina (como CUT y CTA) de África (congreso de sindicatos de Sudáfrica) y de Corea (Confederación de sindicatos de Corea). Fue creada en 1999 en base a las respectivas experiencias de campañas exitosas de protesta como RIO TINTO (1997) ALCA (2002) Río + 20. (Dobrusin, 2014).
19. Siguiendo el ejemplo de la UE, el Mercosur incluye en sus modalidades de negociación colectiva regional, el diálogo social para alcanzar consensos. Sin embargo este mecanismo nunca se ha usado y el único convenio alcanzado en el marco de la empresa Volkswagen fue a través de la negociación directa (Cortinas et al, 2010).
20. Entrevista con dirigente Sindicato de Comercio (FAECYS).
21. Si bien en este foro, las federaciones sindicales, fueron capaces de comprometer a los gobiernos a conceder y respetar los derechos (básicos) de libre asociación y de negociación colectiva) estos principios no tienen fuerza de ley, ni existe otro cuerpo u organización que los haga cumplir. Por el contrario, muchos gobiernos no los aplican porque consideran que su competitividad internacional se apoya en el uso represivo de la fuerza laboral (Harcourt & Word, 2004).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bensunsan, G. (2009). “Estándares laborales y calidad del empleo en America Latina” en *Revista Perfiles latinoamericanos*. Vol 17, N34 pp13 a 49.
- Berron, G. & Freire, R. (2004). “Los movimientos sociales del cono sur contra el mal llamado libre comercio”. *Revista OSAL*, vol. 5 N13 CLACSO pp 296-306.
- Botto, M. (2014). “Los movimientos antiglobalización en América Latina. ¿Después del ALCA qué?” en *Revista D'Afers Internationls* N105 pp. 191-213.
- Botto, M. (2013). “Civil society and regional integration in South America. From MERCOSUR to UNASUR: A step forward?” En Fioramonti, Lorenzo (eds) *Regions of Citizens. How Civil Society Reshapes World Regions in Times of Crisis*. Lexington Books.
- Botto, M. (2004). “Los nuevos regionalismos y la acción colectiva transnacional” en *Perfiles Latinoamericanos* Vol. 12, no. 25 (dic. 2004).
- Botto, M. (2003). “Mitos y realidades de la participación no gubernamental en las negociaciones comerciales” en Tussie & Botto (2003) *El Alca y las cumbres de las Américas: una nueva relación público-privada?* Biblos/FLACSO, Buenos Aires.
- Cortinas, R., González, M., Scaserra, S. y Robles, A. (2010). *La encrucijada global*. Buenos Aires, Prometeo.
- Della Porta, D (ed) (2007). *The Global Justice Movement*. Boulder. Colorado, paradigm Publishers.
- De la Torre, V. (2011). “La acción colectiva transnacional en la acción colectiva de los movimientos sociales y las relaciones Internacionales”. *Revista Confines* 7/14 ppa 4 a 72.
- Dobrusin, B. (2014). “South-South labor internationalism: SIGTUR and the challenges to de statu-quo” en *The Journal of Labour and Society* 1089-7011 vol 17 pag.-155-167.
- Dobrusin, B. (2012). “Argentina’s labor movement and trade policy: the case of CTA within Mercosur during the Kirchner’s government” en *Political perspectives*. Vol 6(2) 58-77.

- Mc Adam, D. Mayer, Z. & Macarthy, J. (1999/77). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid. Ismo.
- Melucci, A. (2002). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, Ediciones El Colegio de México, Ciudad de México.
- Harcourt, M & Word, G. (2004). *Trade Unions and Democracy, Strategies and Perspectives*. Manchester University Press.
- Iglesias, E. (2011). “Los movimientos sociales bajo el gobiernos de Lula da Silva: entre la construcción del proyecto político y la institucionalización del dialogo político” en *Revista SAAP*. Vol 5 N1 (pag. 131-156).
- Khagram, S., Riker, V. Sikkink, S. (2002). *Restructuring World Politics, Transnational social movemenst Networks and norms*. Minnessota, University of Minnessota.
- Palomino, H. (2005). Los cambios en el mundo del trabajo y los dilemas sindicales. paper http://www.fhuc.unl.edu.ar/olimphistoria/paginas/manual_2009/alumnos/2da_Seccion/esp/c-Los%20cambios%20en%20el%20mundo%20del%20trabajo.pdf
- Pizzorno, A. (1986). “Some Other Kinds of Otherness: A Critique of “Rational Choice” Theories” en Foxley, A et al: *Development, Democracy, and the Art of Trespassing*. University of Notre Dame Press.
- Saguier, M. (2007). “The hemispheric Social Alliance and the Free Trade area of the Americas Process: the challenges and opportunities of transnational Coalitions against Neoliberalism” en *Globalizations*, June 2007, vol 4 pp 251-265.
- Sikkink, K. (2005) “Patterns of dynamic Multilevel Governance and the Insider-outsider coalitions” en Della Porta, D. y Tarrow, S (eds) *Transnational Protest and global activism*. Lan: MDRowman and Litlefield.
- Strange, S. (1988). *States and markets an introduction to International Political Economy*. Londres, Pinter Publishers.
- Tilly (1995). “Los movimientos sociales como construcciones históricamente específicas de actuaciones políticas” en *Sociológica* año 10, N28 UAM-A pp. 11-35.
- Svampa, M (2013). “Consenso de los Commodities” y lenguajes de valoración en América Latina. *Revista Nueva Sociedad* 244 pag 30-46.

- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento*. Madrid, Alianza Universidad.
- Risse-kappen, T. (ed) (1995). *Bringing transnational relations back in: non state actors: domestic Structures and International Institutions*. New York, Cambridge University Press.
- Rossi, F. (2014). “Los sindicatos contra el neoliberalismo en la Argentina” en *Revista D’Afers Internationls* N105 pag- 165-190.
- Sikkink, K. (2005). “Patterns of dynamic Multilevel Governance and the Insider-outsider coalitions” en Della Porta, D. & Tarrow, S. (eds) *Transnational Protest and global activism*. Lan: MDRowman and Littlefield.
- Smith, J. Chattelfield, Ch. y Pagnucco, R. (1997). *Transnational social movements and global politics: Solidarity Beyond States*, Syracuse University press.
- Silva, E. (2009). *Challenging neoliberalism in Latin America*. New York, Cambridge Univeristy Press.
- Ventura, D. et al. (2005). “Participación de la sociedad civil y gobiernos subnacionales en el MERCOSUR”. Informe preparado para la Secretaría Administrativa del MERCOSUR Montevideo, Uruguay.
- Wachendorfer, A. (2007). “¿Hacia una nueva arquitectura sindical en América latina? *Nueva sociedad* N°211 pp32-49.

RESUMEN

La transnacionalización del capital y las nuevas formas de activismo político. La experiencia de las centrales del Cono Sur

El objetivo de este artículo busca analizar las nuevas formas de acción colectiva transnacional de los sindicatos sudamericanos. El escenario elegido son los procesos de integración comercial, ya que ellos reproducen en menor escala los problemas que el capital transnacional y la globalización económica genera a las organizaciones laborales tanto en la esfera pública como en la privada (empresas). La conclusión a la que llegamos es que efectivamente se puede hablar de una nueva modalidad de internacionalización, que a diferencia del pasado, se caracteriza por una protesta de alcance regional (redes transnacionales),

la inclusión de prácticas disruptivas (protestas y movilizaciones) y un componente multisectorial que incluye otro tipo de organizaciones sociales. El derrotero seguido por estas nuevas formas de activismo social luego de la interrupción de las negociaciones del ALCA y la crisis del paradigma neoliberal en la región; sin embargo, nos lleva a pensar que no se trató de una nueva identidad social, sino más bien de un cambio de estrategia condicionado a la existencia de ciertas coyunturas y estructuras de oportunidades.

ABSTRACT

The Transnationalization of Capital and new forms of Political Activism. The experience of trade unions in the Southern Cone

The purpose of this article is to analyze the new forms of transnational collective actions of South American trade unions. The study focuses on commercial integration processes, since they replicate, at a smaller scale, the problems caused by transnational capital and economic globalization to labor unions in the public and private (corporate) sphere. The findings of the study are that there is a new form of internationalization that, unlike in the past, is characterized by protests of regional dimension (transnational networks), the incorporation of disruptive practices (protests and mobilizations) and a multi-sector component including other types of social organizations. The path taken by these new forms of social activism following the interruption of FTAA negotiations and the crisis of the neoliberal paradigm in the region; however, makes us think that this was not a new social identity but rather a change of strategy influenced by the existing scenarios and opportunities.

SUMMARIO

A transnacionalização do capital e as novas formas de ativismo político. A experiência das centrais do Cone Sul

O objetivo deste artigo é analisar as novas formas de ação coletiva transnacional dos sindicatos sul-americanos. O cenário escolhido são os processos de integração comercial, já que estes reproduzem em

menor escala os problemas que o capital transnacional e a globalização econômica provocam às organizações de trabalhadores tanto na esfera pública como na privada (empresas). A conclusão a que chegamos é que efetivamente podemos falar de uma nova modalidade de internacionalização, que, ao contrário do passado, é caracterizada por um protesto de alcance regional (redes transnacionais), a inclusão de práticas disruptivas (protestos e mobilizações) e um componente multissetorial que inclui outro tipo de organizações sociais. No entanto, o percurso seguido por estas novas formas de ativismo social após a interrupção das negociações da ALCA e a crise do paradigma neoliberal na região nos leva a pensar que não se tratou de uma nova identidade social, e sim de uma mudança de estratégia condicionada à existência de certas conjunturas e estruturas de oportunidades.



Gobernanza democrática transnacional y la política exterior: La participación de la sociedad civil



La utopía post-westfaliana: tendencias y contramarchas globales, la gobernanza regional y el impacto sobre la sociedad civil en América Latina

Ana Bourse

Introducción

Con la importancia creciente de distintas dimensiones de la llamada globalización y el incremento de las interacciones y la interconexión global, se han producido algunas tensiones en sistema interestatal, producto del avance de fenómenos, procesos y actores que requieren de prácticas, regulaciones y soluciones que, desde el punto de vista de los estados, podrían implicar una pérdida de parte de su soberanía.

Los Estados, protagonistas del sistema de Westfalia, enfrentan procesos que dificultan la toma de decisiones unilaterales sobre cuestiones que repercuten o tienen su epicentro más allá de sus límites territoriales. Esto, está acompañado de la proliferación de actores no-estatales transnacionales, que pretenden informar e influir en la formulación de soluciones o generar conciencia sobre la necesidad de proteger o promover ciertos bienes públicos globales¹ o regionales, y por lo tanto, impulsan una gobernanza “desde abajo”, que no siempre es bien vista por los gobiernos.

En el marco de estas tensiones, entre una visión de las política global donde predominan las dinámicas democratizadoras de la arena internacional, y los Estados que, si bien por momentos avanzan en su comprensión de la necesidad de generar acuerdos sobre temas sustantivos tomando en cuenta esta nueva realidad, se aferran a los principios del sistema de estados surgido a partir de 1648, las redes y organizaciones de la sociedad civil global y regional buscan estrategias para incrementar, o como mínimo, no perder espacios de participación e influencia. Sin embargo, los resultados son variables, y dependen de una multiplicidad de factores.

Este trabajo, pretende introducir una reflexión sobre el rol que desempeñan en este contexto las organizaciones y redes de la sociedad civil tanto global como a nivel regional en América Latina.

Con el propósito de ilustrar algunas de las tendencias que se mencionan, se utiliza la experiencia de CRIES y de otras redes a las cuales ésta pertenece. Estos ejemplos y lecciones aprendidas son funcionales para poder dar cuenta de los avances y retrocesos de las organizaciones de la sociedad civil regional y sus posibilidades de inserción global, desde su aparición en la década de 1980, la proliferación de movimientos sociales y redes en los 90s y a principios del siglo XXI, y sus oportunidades actuales, ya que CRIES posee un acumulado de trabajo ininterrumpido en materia de incidencia, *networking*, producción de conocimiento, y concientización en América Latina y el Caribe.

En este sentido, es válido mencionar la participación de la Coordinadora y la interacción con organismos intergubernamentales, debido a su reconocimiento como actor social en la Asociación de Estados del Caribe (AEC), su status consultivo en la Organización de Estados

Americanos (OEA), su membresía durante un tiempo en el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil del Sistema de Integración Centroamericana (CC-SICA) y su presencia en el Consejo de Sociedad Civil del Mercosur. Asimismo, ha sido miembro fundador, formado parte, y desempeñado el papel de Secretaría Regional de redes regionales y de alcance global, como la Mesa de Articulación, el Foro de Diplomacia Ciudadana, la *International Coalition for the Responsibility to Protect* (ICRtoP), y el *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC), entre otros.

Modelos en pugna en la arena internacional

En el último medio siglo, y en especial a partir de la década final del siglo XX, el sistema internacional ha atravesado una serie de cambios, como consecuencia de las transformaciones sociales, políticas, económicas, militares y tecnológicas en el marco de los procesos de globalización, que implican profundos desafíos a la gobernanza² (Armstrong & Gilson, 2011). Este mundo más interconectado, interdependiente y democrático a partir de la desintegración de los bloques que dividían al globo en Este/Oeste, presenta nuevas dinámicas que tienen lugar en un espacio diferente al controlado por los gobiernos³, y que incorpora las demandas por la resolución de problemas que deben manejarse de forma conjunta: el medioambiente, las epidemias, el crimen organizado, el terrorismo, tráfico de armas, narcóticos y personas; las migraciones y desplazamiento de refugiados; la pobreza; la desigualdad en cualquiera de sus dimensiones; etc.

Sin dudas, este contexto, ha dado lugar al surgimiento de nuevas oportunidades y desafíos para los actores tradicionales de la política internacional, tanto a nivel nacional, como regional y global; debido a que ciertos fenómenos internos se derraman y salpican a otros países vecinos y no tan cercanos, o desbordan la posibilidad de los gobiernos de actuar aislada y exclusivamente dentro del territorio soberano y delimitado del Estado moderno, para darles solución.

La distinción entre la esfera nacional y el escenario internacional se ha vuelto borrosa –o fluida, como lo definiría Bauman (2000)⁴, y por lo tanto, la política exterior ha adoptado un marcado carácter intermés-

tico que, como consecuencia, debería impulsar una nueva manera de abordar temas complejos y específicos que requieren del desarrollo de respuestas concertadas y políticas públicas multinivel.

La globalización no sólo ha afectado a los estados, sino a la vida de las sociedades que reciben el impacto de los acontecimientos que ocurren tanto en sus países, como en lugares lejanos. Tal como decía McLuhan (1989), el mundo se ha vuelto una aldea global, y por lo tanto, hay una nueva relación de proximidad, a pesar de la distancia, e interacciones como nunca antes. Este proceso, ha contribuido a que los ciudadanos compartan demandas y preocupaciones con personas de otras regiones del planeta. Es así como los límites territoriales de los estados dejaron de ser una barrera, y la sociedad civil global cobró fuerza en la arena pública internacional, como parte de los actores no-estatales transnacionales, que consideran al globo como su ámbito de influencia y acción, y que estarían transformando la gobernanza global⁵ y regional.

A través de redes horizontales y movimientos sociales transnacionales, la sociedad civil global ha procurado hacer oír su voz y sus demandas alrededor de una mayor participación en la toma de decisiones para la promoción y protección de los bienes públicos globales, como la protección del medioambiente, los derechos humanos, la paz y la seguridad, la equidad de género y racial, la salud pública, el desarrollo sustentable, la desnuclearización, y el desarme, entre otros.

Esto se ha traducido, en los casos en que se ha optado por el diálogo y no por la confrontación, en un nuevo estilo de diplomacia, la denominada “diplomacia ciudadana”⁶, que tiene como eje una visión ciudadano-céntrica sobre problemas comunes, y promueve “desde abajo” una agenda propositiva de cambio, en interlocución con los gobiernos, generalmente en el ámbito de los organismos multilaterales.

La política global, con una multiplicidad de temas que abordar, y con la emergencia de nuevos actores, aspira a transformar al sistema de Westfalia estado-céntrico y anárquico en un sistema más democrático, con nuevas reglas que configuran una forma novedosa de gobernanza global para responder más eficazmente a problemas “trans”-territorializados o “multi”-territorializados⁷, como menciona Mato (2007).

Sin embargo, como ya se ha mencionado, estos cambios son relativamente recientes, ya que se han hecho más visibles y pronunciados a partir del fin de la Guerra Fría. Por lo tanto, si bien ha proliferado la literatura en torno al “multilateralismo complejo”⁸, y se ha cuestionado la estrechez de la referencia a las relaciones internacionales para dar lugar a una “política global” más incluyente, no sólo en términos de interacciones de los estados nacionales con otros actores, sino de los temas de una nueva agenda internacional⁹, debe reconocerse la convivencia de este modelo con el paradigma dominante que tiene a los Estados como su centro de interés, acción y análisis.

Un ejemplo claro de esta simultaneidad de visiones del mundo, es el avance, a partir de la década de 1990 de instrumentos internacionales para prevenir, evitar y sancionar las violaciones masivas y graves a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. El principio de la Responsabilidad de Proteger, adoptado en el 2005 por la Asamblea General de las Naciones Unidas¹⁰, refleja una evolución en el sentido del reconocimiento de la necesidad de que la comunidad internacional proteja a los civiles de los crímenes sistemáticos y a gran escala que contra ellos se cometen. Sin embargo, este avance en materia de “gobernanza global”, implica limitaciones al principio de no intervención, vigente en las relaciones internacionales, y expresado en la Carta de las Naciones Unidas, y por tal motivo, resulta tan difícil su aplicación en la práctica.

Por lo tanto, no se trata sólo de un debate teórico, sino una tensión existente entre fuerzas y dinámicas contrapuestas en el sistema internacional, que no terminan de decantar. Incluso Mary Kaldor se pregunta si el paradigma de la gobernanza y la política global será la nueva forma de las relaciones internacionales, o si todos estos cambios llevarán a un proceso anárquico, desordenado y violento¹¹.

Este interrogante adquiere sentido si se piensa en los problemas transnacionales que plantean desafíos que los Estados y las organizaciones inter-gubernamentales no pueden enfrentar por sí solos –como el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas pequeñas, la trata de personas, la contaminación ambiental y de recursos por factores humanos y naturales, la proliferación nuclear, la desigualdad, los conflictos armados, las violaciones masivas a los derechos humanos y los movimientos migratorios. Los Estados, en muchos casos, han visto socavado su

monopolio de la violencia física, por la presencia de grupos paraestatales y no estatales, que operan con relativa facilidad estableciendo vínculos con partidarios de sus causas en múltiples sitios y haciendo caso omiso de las fronteras, para ejercer nuevas formas de violencia y guerras que afectan no sólo ya a la gobernabilidad estatal, sino el orden y la estabilidad globales.

Así, las redes de crimen organizado, los señores de la guerra, grupos terroristas, bandas criminales, fuerzas paramilitares, escuadrones de la muerte, entre otros, se aprovechan del debilitamiento del estado y llevan los conflictos a la arena transnacional. Para Heine y Ramesh (2011), esta forma de “sociedad incivil” o “fuerzas negativas” son parte del impacto no deseado de la globalización, dejando en evidencia su lado más oscuro, dado que se ha convertido en un factor amenazante que escapa a las posibilidades de control de los estados.

La sociedad civil global

Así como la globalización ha evidenciado efectos no deseados, y ha reforzado o dado una nueva dimensión a los actores no estatales que promueven la violencia, también ha impulsado una sociedad civil más activa, sólida y cosmopolita, centrada en la defensa y promoción de los bienes públicos globales, lo cual es un dato alentador¹². Esta ciudadanía organizada, ya no está circunscripta al ámbito interno del Estado, sino que interactúa en la política global con actores de diversa naturaleza en terrenos que anteriormente eran exclusivos de los Estados (Armstrong et al., 2004), y con el propósito de influir sobre asuntos que “afectan a todos” (como los derechos humanos, la paz y la seguridad, el desarrollo, la equidad de género, la sustentabilidad y el cuidado del medioambiente, entre otros). Es por ello que Bello (2011) se refiere a un paso de “asuntos estatales” a “asuntos sociales”.

Autores como Pogge (2002) y Marchetti (2008), consideran que en un contexto de interdependencia global, sería poco justo utilizar un criterio territorial para la participación de grupos, movimientos redes y organizaciones sociales que tienen un especial interés sobre temas que los reúnen más allá de las fronteras de los Estados nacionales modernos, ya que se han ampliado los horizontes para la influencia política.

Esto los convierte en jugadores transnacionales en el escenario global.

El valor agregado de la irrupción de la sociedad civil global, radica justamente en su aporte al conocimiento sobre temas específicos, su capacidad propositiva y su función democratizadora del sistema, que da voz a los “sin poder”, que son precisamente los más afectados por las políticas que adoptan los que toman las decisiones. Asimismo, actúan como contralores de los gobiernos para prevenir que se violen regímenes y normas internacionales bajo el escudo de la soberanía estatal (Kaul, 2001).

Con el auge de las redes y organizaciones de la ciudadanía organizada en los ochenta y noventa del siglo XX, muchos gobiernos y organismos multilaterales, comenzaron a abrir sus puertas a las mismas en consultas, para la deliberación de propuestas. Las organizaciones de la sociedad civil creyeron que esto finalmente contribuiría a reducir los déficits heredados de la tradición del sistema interestatal; es decir, a cambiar el marco “verticalista” (enfoque arriba-hacia-abajo) de la adopción de políticas públicas globales y regionales por relaciones más horizontales, que se tradujeran en dinámicas más abiertas e inclusivas (Rosenau, 2003; Bello, 2011).

No obstante esto, las organizaciones y redes no gubernamentales han tenido voz, pero no voto.¹³ Y cabría dar un paso más para decir que aún en los casos en que han podido hacerse escuchar, no siempre esto ha tenido como correlato una incidencia efectiva, por la confluencia de una multiplicidad de factores.

Por un lado, esto puede obedecer a debilidades propias de las organizaciones y redes de la sociedad civil, que tienen agendas diferentes, estrategias distintas, y miradas parroquialistas que hacen complejo el logro de acuerdos y de una estrategia común a niveles regionales y en el plano global. Además, no siempre se conocen los espacios institucionales a través de los cuales hacer llegar sus demandas y propuestas.

Por otra parte, hay una multiplicidad de factores externos que hacen difícil, cuando no imposible la tarea, aún en los casos donde las redes y organizaciones de la sociedad civil superan sus limitaciones internas.

En primer lugar, la reticencia de los estados a aceptar que si bien siguen siendo los únicos sujetos de derecho internacional y “los depositarios jurídicos de la soberanía” como menciona Kaldor¹⁴, no tienen la capacidad unilateral para resolver conflictos que no se circunscriben al territorio sobre el que ejercen su control. Es por esto, que se hace tan importante en un sistema interconectado, que se profundice el trabajo colectivo, y se garantice el cumplimiento de las normas que ellos mismos, de buen fe, han establecido y se han comprometido a respetar (Cooper, 2000).

Segundo, la aceptación de la participación de la sociedad civil para debatir y desarrollar regulaciones y políticas a escala global en ausencia de un poder centralizado, soberano es resistido, ya que implica, desde la óptica de los gobiernos, compartir autoridad. Sin embargo, esto ocurre porque no se entiende la naturaleza del propósito de las redes y organizaciones sociales, que no es otro que el de ejercer influencia sobre las instituciones políticas significativas. No aspiran a su control o reemplazo (Spini, 2011).

Además, se esgrimen una serie de argumentos tales como la falta de claridad sobre a quién representan las organizaciones y redes de la sociedad civil que participan en las consultas. En ambos casos, la autoridad de la sociedad civil global proviene no tanto ya de una cuestión de la representatividad sino de sus conocimientos y experiencias en un ámbito temático específico que es de interés público. Por último, y esto ocurre quizás más a niveles regionales que globales, los gobiernos también han intentado la descalificación de organizaciones de la sociedad civil por el origen de los fondos que reciben para la implementación de sus planes de trabajo y de incidencia, ya que esto llevaría a una sujeción de sus mandatos a la agenda de los donantes, que por lo general reflejan los intereses de los países del “Norte”.¹⁵ Dado que por lo general las organizaciones sociales y las redes tienen una agenda diversificada; una multiplicidad de fuentes de financiamiento, algunas provenientes de gobiernos extranjeros y otras de entidades privadas; y que convergencia de intereses podría producirse en base a otros factores, independientes del mencionado, este argumento resulta débil para deslegitimar su participación.

En tercer lugar, hay limitaciones que devienen de la propia naturaleza del multilateralismo. Por un lado, son los mismos estados los creadores

y miembros de las organizaciones intergubernamentales surgidas a mediados del siglo XX, para responder a los desafíos que el sistema enfrentaba en aquel momento. Estas instituciones, si bien han atravesado procesos de reforma, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), o la Organización de Estados Americanos (OEA) continúan reproduciendo a su interior la distribución de poder de entonces.

A modo de ejemplo, en el año 2003, el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, encomendó a una Comisión de Personas Eminentes, presidida por el ex Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, elaborar un informe sobre cómo mejorar la participación de la sociedad civil en el sistema de Naciones Unidas, dado el proceso de fortalecimiento institucional que se estaba llevando a cabo. Las organizaciones no-gubernamentales han tenido presencia en la ONU desde sus inicios, pero se esperaba una ampliación de su influencia, a través de una interlocución más directa, sobre todo en el marco de la Asamblea General. El Informe Cardoso¹⁶ fue presentado por Annan en junio de 2004, y fue criticado severamente por la sociedad civil, ya que algunas de sus recomendaciones debilitaba, más que fortalecía, el rol que las mismas podrían tener en el ámbito de la organización internacional¹⁷. Por lo tanto, el Secretario General frente a las críticas tanto del sector no-gubernamental, como de las propias delegaciones presentes en la Asamblea General, buscó subsanar los puntos más controversiales en un reporte corto, que distribuyó un tiempo después. El punto aquí, es que independientemente de las buenas intenciones y de la lectura de los cambios a nivel global que estaban sucediendo, Kofi Annan en su informe posterior, comienza reflexionando sobre la importancia creciente de las organizaciones no-gubernamentales, pero en el punto 3, establece que desde el principio se debe dejar en claro que la ONU tiene un carácter intergubernamental¹⁸, y que las decisiones son tomadas por los estados miembros, relegando a la sociedad civil a su tradicional papel de consulta.

Pero esto no ocurre únicamente en el seno de los organismos establecidos en décadas precedentes. En el caso específico de América Latina, los nuevos esquemas intergubernamentales, en el marco del “regionalismo post-liberal”¹⁹ tampoco logran superar los déficits democráticos de inclusión de nuevos actores de la gobernanza global más allá de la retórica o de la creación de espacios formales de interlocución, que no

inciden sobre la toma final de decisiones sobre la adopción de políticas públicas²⁰. Como consecuencia, los intereses nacionales suelen primar sobre las concepciones más universalistas de los problemas abordados.

Como bien lo define su denominación, las organizaciones intergubernamentales (OIG) no son entidades autónomas, con recursos y capacidades propias, sino que son la suma de las voluntades de sus miembros, y esto es un reto para la gobernanza global. En el caso latinoamericano, la delegación de autoridad en las instituciones regionales y la creación de agencias autónomas para llevar adelante políticas comunes, ha sido prácticamente inexistente, salvo el caso del sistema interamericano de derechos humanos, que es paradigmático, más allá de las críticas que pueda recibir. Esto se debe a la importancia que los estados han reconocido a la defensa de los derechos humanos al momento de su creación, y a la necesidad de evitar en el futuro las violaciones a los mismos que tuvieron lugar durante los regímenes autoritarios²¹.

La misma naturaleza de las OIGs, y el hecho de que su creación y funcionamiento responde a los intereses y a los beneficios que los gobiernos esperan obtener de ellas, hacen que se convierta en una tarea difícil incorporar en sus agenda temas emergentes que la sociedad civil aboga por abordar con una lógica multinivel y multisectorial para encontrar soluciones, o crear regímenes y normas que puedan ponerse en práctica luego bajo un enfoque colaborativo y de complementariedad de capacidades, que supere la lógica tradicional de la división del trabajo, donde son los estados los que toman las decisiones, y los actores sociales los que contribuyen a su implementación, sin haber sido escuchados.

Un ejemplo de esto, se relaciona directamente con el tema de la prevención de conflictos armados y/o violentos. En el año 2001, en continuidad con esfuerzos anteriores sobre la necesidad de adoptar un enfoque preventivo en relación a los conflictos, el ex Secretario General de la ONU, Kofi Annan, presentó un informe donde reconoció la importancia de la interacción de las Naciones Unidas con otros actores en dicho campo, e hizo un llamado a la discusión acerca del rol que cumplen las organizaciones y redes de la sociedad civil en la prevención de conflictos. A partir de ese importante documento, hubo un renovado entusiasmo entre las organizaciones de la sociedad civil a nivel global sobre los espacios que se abrirían para su participación en

este asunto. Así fue como el entonces European Centre for Conflict Prevention (ECCP), con sede en La Haya, inició un proceso global de consulta con redes y organizaciones de la sociedad civil de 15 regiones del mundo²², para la formulación de una Agenda de Acción Global, que se presentó, finalmente, en una conferencia organizada por la red en la ONU, en 2005, y que contenía recomendaciones para las organizaciones intergubernamentales, los estados y los actores no gubernamentales.

Este documento del *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC), que articulaba a nivel global las aspiraciones y prioridades de las regiones, quienes a su vez desarrollaron sus propias plataformas y agendas de acción, aspiraba a convertirse en un punto de partida para la discusión de estrategias multisectoriales y multinivel, que parecen, diez años más tarde, difíciles de consensuar. A pesar del impulso inicial, y tal como ocurrió en otros temas de la agenda de la ONU, fue decreciendo el entusiasmo por incorporar a la sociedad civil como un actor fundamental de la gobernanza global y de la seguridad y prevención de conflictos en particular.

Tan limitado ha sido el avance, que en la Resolución 2171 del Consejo de Seguridad del 21 de agosto de 2014, propuesta por Gran Bretaña, se vuelve a expresar la determinación por prevenir conflictos y darle un rol preponderante a la mediación internacional para alcanzar soluciones perdurables, y se reconoce el rol de las organizaciones de la sociedad civil, y se enfatiza el papel que pueden desempeñar éstas y en especial las mujeres en los procesos de diálogo y mediación a nivel local, pero sigue enfatizando que la responsabilidad en el diseño de estrategias, la toma de decisiones y el papel central lo deben cumplir los estados.

Por último, es importante hacer mención a la dinámica de alianzas que establecen las organizaciones de la sociedad civil en distintos niveles (local, nacional, regional) para hacer llegar sus preocupaciones y propuestas al escenario global. Por lo general, las organizaciones y redes que tienen status consultivo en las OIG, deben cumplir con una serie de requisitos formales –y otros informales– que las habilitan a participar en las consultas y deliberaciones que se realizan. Hay consideraciones políticas, niveles de profesionalización y recursos tanto humanos como económicos que afectan el grado de acceso a las mismas.

Esto ya impone una barrera a muchas organizaciones del “Sur” que no cumplen con estos parámetros, ni con los medios necesarios para mantener una presencia sostenida en el lugar donde tiene sede el organismo multilateral. Es por esto que se plantea la necesidad de inserción en redes regionales o globales, cuyos representantes en el Norte, puedan ser portavoces de sus posiciones y demandas. El resultado, muchas veces de estos procesos es un predominio del Norte sobre el Sur, como suele ocurrir también en la lógica interestatal.

Por lo tanto, una mayor apertura a la participación de organizaciones y redes de la sociedad civil, no necesariamente tiene como correlato, una representación balanceada de la misma en los asuntos internacionales que son de su interés²³. Si bien es una estrategia de mitigación a la imposibilidad, en muchos casos de representarse a sí mismas, la sociedad civil de los países en desarrollo y las redes regionales, aún aspiran a tener una voz propia en las instancias de interlocución globales y regionales. El ex Secretario General, Kofi Annan, propuso la creación de un fondo de apoyo para la participación de las ONGs del Sur en las conferencias de la ONU, pero aún es una aspiración incumplida.

Tendencias en el escenario latinoamericano

La convivencia entre las tendencias de la gobernanza global, y el sistema estado-céntrico, como ya se ha adelantado, también está presente en América Latina. Los gobiernos son conscientes de la necesidad de aportar un enfoque regional en temas de la agenda global, y por otro lado, concertar políticas a nivel regional, para hacer frente a desafíos transnacionales.

No obstante esto, no se ha podido articular una estrategia colectiva para incidir en temas globales que tienen impacto en la región, como el caso del tráfico ilegal de sustancias prohibidas, el crimen organizado, el combate a la pobreza, la desigualdad, el hambre, el tráfico e personas, el medioambiente y las actividades extractivas, las enfermedades infecciosas, y las violencias de toda clase que son consecuencias no deseadas de estas cuestiones, que afectan la seguridad, el estado de derecho y la paz duradera.

No es que estos temas no sean tratados por los gobiernos, sino que varían los grados de prioridad que se le asignan, así como la visión de los diferentes estados e incluso de las subregiones de cuáles serían las políticas más efectivas a implementar.

Asimismo, hay estados que tienen aspiraciones de proyectarse internacionalmente dado su carácter de líderes emergentes, para aumentar su capacidad de influencia en cuestiones globales, sin necesidad de acordar con los socios regionales sus posiciones y propuestas; mientras que otros se aíslan cada vez del escenario mundial; y otros buscan nuevas alianzas que amplíen sus posibilidades económicas.

El déficit de la concertación en asuntos sensibles para la región podría deberse entonces a que, a pesar de compartir valores comunes como la democracia, el respeto a los derechos humanos, y la solución pacífica de las controversias, sus ideas de cada una de esas cuestiones tienen matices, y sus visiones estratégicas de cómo hacer frente a fenómenos nuevos que afectan la gobernanza regional, difieren ampliamente. Quizás sea inapropiado seguir pensando en “América Latina” como una unidad de análisis. Cada vez pareciera más complejo pensar en los países que la integran como una potencial comunidad (Sanahuja, 2014).

La fragmentación y la imposibilidad de generar posiciones comunes se hace evidente incluso en el ámbito de las subregiones, donde desde el fin del auge del neoliberalismo y las políticas del “Consenso de Washington”, se han diversificado los proyectos políticos, las orientaciones ideológicas y los modelos de desarrollo que moldean el regionalismo y la integración regional.

De esta manera, a las organismos intergubernamentales existentes como la Organización de Estados Americanos (OEA) –que ha constituido el principal foro de gobernanza hemisférica desde 1948-, el Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la CARICOM y la Asociación de Estados del Caribe (AEC), se han sumado nuevos esquemas intergubernamentales que responden al “regionalismo postliberal” como la Unión de Naciones del Sur (UNASUR) y la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA). Más recientemente, la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), con un

marcado tinte anti-hegemónico al excluir de su membresía a Estados Unidos y Canadá, también es parte de estos proyectos de integración con características distintivas, y aspira a constituirse en el espacio intralatinoamericano para consensuar posiciones comunes sobre una gran variedad de temas. El factor común a todos ellos, es la primacía de una re-politización de la agenda regional, y una vuelta al Estado como centro de la toma de decisiones, y por lo tanto, a la exclusión de actores no-estatales transnacionales de los debates y acuerdos entre los gobiernos²⁴.

Estos últimos, son parte, a su vez, de un eje Atlántico, que está fracturado del eje representado por la “Alianza del Pacífico”, caracterizado por un “regionalismo abierto”²⁵ y por ende, una mirada más liberal asociada con la década de 1990, y un foco geoeconómica para la inserción global de sus países.

Un aspecto importante del nuevo ordenamiento latinoamericano, es el reforzamiento de las tradicionales visiones sobre la soberanía nacional, lo cual sin duda, tiene su impacto en la gobernanza regional, y en la inserción de la región en la gobernanza global. Si bien América Latina es considerada una de las regiones más pacíficas del mundo, y esto probablemente se deba a su histórico respeto por el derecho internacional, en especial en torno a los derechos humanos y al uso de la fuerza²⁶, hay nuevos fenómenos que erosionan la división entre lo nacional y lo internacional, y por lo tanto desdibujan la territorialidad, que generan reticencias a abordarlos a través de normas y estrategias colectivas específicas y preventivas, acordes al contexto actual, con un enfoque multi-actor.

Participación (?) de la sociedad civil en la gobernanza regional

En América Latina, existió durante un tiempo, la percepción de que, con la vuelta a la democracia, los mismos estados garantizarían mayores oportunidades para ampliar la participación de sus ciudadanos en la política doméstica, regional y global.

El florecimiento y fortalecimiento de la sociedad civil parecía abrirse camino también en los esquemas de integración y la OEA, considerados los lugares fundamentales para poder incidir sobre los gobiernos; así como los foros o las Cumbres Sociales que permitían plantear demandas a incorporar en la agenda regional, utilizando en ocasiones estrategias contestarias, y en otros casos, el diálogo y una actitud propositiva.

Algunos ejemplos de las redes y redes de redes que vieron resultados en sus iniciativas de incidencia entre la década de los ochenta, hasta mediados de los 2000 por la combinación de los procesos en marcha de democratización y el auge de la gobernanza global y regional, a mencionar, entre otras, son: la Alianza Social Continental (ASC), el Foro de Diplomacia Ciudadana (FDC); la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y ONGs de América Latina, y la Plataforma Latinoamericana para la Prevención de Conflictos y la Construcción de la Paz (PLACPaz), la Red Interamericana para la Democracia (RID), la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos (PIDDDH), Comité Latinoamericano para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), y la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP), y la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

Cabe preguntarse si, luego del período de auge de redes y movimientos sociales, existe en la actualidad una efectiva participación de las redes y organizaciones de la sociedad civil transnacional en la formulación de políticas regionales, que muestren que la re-democratización de los estados latinoamericanos ha sido acompañada por una superación del déficit democrático en la arena regional, más allá de lo discursivo.

Podría afirmarse, que con la vuelta al rol protagónico del estado, relegado durante la década de 1990 como consecuencia de una visión más liberal, han disminuido los espacio para la diplomacia ciudadana en el ámbito multilateral. Más allá de las particularidades de América Latina y el Caribe, esta es una tendencia que se evidencia igualmente a escala global.

No ha habido en los últimos años, una profundización de la participación de redes y organizaciones de la sociedad civil, que permita en la ONU, en la OEA, el SICA, o Mercosur, trascender el status consultivo o los foros de discusión, y participar en las instancias de formulación

de las políticas que afectan a la comunidad internacional y regional. La existencia de canales y espacios de interlocución y consulta, a veces más formales, y otras veces informales, no necesariamente conlleva a la efectiva representación y participación de la ciudadanía organizada (Moncayo, 2013).

Esto es especialmente evidente en temas vinculados a la paz, la seguridad y la prevención de conflictos armados y/o violentos. En la experiencia de CRIES en relación a estas temáticas, hubo un impulso inicial hasta mediados de los años 2000, donde a través de su participación como iniciadora para América Latina y el Caribe del *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC), y su rol de promotora y coordinadora y Secretaría Regional de la Plataforma Latinoamericana y Caribeña para la Prevención de Conflictos y la Construcción de la Paz (PLACPaz), la oportunidad de dialogar con distintas agencias y representantes intergubernamentales, tanto en la ONU como en la OEA, el SICA y la AEC. El GPPAC organizó en el 2005 la primera conferencia global en la sede de Nueva York de la ONU sobre prevención de conflictos, donde CRIES, en representación de otras organizaciones de la sociedad civil que estaban presentes, tuvo la oportunidad de presentar un mensaje regional, y coordinar una serie de actividades para mostrar su trabajo en esta área, y transmitir las prioridades regionales a los funcionarios y diplomáticos presentes en el evento. Sin embargo, en los últimos años, los contactos con las Naciones Unidas, así como con la OEA han sido más informales, con funcionarios de áreas más específicas, o agencias del sistema para desarrollar algunas actividades de capacitación puntuales en el marco regional, o apoyar publicaciones en torno a la práctica del diálogo democrático.

Quizás, una nueva oportunidad para satisfacer las demandas de una mayor participación de la sociedad civil transnacional, esté dada por la renovación de los compromisos en torno a la Agenda de Desarrollo post-2015, a partir de las contribuciones que se están realizando en el marco de la ONU y en los procesos regionales y nacionales de discusión sobre cuáles han de ser los nuevos objetivos, o el enfoque que debe darse a la agenda en su conjunto, así como el monitoreo de avances y retrocesos para corregir el rumbo de las políticas a distintos niveles. El GPPAC, en tanto red global de la cual CRIES es miembro y referente en Latinoamérica y el Caribe, se ha involucrado en el proceso

de consulta, y hay organizaciones vinculadas a PLACPaz que están aportando insumos regionales para la campaña que busca introducir a la paz como un objetivo específico (*“peace as a stand alone goal”*). Sin embargo, aún no hay claridad de que vaya a reunirse, a través de las acciones de incidencia, suficiente consenso entre los gobiernos para cristalizar esta meta, y mucho menos si se ampliará el papel de la sociedad civil global para la formulación de la Agenda de Desarrollo post-2015 y su posterior implementación y seguimiento.

La OEA, desde 1999, prevé espacios para la participación ciudadana, a través de organizaciones no gubernamentales y redes de sociedad civil. La Comisión sobre Gestión de Cumbres Interamericanas y Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA (CISC) es el principal órgano que se encarga de invitar a las mismas a sus actividades y al proceso de Cumbres de las Américas.

CRIES, por su status consultivo en la organización hemisférica, pudo asistir de manera regular a las Asambleas Generales y a las Cumbres de las Américas. Adicionalmente, en el marco de los diálogos con Ministros de Relaciones Exteriores, pudo expresar la posición de la red sobre temas estratégicos. Nuevamente en relación a la necesidad de adoptar un enfoque preventivo, en contraposición a la tradicional modalidad reactiva para hacer frente a la emergencia y re-emergencia de conflictos violentos en la región, logró la inclusión de recomendaciones en el documento final que surgió de la Conferencia Hemisférica de Seguridad de la OEA, que se celebró en México, en el 2004. CRIES ha hecho un aporte sustantivo en la instalación de la prevención de conflictos en la agenda de la OEA, quizás por la importancia que este tema había cobrado en la escena internacional, y la comprensión en la región de su relevancia, dados los cambios en la naturaleza de los conflictos que tuvieron lugar con el fin de la Guerra Fría. CRIES organizó actividades paneles y mesas redondas de discusión tanto en la OEA²⁷ como en diversos países de la región para promover la reflexión con representantes intergubernamentales de alto nivel de y explorar mecanismos de alerta temprana y acciones preventivas con un enfoque multi-actor, así como la posibilidad de establecer una oficina de enlace sobre el tema que permitiera la institucionalización de la interacción entre la OEA y la sociedad civil regional experta en esta temática.

Sin embargo, los resultados han sido mixtos. Por un lado, ha habido una buena interlocución con distintas oficinas y departamentos, así como con funcionarios de alto nivel de la OEA. Se han hecho compromisos, no sólo en el ámbito regional, sino en reuniones con otras organizaciones intergubernamentales regionales organizadas por el GPPAC, pero por el momento no han trascendido más allá de las palabras. No obstante esto, la existencia misma del compromiso, abre espacio para la expectativa futura de la materialización. Tal como se mencionó anteriormente, la limitación más importante está dada por el hecho de que en definitiva, la OEA no es una institución independiente o autónoma de la voluntad de los estados que la componen.

En el caso del Mercosur, al momento de su fundación, con el Tratado de Asunción en 1991, no hubo ninguna referencia a la inclusión de la sociedad civil en su estructura. Esto se revirtió con el Protocolo de Ouro Preto, tres años más tarde, que estableció la creación del Foro Consultivo Económico y Social (FCES). Sin embargo, no fue hasta el 2006, con la iniciativa uruguaya “Somos Mercosur”, y el establecimiento de la Reunión Especializada de Juventud del Mercosur, la Reunión Especializada de Agricultura Familiar, la Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur y la Reunión Especializada de la Mujer, que se involucró más activamente a la ciudadanía en la institucionalidad de este esquema integracionista. En el año 2008, el Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, creó por decreto el Programa Mercosul Social y Participativo, que desarrolla actividades y consultas con la sociedad civil de los países que integran el bloque. En todos los casos, sería importante evaluar la eficacia de la interlocución en dichos espacios, más allá del diálogo que tiene lugar (Moncayo, 2013).

En la CAN, se abrieron desde su surgimiento espacios consultivos (el Consejo Consultivo Empresarial Andino, el Consejo Consultivo Laboral Andino) para abordar intereses sectoriales y hacer llegar los resultados de sus debates al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General. Luego, con la ampliación de la agenda subregional que manejaba el organismo, se crearon nuevos foros de consulta temáticos.

El SICA cuenta con espacios formales e informales que las redes y organizaciones de la sociedad civil pueden utilizar para la incidencia, aunque, al igual que en los dos casos anteriores, en el caso de los ámbitos

institucionalizados, sólo tengan carácter consultivo. Los cuatro ámbitos que existen son: el Comité Consultivo del SICA (CC-SICA); el Comité Consultivo de Integración Económica (CCIE), el Foro de la Sociedad Civil de Ambiente y Desarrollo (FOSCAD), y un mecanismo indirecto de participación en el Tratado Marco de Seguridad Democrática (TM-SDCA). Si bien CRIES ha sido miembro del CC-SICA, los mayores avances en materia de presentación de propuestas y recomendaciones sobre prevención de conflictos y construcción de la paz, se ha dado a través del contacto directo con funcionarios de alto nivel y personas por ellos designadas para el mantenimiento de la interlocución. A pesar del interés demostrado por el SICA, los cambios en la prioridad de la agenda inter-gubernamental y las re-estructuraciones internas, han hecho difícil darle continuidad a las iniciativas planteadas en una agenda de trabajo común, basada en las recomendaciones realizadas por organizaciones no gubernamentales centroamericanas, y recogidas por CRIES.

En cuanto a la UNASUR, en sus documentos fundacionales ha enunciado su intención de construir un espacio de integración y unión en múltiples dimensiones, de manera consensuada y con la participación de los pueblos. En el 2012, la UNASUR institucionalizó el Foro de Participación Ciudadana, para un intercambio técnico y diálogo político con los presidentes, sobre temas de la agenda integracionista, pero vuelve una vez más la pregunta sobre la influencia que pueden ejercer los movimientos sociales y organizaciones ciudadanas en los procesos decisorios, cuando la participación de la sociedad civil depende de la voluntad política de los gobiernos.

Un caso interesante es el del ALBA, que en su aspiración fundacional, quiso constituirse en un proyecto que marcara una diferencia con respecto a otros modelos de integración. Entre sus particularidades se encuentra optar por una lógica de la cooperación y la solidaridad para poder superar efectivamente la pobreza y las asimetrías entre sus estados miembros. Esta modalidad, contribuiría a concertar iniciativas económicas, sociales y culturales entre los gobiernos, los movimientos sociales y las organizaciones y comunidades de base. Al observar el organigrama del ALBA, uno advierte rápidamente que el Consejo de Movimientos Sociales y el Consejo de Ministros se hallan en el mismo nivel. Sin embargo, está concebido como un espacio de consulta y apoyo a las políticas del organismo²⁸.

La CELAC es el único organismo entre los anteriores, salvo la OEA, que agrupa a los 33 países de América Latina y el Caribe, con una fuente impronta presidencialista, y que hasta el momento no tiene ningún espacio institucional para la inclusión de las redes y organizaciones de la sociedad, lo cual se traduce en una nula participación de las mismas en la gobernanza regional.

Lo anterior, nos lleva a algunas reflexiones sobre los desafíos externos que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

El regionalismo post-neoliberal, con su retorno a la soberanía al estilo westfaliano, contribuiría a ensanchar la brecha de la participación de la ciudadanía organizada en el ámbito regional, ya que no han podido efectivizar mecanismos de inclusión de los actores no-estatales, sobre todo cuando en su constitución se hace hincapié en devolver a la integración una dimensión de trabajo que abogue por la inclusión social en los proyectos de desarrollo.

A su vez, la proliferación de organismos multilaterales en América Latina en la última década, con marcadas diferencias, conceptualizaciones divergentes sobre la realidad y el futuro de la región, que dificultan incluso la coordinación de políticas y la obtención de consensos entre sus países, genera un contexto de heterogeneidad que es difícil de comprender, y costos para diversificar esfuerzos de incidencia por parte de las OSC. Además, daría la impresión de que no se trata tanto de generar una verdadera integración, sino de establecer mecanismos políticos para abordar temas puntuales y manejar conflictos regionales y subregionales, lo cual, en un entorno de regionalismo post-liberal, reduce aún más las posibilidades de incluir a la sociedad civil como un actor relevante.

Por otra parte, en todos los casos antes mencionados donde la sociedad civil regional tiene un ámbito para dialogar, lo hace sin tener un interlocutor claro. Esto se debe a que en el marco de las organizaciones intergubernamentales, son los mismos estados con los que dialoga a nivel doméstico, sobre quienes debe incidir, pero de manera más difusa. No hay un órgano supranacional, autónomo, y por lo tanto, lo que priman son los respectivos intereses nacionales. Incluso, la mayoría de los mecanismos de participación, remiten al contacto con puntos focales en los países miembros, que son quienes promueven el intercambio en

sus respectivos territorios. Por lo tanto, estrategia más sensata para la sociedad civil es volver a la órbita nacional, donde supone que tendrá más influencia para afectar la toma de decisiones sobre las cuestiones que están en su agenda.

Incluso, todos los espacios formales de interlocución, son ámbitos consultivos. Por lo tanto, las recomendaciones y propuestas que realizan los actores sociales, no tienen carácter vinculante. A esto se suma que Diálogo y debate sobre agendas ya establecidas, eliminando cualquier margen para la incorporación de temas y problemáticas nuevas.

A esto debería agregarse que los estados no ven con buenos ojos las demandas de la sociedad civil en relación a la rendición de cuentas (*accountability*), transparencia en la gestión y la toma de decisiones; y acceso a la información. En palabras de Serbin, *“la percepción estatal del rol de la ciudadanía organizada, si no es términos de alianzas políticas, de su cooptación en el marco de sistemas clientelares, o de su contratación para la ejecución de proyectos sociales (o las tres combinadas), no se expresa en la creación y desarrollo de mecanismos institucionalizados de participación de la sociedad civil (más allá de la retórica y del maquillaje de los “mecanismos de consulta” sin monitoreo o seguimiento de los acuerdos establecidos), tanto a nivel nacional como a nivel regional”*²⁹.

Los gobiernos desconfían de la complementariedad que ofrece la sociedad civil, cuestionan su representatividad y su legitimidad para compartir autoridad con los estados en los procesos de decisión e implementación de estrategias colaborativas. Esto es particularmente notorio en los últimos años en sociedades con gobiernos progresistas, donde las OSC han notado un aumento de las tensiones con los mismos, dan cuenta de su intolerancia a las críticas u opiniones que les son adversas, y se ha visto obstaculizado su trabajo cuando han querido mantenerse independientes del poder (ALOP, 2010; Serbin, 2012).

Por último, hay un cuestionamiento del modelo mismo de la gobernanza global, y la ideología que representa. Por lo tanto, el desarrollo de la sociedad civil, quedaría circunscripta al ámbito estatal, sin tener canales para expresar sus demandas agregadas a otros niveles.

Paralelamente a todo lo anterior, y tal como se mencionó cuando se hizo referencia a las dinámicas globales, las organizaciones sociales

también son responsables, en cierta medida por esta escasa capacidad de incidencia y de presión para insertarse en las instancias multilaterales de la gobernanza global y regional.

Más allá de tener por lo general una débil estructura institucional, las críticas que recibe por la falta de representatividad, por su falta muchas veces de democracia interna o poca horizontalidad, quizás una de las falencias más importantes sea a nivel regional, su escasa capacidad de plantear propuestas y soluciones alternativas de calidad y efectivas, que demuestren su alto grado de conocimiento sobre los temas que manejan en sus agendas, y su conexión con el trabajo en el terreno.

Frente a la reducida interlocución con los gobiernos, y en un contexto donde las decisiones regionales son tomadas “desde arriba”, las redes y organizaciones de la sociedad civil adoptan diferentes estrategias, que van desde la desmovilización y el desencanto con las posibilidades de participar en la configuración “desde abajo” de la integración regional, hasta la defensa y promoción de bienes públicos universales mediante la alianza y participación en redes internacionales más amplias. Esta última le permite a la diplomacia ciudadana superar los límites del estado nacional e interactuar con otros actores similares de la región y del Norte, gracias al apoyo de la cooperación internacional y financiamiento privado externo. Además, le permite a las organizaciones de la sociedad civil, la oportunidad de ser escuchadas, y producir, en algunos casos, lo que se conoce como el “efecto búmeran”. Esto implica que las redes transnacionales ofrecen la ventaja de que las ONGs locales, nacionales, y hasta regionales, puedan saltar a esferas internacionales, influir sobre otros gobiernos y organismos multilaterales, introducir una perspectiva latinoamericana y así incrementar la posibilidad de tener luego un mayor impacto nacional y/o regional³⁰.

Un ejemplo que CRIES puede aportar en base a su experiencia reciente en el marco del programa de Talleres Académicos Cuba-Estados Unidos (Proceso T.A.C.E.) que ha coordinado entre 2008 y 2013, es la estrategia de multilateralización que, una vez publicado el documento con recomendaciones para la “normalización” de las relaciones entre los dos países, se ha puesto en marcha. Esta opción estratégica, complementa los esfuerzos de incidencia tanto en Cuba como en Estados Unidos para la implementación de acciones de cooperación en áreas de interés mutuo que benefician a los dos países, como un paso

hacia la deconstrucción de un historial de décadas de desconfianza entre los dos vecinos, que permita poner fin al enfrentamiento que han sostenido a lo largo de más de medio siglo, con altibajos en sus relaciones. La multilateralización implica un curso de acción indirecta, mediante la cual, a través de la influencia de reconocidos académicos y ex funcionarios o ex diplomáticos latinoamericanos sobre los gobiernos de países claves de la región por su peso específico, y por aspectos puntuales de su relación con Estados Unidos (como Brasil, México, Colombia, Chile y Panamá –por ser anfitrión de la próxima Cumbre) se movilice la voluntad política para que Cuba se reincorpore, en una primera instancia, a la comunidad hemisférica. Un primer indicador de ello, sería la participación plena del gobierno cubano en la próxima Cumbre de las Américas, a celebrarse en Panamá en el 2015. Se espera que, con los cambios en las dinámicas hemisféricas, y una vez que se afiancen las relaciones en el ámbito multilateral, cambien las percepciones recíprocas y haya un respeto mutuo, y puedan retomar un diálogo que progresivamente elimine las barreras que en la actualidad impiden las normales relaciones bilaterales, y el desarrollo de una agenda que podría ser mutuamente constructiva en temas de intercambios académicos, científicos, culturales; aspectos relacionados con el turismo y la libertad de viajar; el medioambiente; el comercio bilateral y el desarrollo; y terrorismo y seguridad³¹.

Ideas finales

La transición de regímenes autoritarios y dictaduras militares hacia la democracia en sus distintos niveles de consolidación en la región, y la variedad de formas que ha adoptado, no pusieron fin a los desafíos que América Latina debe enfrentar en la actualidad, producto de fenómenos emergentes a nivel global y regional, y a la desterritorialización y transnacionalización de los conflictos y los actores no estatales que tanto los exacerbaban como buscan participar en los procesos para el diseño e implementación de nuevas reglas y soluciones que protejan y promuevan los bienes públicos globales.

Los estados de la región, deben evaluar las vulnerabilidades que les ocasionan individual y colectivamente no adaptarse a las nuevas cir-

cunstancias regionales y globales, y ser reticentes a compartir espacios de autoridad con actores de la sociedad civil regional que pueden contribuir constructivamente a la formulación, ejecución y monitoreo de políticas públicas que abarcan distintos niveles. Esto no implica una competencia con el estado, o socavar su soberanía, sino, por el contrario, fortalecerlo, democratizarlo y ampliar sus oportunidades para una mayor y mejor inserción regional y global.

Pero para ello deben fortalecerse los espacios para la participación de la ciudadanía organizada en el ámbito doméstico, y también en el terreno regional, ya que la reticencia de los estados ha aceptado una sociedad civil vigorosa a nivel interno, en ocasiones se refleja en las organizaciones intergubernamentales que también simulan establecer canales formales para escuchar a los actores sociales, y mantienen retóricamente el discurso de la importancia de ampliar la participación y superar el déficit democrático, mientras retoman con más fuerza la tradición estado-céntrica y refuerzan las nociones de soberanía nacional y protagonismo del estado en todos los ámbitos de la sociedad³².

Dada la diversidad de mecanismos multilaterales que crearon bajo el paraguas del regionalismo post-liberal, se plantean dificultades para la efectiva incidencia de la sociedad civil con vistas a la gobernanza regional. Quizás, la posibilidad más alentadora, aunque por el momento no se haya fortalecido en su institucionalización ni tenga espacios formales de participación de la sociedad civil, sea la CELAC. Por su intención de concertación y articulación de valores e intereses comunes entre sus 33 miembros, podría primero definir políticas hacia adentro de Latinoamérica, y luego proyectarse hacia la gobernanza global, aumentando la importancia de estos países en el terreno internacional. Sin embargo, deberá tener una agenda temática más amplia que la que ha definido actualmente.

Por otro lado, deberá continuar fortaleciéndose a las organizaciones de la sociedad civil en múltiples niveles, para que logren superar los condicionamientos intrínsecos que tienen, y salgan empoderadas del proceso.

Las redes regionales deben continuar insistiendo, en la medida en que sus recursos lo permitan, en la institucionalización efectiva de espacios para la participación, y en lo posible, abogar por que éstos no sean sólo

en pos de adquirir un status consultivo, sino para la formulación de políticas y estrategias en conjunto con agencias intergubernamentales y los gobiernos. No obstante esto, debe mantenerse presente, que la articulación de una sociedad civil transnacional activa, no necesariamente se traduce en una democracia regional y global post-nacional (Spini, 2011).

CRIES, en tanto red regional de la sociedad civil, continúa enfrentando estos desafíos con un renovado esfuerzo a nivel global y en América Latina, para profundizar las prácticas que han llevado a experiencias exitosas en materia de diplomacia ciudadana multilateral, aprender de las lecciones recogidas de estrategias cuyos alcances no han sido los deseados; fortalecer la capacidad propositiva, y continuar abogando por un mayor rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos y la construcción de la paz; la defensa del medioambiente, el establecimiento de mecanismos para la prevención de atrocidades masivas y el genocidio³³.

CRIES, al igual que otras redes que abordan temas globales desde una perspectiva regional, con participación de organizaciones no gubernamentales de base, y alianza con redes internacionales de la sociedad civil, es consciente de que el impacto final de la promoción y defensa de bienes públicos regionales y globales, debe responder a la convergencia de decisiones y acciones multisectoriales.

NOTAS

1. Kaul (2001), para abordar el concepto de “bienes públicos globales”, comienza por explorar la definición de lo que implica un “bien público”, en contraposición a los “bienes privados”. En este sentido, menciona que la característica fundamental de los primeros es que su disfrute no excluye a nadie. No pueden beneficiarse algunas personas y otras no. Cuán privado o público es un bien, es generalmente producto de decisiones políticas, y pueden tener diferentes alcances (local, nacional, regional, global). Algunos bienes públicos, como resultado de la globalización, han adoptado una dimensión transnacional,

transterritorial o universal, y ya no pueden ser provistos por la decisión política doméstica. En consecuencia, es necesaria la cooperación internacional para su provisión bien distribuida.

2. Armstrong y Gilson (2011), en su capítulo introductorio, plantean una definición sencilla, del término “gobernanza”, que presenta dificultades a la hora de ser precisado. Para los autores, este concepto puede ser entendido como reglas, estructuras y procesos que proveen algunas medidas regulatorias sobre áreas específicas de actividad, y para ciertos objetivos establecidos. Estas reglas, estructuras y procesos pueden ser tanto formales como informales. (La traducción es de la autora). Por su parte, Andrés Serbin (2003) se refiere al término gobernanza, como buen gobierno (tal como se entiende en el mundo anglosajón por “governance”), en contraposición al concepto de “gobernabilidad”, que hace mención al ejercicio de la autoridad y el poder por parte de los Estados. La gobernanza, por lo tanto, involucra, en el escenario global y regional, a un mayor número de actores, y de variada naturaleza (actores estatales y no estatales, organizaciones multilaterales, actores económicos, etc.).
3. Es importante la distinción entre “gobernanza” y la “gobernabilidad” que tienen en el marco territorialmente definido del Estado moderno.
4. Bauman considera que la humanidad ha entrado en una nueva fase de la Modernidad, donde la metáfora de la fluidez define mejor la naturaleza de las dinámicas actuales. La solidez moderna ha dado lugar, desde su entender, a cambios y fenómenos que fluyen, “desbordan”, “salpican”, y no se detienen frente a las instituciones y los discursos de la Modernidad. Incluso, esto ocurre en relación al poder.
5. Dingworth y Pattberg (2006), p.191, dan cuenta de que el estudio de la gobernanza global, a diferencia de la teoría realista, incorpora a una amplia gama de actores y formas de toma de decisiones que no están dirigidas al estado ni surgen de él, para resolver desafíos globales.
6. Ver Serbin, 2010.
7. Daniel Mato, a partir de un estudio de casos, critica el término “des-territorialización” para procesos que no tendrían, en el contexto de la globalización, referencia territorial específica, y que, por lo tanto, volvería irrelevantes a los marcos nacionales o locales. El autor considera que es más apropiado referirse a los fenómenos, procesos y/o actores que se relacionan con otro o múltiples espacios territoriales,

aunque los mismos estén alejados, como “multi” o “trans” territoriales, ya que no “están flotando en el espacio sideral”.

8. Cox, Robert (ed.) (1997) p. XXXVII y O’Brien, Robert and al. (2000) pp. 5-6.
9. Legler, Thomas; Santa Cruz A. y Zamudio González, L. (2014) pp. 1-2.
10. Ver Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 ([A/RES/60/1](#), párrs. [138 a 140](#)).
11. Kaldor, Mary (2005) p. 143.
12. Shifter, Michael (2003), p. 22.
13. Edwards, Michael (2000).
14. Kaldor, Mary (2005) p.179.
15. Ver Mato, 2004.
16. Ver informe de la Comisión de Personas Eminentes sobre relaciones ONU-Sociedad civil: “*We the peoples: civil society, the United Nations and global governance*” en nota A/58/817 del Secretario General ante la Asamblea General de Naciones Unidas, durante la 58 Sesión, el 11 de junio de 2004.
17. Ver, entre otros, respuestas con preocupaciones sobre los resultados del Panel Cardoso de CIVICUS: “Too Close for Comfort: Should Civil Society and the Global Compact Live Under the Same UN Roof?”, por Vicente García Delgado (septiembre-octubre 2004) en <https://www.globalpolicy.org/empire/32334.html> ; comentarios de *World Federation of United Nations Associations* (WFUNA) del 21 de septiembre de 2004 (disponible en <https://www.globalpolicy.org/reform/initiatives/panels/cardoso/0904wfuna.htm> ; carta de *Human Rights Watch*, los quáqueros y la Federación Luterana Mundial en <https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/0901joint.pdf>; comentarios de *Amnesty International* del 31 de agosto de 2004, en <https://www.globalpolicy.org/reform/initiatives/panels/cardoso/0831amnesty.htm> ; la carta del Movimiento Federalista Mundial del 24 de agosto de 2004, en <https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/0824wfmletter.pdf> , entre otros.
18. Cfr. con Informe no editado del Secretario General ante la Asamblea General de la ONU, durante la Sesión 59, sobre la implementación del Informe del Panel Cardoso sobre las relaciones ONU-sociedad civil.

19. Serbin (2012) hace referencia al regionalismo post-liberal en América Latina, para diferenciarlo del regionalismo abierto de la década de 1990 y principios de los 2000, bajo el imperio del “Consenso de Washington”. Los rasgos característicos de esta nueva modalidad, consisten, según el autor, en tres retornos. El primero, implica una re-politización de la agenda regional, que desplaza el foco en lo económico y comercial. En segundo lugar, habría una vuelta al Estado como protagonista tanto en la política doméstica como en la gobernanza regional, con lo cual los actores no-estatales transnacionales quedan relegados a un segundo plano, y los acuerdos se dan entre los gobiernos, que celosos de su soberanía nacional, no transfieren competencias a organismos o esquemas supranacionales (Portales, 2014). En tercer lugar, Serbin hace referencia al “retorno a la agenda de desarrollo”, con un impulso neo-desarrollista, donde la clave consiste en la reducción de las asimetrías y las deudas sociales que dejó en la región el modelo neoliberal.
20. Serbin, (2011a), p.6.
21. Merke (2014), p.31.
22. ECCP convocó a organizaciones y redes reconocidas por su trayectoria en temas de paz y seguridad en 15 regiones diferentes del mundo, para formar el Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC). Las regiones que componen la red global son: Europa Occidental, Europa del Este, África Central y Oriental, África del Sur, África Occidental, América Latina y el Caribe, América del Norte, Asia Meridional, el Pacífico, Sudeste Asiático, Noreste Asiático, Asia Central, Medio Oriente y Norte de África, el Cáucaso, y los Balcanes Occidentales. CRIES es miembro fundador de la red, y desde el año 2002, es el iniciador regional y la Secretaría para América Latina y el Caribe. Asimismo, ha creado, y aún coordina la Plataforma Latinoamericana para la Prevención de Conflictos y la Construcción de la Paz (PLACPaz), que tiene su propia agenda de trabajo en la región, y en la cual participan más de 25 redes y organizaciones de sociedad civil de Argentina, Chile, Paraguay, Bolivia, Colombia, Venezuela, Brasil, Costa Rica, Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Cuba.
23. Cf. O'Brien et al., 2000.
24. Ver Sanahuja, José Antonio (2010a); Sanahuja, José Antonio (2010b); Serbin, A. (2011b).

25. Mocayo (2013) y van Klaveren (1997) hacen referencia al “regionalismo abierto” como un modelo asociativo de países centrado en la liberación del comercio mutuo y la desregulación propia de la etapa signada por el “Consenso de Washington” y por ende, el neoliberalismo.
26. Ver Serbin, Andrés (2010b)
27. Para más información sobre esta actividad, ver el informe final: “XXI OAS Policy Roundtable. Regional Peace, Development and Security: the Role of Regional Organizations and Civil Society” en *Coyuntura Regional Octubre 2010*.
28. Ver Silva, María Cristina (2011)
29. Serbin, A. (2011b), op.cit., p.8.
30. El efecto búmeran es un concepto acuñado por Keck y Sikkink (1998).
31. Para información sobre el Proceso TACE y las recomendaciones emanadas de cuatro años de intercambio y reflexión entre académicos expertos en política exterior, que son en su mayoría ex funcionarios o ex diplomáticos de Cuba o Estados Unidos, ver: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/06/tace-final-web.pdf>. También puede consultarse *Pensamiento Propio* 34 (Julio-diciembre 2011. Año 16) sobre Diálogo académico y diplomacia ciudadana en las Américas. Cuba- Estados Unidos. Costa Rica-Nicaragua; con los aportes de Jorge Mario Sánchez Egozcue, Milagros Martínez Reinoso, Philip Brenner, Carlos Alzugaray, Anthony Quinton y Richard Feinberg.
32. Ver Serbin, Andrés (2011b).
33. Ver Bourse, A. (2012) para profundizar sobre la experiencia de CRIES a nivel regional y global desde el año 2002.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALOP (2010). “Consultas nacionales a organizaciones de la sociedad civil América Latina y el Caribe. Síntesis de conclusiones y debates”, México D.F.: ALOP/Mesa de Articulación/Coordinadora Civil/Unitas.

- Anderson, B. (1983). *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres: Verso.
- Arendt, H. (1973). *On Revolution*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Armstrong, D., Lloyd, L. and Redmond, J. (2004). *International Organisation in World Politics. The Making of the Twentieth Century*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Armstrong, David & Julie Gilson (2011). "Introduction", en *Civil Society and International Governance. The role of non-state actors in global and regional regulatory frameworks*. New York: Routledge/GARNET Series: Europe in the world, 10.
- Armstrong, David, Valeria Bello, Julie Gilson & Debora Spini (eds.) (2011). *Civil Society and International Governance. The role of non-state actors in global and regional regulatory frameworks*. New York: Routledge/GARNET Series: Europe in the world, 10.
- Baker, G. and Chandler, D. (eds) (2005). *Global civil society. Contested futures*. New York: Routledge.
- Bauman, Zygmunt (2000). *Modernidad líquida*. México D.F.: Fondo de Cultura Económico (FCE).
- Beck, U. (1998). *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (2005). *Power in the Global Age. A New Political Economy*. Cambridge: Polity Press.
- Bello, Valeria (2011). "Collective and social identity: a theoretical analysis of the role of civil society in the construction of supra-national societies" en Armstrong, David, Valeria Bello, Julie Gilson & Debora Spini (eds.) (2011). *Civil Society and International Governance. The role of non-state actors in global and regional regulatory frameworks*. New York: Routledge/GARNET Series: Europe in the world, 10.
- Berger, P.; Luckmann, T. (1966). *The Social Construction of Reality*. Nueva York: Doubleday.
- Blumer, H. (1963). "Society as Symbolic Interaction", en A. Rose (ed.) *Human Behavior and Social Processes*. Boston: Houghton Mifflin, 179-192.
- Bourse, Ana (2012) "Prevención de conflictos en América Latina: la experiencia de CRIES, 10 años después" en *Pensamiento Propio* 36/37, (julio-diciembre, Año 17) Buenos Aires: Ediciones CRIES / GPPAC, pp. 295-320.

- Castells, M. (1997). *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.
- Checkel, J. (1998). "The Constructivist Turn in International Relations Theory", en *World Politics*, 50(2): 324–348.
- Checkel, J. (ed.) (2007). *International Institutions and Socialization in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cohen, J. and Arato, A. (1992). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Cooper, Robert (2000). *The Postmodern State and the World Order*. Londres: Demos/Foreign Policy Centre.
- Cox, Robert (ed.) (1997) *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*, Basigstoke: MacMillan/United Nations University Press.
- Cox, R. W. (2002). *The Political Economy of a Plural World: Globalization and Civilization*. New York: Routledge.
- CRIES – OEA (2010) "XXI OAS Policy Roundtable. Regional Peace, Development and Security: the Role of Regional Organizations and Civil Society" en *Coyuntura Regional* (Octubre). Buenos Aires: CRIES / OEA.
- CRIES (2011). *Diálogo académico y diplomacia ciudadana en las Américas: Cuba-Estados Unidos; Costa Rica-Nicaragua. Pensamiento Propio 34* (Julio-diciembre, Año 16). Buenos Aires: Ediciones CRIES.
- Crouch, C. (2004). *Post-democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Dingworth, Klaus y Pattberg, Philipp (2006). "Global Governance as a Perspective on World Politics" en *Global Governance* 12 (2): 185-203.
- Edwards, Michael (2000). *NGO Rights and Responsibilities: A New Deal for Global Governance*. Londres: Foreign Policy Centre.
- Edwards, Michael (2001). "Introduction", en Edwards, Michael and John Gaventa (eds.) *Global Citizen Action*, Boulder: Lynne Rienner.
- Edwards, Michael (2010). *Civil Society*. Cambridge: Polity Press.
- Falk, R. A. (1995). *On Humane Governance: Toward a New Global Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Falk, R. A. (1999). *Predatory Globalization: A Critique*. Cambridge: Polity Press.
- Fraser, N. (1993) "Rethinking the Public Sphere: A Contribution to Critique of Actually Existing Democracy" en Calhoun, C. (ed.) *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press.

- Fraser, N. (2008). *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*. Nueva York: Columbia University Press.
- Fraser, N.; Honneth, A. (2003). *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. London: Verso.
- Halliday, F. (2000). "The romance of non-state actors" en Josselin, D., and Wallace, W. (eds.), *Non State Actors in World Politics*. Londres: Palgrave, pp. 21-37.
- Held, D. (1993). *Political Theory and the Modern State*. Cambridge: Polity Press.
- Heine, Jorge & Thakur Ramesh (eds.) (2011). *The Dark Side of Globalization*. Estados Unidos: United Nations University Press.
- Held, David (1995). *Democracy and Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity.
- Jenkins, R. (2008). *Social Identity*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Kaldor, Mary (2005). *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*. Barcelona: Tusquets Editores.
- Kaul, Inge (2001). "Global Public Goods: What Role for Civil Society?" en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 2001 30: 588. Disponible en <http://nvs.sagepub.com/content/30/3/588.full.pdf+html>
- Keane, J. (2001). "Global civil society?" en Anheier, H., Glasius, M., y Kaldor, M. (eds.), *Global Civil Society*. Oxford: Oxford University Press, pp. 23-37.
- Keck, Margaret and Kathryn Sikkink (1998). *Activists Beyond Borders*, Itahaca: Cornell University Press.
- Koonings, Kees & Dirk Kruijt (eds.) (2004). *Armed Actors. Organized Violence and State Failure in Latin America*. Londres: Zed Press.
- Kuyper, Jonathan W. (2013). "Global democratization and International Regime Complexity" en *European Journal of International Relations*. Septiembre 2014; vol.20,3: pp. 620-646.
- Legler, Thomas; Santa Cruz, A.; Zamudio Laura (2014). "Introducción" en Legler, Thomas; Santa Cruz, Arturo y Zamudio González Laura (eds.) *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*. México: Oxford University Press.
- Marchetti, R. (2008). *Global Democracy: For and Against Ethical Theory, Institutional Design and Social Struggles*. New York: Routledge.

- Mato, Daniel (2004). “Redes transnacionales de actores globales y locales en la producción de representaciones de ideas de sociedad civil” en Daniel Mato (coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp.67-93.
- Mato, Daniel (2007). “Importancia de los referentes territoriales en procesos transnacionales. Una crítica de la idea de “desterritorialización” basada en estudios de casos” en *Estudios de Sociología*, v. 12, n.23, pp 35-63. Araraquara: UNESP.
- McLuhan, Marshall y Powors, B.R. (1989). *The Global Village: Transformations in World, Life and Media in the 21st Century*. Nueva York: Oxford University Press.
- Merke, Federico (2014). “Liberalismo” en Legler, Thomas; Santa Cruz, Arturo y Zamudio González Laura (eds.) *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*. México: Oxford University Press.
- Moncayo Salcedo, Héctor L. (2013). “UNASUR: Opciones de participación de la sociedad civil”. Bogotá: ILSA.
- Naciones Unidas – Secretario General (2001) *Informe sobre Prevención de Conflictos Armados* (A/55/985, S/2001/574)
- Naciones Unidas – Secretario General (2004) *Note by the Secretary General* (A/58/817) en [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/09916F545454357BC1256F5C005D4352/\\$file/A-58-817.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/09916F545454357BC1256F5C005D4352/$file/A-58-817.pdf) .
- Naciones Unidas – Secretario General (2004) *Report of the Secretary General on the implementation of the Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations–Civil Society Relations* (A/58/).
- Naciones Unidas (2005). Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (A/RES/60/1, párrafos 138 a 140) en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/1> .
- Naciones Unidas – Consejo de Seguridad (2014). *Security Council Pledges Better Use of System-Wide Approach to Conflict Prevention* (SC/11528) en <http://www.un.org/News/Press/docs/2014/sc11528.doc.htm> .
- O’Brien, Robert and al. (2000) *Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Parks, S. (2004) "How Transnational Advocacy Networks Reconstitute IO Identities" en *Journal of Diplomacy and International Relations*, vol. 5, 2, pp. 79–93. New Jersey: Seton Hall University.
- Pogge, T. (2002). *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*. Cambridge: Polity Press.
- Portales, Carlos (2014). "A dónde va el multilateralismo en las Américas? Proyectos superpuestos en un período de cambios globales" en *Pensamiento Propio* 39, enero-junio 2014, Año 19. Buenos Aires: CRIES / Icaria.
- Rosenau, J. N. (1992) "Governance, Order, and Change in World Politics", en Rosenau, J.N. and Czempiel, E. O. (eds.) *Governance without Government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau, J. N. (2003). *Distant Proximities: Dynamics beyond Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Salamon, Lester and al. (1999). *Global Civil Society*, Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Sanahuja, José Antonio (2010a) "Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional" en Del Arenal, Celestino y José Antonio Sanahuja (coords.) *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*. Madrid: Fundación Carolina / Siglo XXI Editores.
- Sanahuja, José Antonio (2010b) "La construcción de una región: Sudamérica y el regionalismo posliberal" en Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanahuja (eds.) *Una región en construcción. UNASUR y la integración de América del Sur*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Sanahuja, José Antonio (2014). "Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC" en *Pensamiento Propio* 39, Enero-junio 2014, Año 19. Buenos Aires: CRIES / Icaria.
- Sanahuja, J.A.; Hakim, P.; de Laiglesia, J.P.; Peña, F.; Rojas Aravena, F.; Serbin, A.; Solanas, M. (coord.) (2013). "Un sistema internacional en cambio: los retos de la gobernanza global" en Fernández de Soto, Guillermo y Pérez Herrero, P. (coords.) *América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global*. Madrid: Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá / CAF – Banco de Desarrollo de América Latina / Marcial Pons; pp. 21-88.

- Sassen, S. (2006). *Territory-Authority-Rights. From Medieval to Global Assemblages*, Princeton: Princeton University Press.
- Scholte, J. A. (1999) "Global Civil Society: Changing the World". Warwick University Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, *Working Paper* no. 31/99, Mayo.
- Scholte, Jan Aart (ed.) (2011). *Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Serbin, Andrés (2003). "Entre la confrontación y el diálogo: diplomacia ciudadana, sociedad civil e integración regional", en Serbin, Andrés (comp.) *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina / Universidad de Belgrano.
- Serbin, Andrés (2010a). "La diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe: una actualización", en *Aldea Mundo*, vol.15, núm. 30, julio-diciembre, pp. 29-40. Venezuela: Universidad de los Andes.
- Serbin, Andrés (2010b). "Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos". *Documento CRIES* 15. Buenos Aires: CRIES/Nueva Sociedad.
- Serbin, Andrés (2011 a). "Las organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil en la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe" en Serbin, Andrés (Coord.) *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Buenos Aires: Ediciones CRIES / Icaria Editorial.
- Serbin, Andrés (2011 b). "Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del nuevo regionalismo sudamericano". *Documento CRIES* 17. Buenos Aires: Ediciones CRIES.
- Serbin, Andrés (2012). "Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal", en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Junior (coords.) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, nro. 9, 2012: *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Buenos Aires: CRIES.

- Serbin, Andrés (2014). “Actores no estatales y política transnacional” en Legler, Thomas; Santa Cruz, Arturo y Zamudio González Laura (eds.) *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*. México: Oxford University Press.
- Shaw, Martin (1994). *Global Society and International Relations*. Cambridge: Polity Press.
- Shifter, Michael (2003). “Introducción: América Latina en el nuevo siglo”, en Paz, Guadalupe y Roett, Riordan (comps.) *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 13-25.
- Silva, María Cristina (2011). “La Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA): Aspectos de seguridad y defensa y elementos de participación social” en *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Buenos Aires: Ediciones CRIES / Icaria Editorial.
- Spini, Debora (2011). “Civil society and the democratisation of global public space”, en Armstrong, David, Valeria Bello, Julie Gilson & Debora Spini (eds.) *Civil Society and International Governance. The role of non-state actors in global and regional regulatory frameworks*. New York: Routledge/GARNET Series: Europe in the world, 10.
- van Klaveren, Alberto (1997). “América Latina: hacia un regionalismo abierto” en *Estudios Internacionales* Año 30, No. 117 (Enero-Marzo 1997), pp. 62-78. Chile: Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile.
- Walzer, Michael (ed.) (1995). *Toward a Global Civil Society*. Providence: Berghahn Books.

RESUMEN

La utopía post-westfaliana: tendencias y contramarchas globales, la gobernanza regional y el impacto sobre la sociedad civil en América Latina

Este trabajo intenta reflejar los cambios y tensiones presentes en el sistema internacional, donde conviven las dinámicas de la gobernanza global con el paradigma de Westfalia que profundiza las reticencias de los estados a democratizar la arena internacional y regional.

Esto acentúa los déficits democráticos de las organizaciones intergubernamentales, y complejizan, así como limitan las oportunidades de participación de la sociedad civil, con el propósito de abordar una agenda centrada en la promoción y defensa de bienes públicos globales desde un enfoque multi-actor, que no se reduzca a la etapa consultiva y deliberativa, sino también a la toma de decisiones y a la complementariedad en la implementación de políticas públicas multi-nivel. Se hace especial foco en las características propias de la realidad latinoamericana, su fragmentación y modelos divergentes de integración, la proliferación de organismos multilaterales y los desafíos que esto plantea a la gobernanza regional. Asimismo, se brindan algunos ejemplos de las lecciones que ha extraído CRIES en sus esfuerzos de diplomacia ciudadana multilateral en torno al tema de la prevención de conflictos y la construcción de la paz, entendidos como un bien público global y regional.

ABSTRACT

The Post-Westphalia Utopia: Global Trends and Setbacks, Regional Governance and the impact on Civil Society in Latin America

This article is intended to reflect the changes and tensions present in the international system, where the global governance dynamics coexist with the Westphalia paradigm which increases the States' reluctance to democratize the international and regional arena. This deepens the democratic deficits of inter-governmental organizations, making civil society participation opportunities more complex and limited for the purpose of addressing an agenda focused on the promotion and defense of global public goods with a multi-stakeholder approach, which is not limited to the consultative and deliberative stage, but rather includes the decision-making process and complementarities in the implementation of multi-level public policies. Special emphasis is placed on the features of the Latin American reality, its fragmentation and divergent integration models, the proliferation of multilateral organizations and the challenges that this presents to regional governance. Also, the article provides some examples of the lessons gathered by CRIES from their multilateral citizen diplomacy efforts in relation to conflict prevention and peace building, understood as a global and regional public good.

SUMMARIO

A utopia post-westfaliana: tendências e contramarchas globais, a governança regional e o impacto sobre a sociedade civil na América Latina

Este trabalho procura abordar as mudanças e tensões presentes no sistema internacional, onde convivem as dinâmicas da governança global com o paradigma de Westfalia que aprofunda as reticências dos estados para democratizar a arena internacional e regional. Isto acentua os déficits democráticos das organizações intergovernamentais, tornando complexas, e até mesmo limitando, as oportunidades de participação da sociedade civil com o propósito de abordar uma agenda focada na promoção e defesa de bens públicos globais de uma perspectiva multi-ator. O artigo ressalta, de modo especial, as características próprias da realidade latino-americana, sua fragmentação e modelos divergentes de integração, a proliferação de organismos multilaterais e os desafios que isto representa para a governança regional. Também oferece alguns exemplos das lições extraídas pela CRIES em seus esforços de diplomacia cidadã multilateral em torno do tema da prevenção de conflitos e da construção da paz, entendidos como um bem público global e regional.



A participação da sociedade civil nas Organizações Internacionais Regionais (OIR) da América Latina e Caribe¹

Gilberto M. A. Rodrigues - Tadeu Morato Maciel

1. Introdução

O Conselho Econômico e Social (ECOSOC), instalado em 1946, logo após a criação da ONU, aprovou uma resolução abrindo espaço de participação a Organizações da Sociedade Civil (OSC) na estrutura do órgão. Essa histórica iniciativa da ONU inaugurou o primeiro caminho de acesso para Organizações Não Governamentais (ONG) atuarem, de forma consultiva, nos temas econômicos e sociais internacionais. Passados quase 70 anos desse marco, o debate sobre a democratização das estruturas das Organizações Internacionais (OI) se intensifica, na

medida em que as OSC tornaram-se atores essenciais das relações internacionais (Rodrigues, 2014). E, também, na medida em que os debates sobre a governança global e sobre a reforma da ONU produziram conclusões consistentes de que a sociedade civil deveria ser mais e melhor incorporada nas estruturas das OI, vide, por exemplo, o Relatório Nossa Comunidade Global (1994) e o Painel da ONU sobre a Sociedade Civil (2004). Além disso, a democracia, como tema das relações internacionais, que não consta da Carta da ONU, nem integrava sua agenda oficial, foi incorporada no Documento Final da Cúpula de 2005, tornando-se objeto de um fundo da ONU, sem vinculação com o orçamento geral da organização (Rodrigues, 2012). Não obstante, essa discussão mais recente na ONU sobre a democratização das instâncias internacionais foi antecipada em mais de uma década por organizações internacionais regionais (OIR), a exemplo da União Europeia e do Mercosul. Com efeito, as OIR (regionais e sub-regionais) de cooperação e de integração passaram a incorporar a sociedade civil, em um escopo de integração social. Pioneira nesse campo, a União Europeia valeu-se dessa inclusão da sociedade civil para fortalecer o processo de integração mais além do econômico (STUART, s/d). A primeira hipótese, portanto, é de que a participação da sociedade civil nas OI e OIR são um indicador de democratização de suas estruturas e de seu processo decisório.

As OIR da América Latina e Caribe mostram certa diversidade nesse campo. Se, por um lado, a organização hemisférica, a OEA, tem incluído o tema da democracia em sua Carta Constitutiva (1948), com exceção da área de Direitos Humanos, trata de forma tímida e pontual as OSC no âmbito mais geral de seu funcionamento. No mesmo âmbito interamericano, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) confere acesso institucionalizado às OSC por meio de Grupos Consultivos da Sociedade Civil (ConSocs) instalados nas representações do Banco nos países, e mediante credenciamento em suas assembleias anuais. Em especial, as OIR de integração latino-americana e caribenha avançaram muito na abertura às OSC nos anos 1990, como foi o caso do Mercosul, com seu Foro Social, e se aprimoraram nos anos recentes. A segunda hipótese é que a sociedade civil está presente de forma assimétrica nas OIR existentes na América Latina e Caribe.

A partir de um novo regionalismo com maior centralidade estatal, nos anos 2000, e com foco na diplomacia de cúpulas, menos permeável – e

mais crítica – às OSC, parece ter sido gerado um retrocesso na abertura às OSC, como se observa do comportamento da Unasul. Esse período, classificado na literatura recente como regionalismo pós-neoliberal (Serbin, 2012; Sanahuja, 2012), escorado na diplomacia presidencial, vem se revelando adverso para a atuação autônoma das OSC na região, que passaram a ter sua legitimidade e seu papel questionados. A terceira hipótese, assim, considera que o regionalismo pós-neoliberal é fator de dificuldade para a inserção da sociedade civil nas OIR. Nesse sentido, o texto objetiva analisar e discutir a participação da sociedade civil nas OIR, regionais e subregionais, latino-americanas e caribenhas, como vertente de democratização dos processos consultivos e decisórios das OIR. A pergunta geral de pesquisa é: as OIR regionais e sub-regionais contêm mecanismos institucionais e/ou informais efetivos de participação das organizações da sociedade civil?² São analisados e discutidos os casos da OEA, BID, Celac, Unasul, Caricom, SICA e Mercosul.

2. Organizações de cooperação hemisférica

2.1. Organização dos Estados Americanos - OEA

A respeito da sociedade civil na Organização dos Estados Americanos (OEA), há algumas menções esparsas na Carta da OEA³, como no Art. 34, onde consta que “a plena participação de seus povos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento” está entre os “objetivos básicos do desenvolvimento integral”. No Art. 45, “f”, demanda-se “A incorporação e crescente participação dos setores marginais da população (...) na vida econômica, social, cívica, cultural e política da nação, a fim de conseguir (...) a consolidação do regime democrático”; enquanto no item “g” do mesmo Artigo afirma-se “O reconhecimento da importância da contribuição das organizações tais como os sindicatos, as cooperativas e as associações culturais, profissionais, de negócios, vicinais e comunais para a vida da sociedade e para o processo de desenvolvimento”. E no Art. 95, ao se tratar sobre cooperação técnica, consta a necessidade de “fortalecimento da consciência cívica dos povos americanos, como um dos fundamentos da prática efetiva da democracia e a do respeito aos direitos e deveres da pessoa humana”. O texto ainda afirma que “para este fim, contará com mecanismos de

participação setorial e com apoio dos órgãos subsidiários e organismos previstos na Carta e outros dispositivos da Assembleia Geral”. Observa-se que a Carta da OEA menciona a participação cidadã, mas de forma apenas geral.

Na medida em que o debate sobre a participação da sociedade civil no âmbito das OI foi se intensificando, a OEA procurou se adequar a este processo. Em 1994, durante a Primeira Cúpula das Américas, em Miami, debateu-se como a OEA poderia incorporar as organizações da sociedade civil em sua estrutura, de forma efetiva. Em 1996, na Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável, na Bolívia, foram absorvidas diversas contribuições de OSC. Seguindo a mesma dinâmica, em 1998, constava no Plano de Ação da Segunda Cúpula das Américas que a OEA deveria se apresentar como foro para o intercâmbio de experiências e de informação em relação às OSC. Além disso, constava em tal Plano que a OEA poderia promover programas que ampliassem a participação da sociedade civil nos assuntos públicos.

O Conselho Permanente da OEA emitiu a Resolução 759 (1217/99)⁴, intitulada “Diretrizes para a Participação das Organizações da Sociedade Civil nas Atividades da OEA”, a qual tinha por finalidade “regulamentar a participação das organizações da sociedade civil nas atividades dos órgãos, organismos ou entidades da Organização dos Estados Americanos (OEA)”. Dentre os pontos que conformam esta Resolução, há definições sobre: o alcance da participação das OSC; os princípios que regem a participação dessas organizações nas atividades da OEA; as responsabilidades dos órgãos, organismos e entidades da OEA no tocante à participação das OSC em suas atividades; como deve ser efetuado o pedido de participação para que uma OSC possa participar das atividades da OEA; como ocorrerá o registro das organizações aceitas; as responsabilidades das organizações registradas; a origem geográfica das OSC para uma participação mais equitativa; e, também, condições e assistência para participação das OSC em conferências da OEA e nas reuniões do Conselho Permanente, do Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral e de seus órgãos subsidiários.

Já em 2007, o secretariado de Cúpulas da Secretaria Geral da OEA apresentou o “Relatório sobre a participação da sociedade civil em organismos internacionais”, o qual teve o objetivo de verificar as me-

lhores práticas sobre a participação da sociedade civil desenvolvidas por outros organismos regionais a nível mundial, para facilitar o estudo sobre modelos de participação que poderiam ser utilizados pela OEA.

As possibilidades de participação de OSC foram desenvolvidas por diferentes órgãos dentro da estrutura da OEA (com menções claras em seus regulamentos e estatutos), como é o caso das relações estabelecidas no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), do Departamento de Desenvolvimento Sustentável, da Comissão Interamericana de Telecomunicações e da própria Assembleia Geral da OEA. Nesse sentido, para Verónica Paz Milet (2011, p. 115), a participação destas organizações na OEA se consolidou, na prática, por meio de três vias principais: no fortalecimento da democracia, em torno do trabalho desenvolvido pela Unidade para Promoção da Democracia; nas Cúpulas das Américas e nas Assembleias Gerais; e, por fim, no marco do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Também é válido ressaltar a participação destas organizações no debate sobre segurança, prevenção de conflitos e soluções pacíficas de controvérsias. Um importante exemplo ocorreu no âmbito da Conferência Especial de Segurança em 2013, quando no Artigo 33 da Declaração obtida no final do evento consta a necessidade de “reforçar a participação da sociedade civil na consideração, elaboração e aplicação de enfoques multidimensionais de segurança”⁵. Por fim, vale considerar que no portal da OEA constam diversas informações sobre a participação da sociedade civil, tanto no tópico mais geral de “Sócios Estratégicos”⁶, na página inicial, quanto nas apresentações no site e nos documentos que regulam as ações das diversas instâncias que conformam a instituição (por exemplo, na seção específica do Departamento de Direito Internacional há um tópico específico sobre a Lei Modelo de Acesso a Informação⁷, no qual consta como esse tema é essencial para a participação cidadã em um sistema democrático). Além disso, também é possível perceber uma interação maior e mais estrutural dessa OI nas redes sociais.

Contudo, é preciso ressaltar as limitações em relação ao processo de participação de OSC no âmbito da OEA. Segundo Milet (2011), apesar de a OEA possuir um conceito bastante inclusivo de sociedade civil, há muitos requisitos que emperram o processo de participação (por exemplo, exige-se que as organizações tenham reconhecida reputação

na sua área de atuação, mas não se demonstra como isto é medido), ou seja, ainda há arestas no processo de escolha e assistência das organizações que participam dos diversos diálogos no âmbito da instituição.

2.2. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) afirma que a sociedade civil é conformada por atores que são primordiais para o desenvolvimento da região. A experiência acumulada por esses atores em temas em que o Banco trabalha é imprescindível “para dotar os projetos do BID de componentes de desenvolvimento local significativos e de alto impacto, mediante sistemas orgânicos de cooperação entre todos os atores envolvidos”⁸.

O BID contempla uma definição ampla e inclusiva sobre sociedade civil, que inclui tanto ONG quanto agremiações, grupos acadêmicos, instituições religiosas, e grupos de populações indígenas e afrodescendentes. Para possibilitar essa interação, o BID tem mecanismos de consulta permanentes da sociedade civil nas diversas etapas que compõem os projetos. Desta forma, o Banco tem grande interesse em fomentar diversos canais de participação, o que pode ser visto por meio da constante realização de eventos sobre o tema, a ampla gama de informações públicas disponíveis no site (que incluem, de forma clara, as possibilidades de participação da sociedade civil nesta instituição), os Grupos Consultivos da Sociedade Civil (ConSocs) existentes junto às representações do Banco nos países, a existência de recursos exclusivos para a sociedade civil e a participação ativa em redes sociais. Vale destacar que o BID entende por participação “a ação mediante a qual os cidadãos, por intermédio dos governos ou diretamente, exercem influência no processo de tomada de decisão sobre as atividades e objetivos do Banco” (ou seja, significa ter a *possibilidade* de influir nas decisões)⁹.

A publicação da “Estratégia para promover a participação cidadã nas atividades do BID”¹⁰, em 2004, foi uma das principais ações para institucionalizar esse processo, com a finalidade de expandir, fortalecer e sistematizar a participação cidadã nas ações da instituição. Diferentemente das políticas setoriais que se fixam em determinado setor ou campo temático dos países, a Estratégia apresenta uma visão

corporativa e se refere aos procedimentos da instituição para incorporar a participação cidadã em suas atividades operacionais. Desde 2000 o Banco promove o Fórum Anual do BID junto à Sociedade Civil, com o objetivo de gerar um diálogo aberto, promover alianças e construir projetos conjuntos com a participação da própria instituição, da iniciativa privada, de outros doadores, de representantes dos governos e de organizações da sociedade civil. Além disso, existem as sessões com os ConSocs e as organizações da sociedade civil nos respectivos países, nas quais são abordados temas como educação, fortalecimento institucional da sociedade civil, mudança climática, entre outros. Desta forma, verifica-se que a sociedade civil aparece não apenas como um item nos tratados e demais documentos que estruturam e regulam as ações do Banco, como também há informações claras sobre esse engajamento no portal da instituição e nas redes sociais. Ao longo de mais de uma década (2000-2014), o BID criou não apenas canais institucionais de participação para as OSC, mas uma cultura de participação.

3. Organizações de cooperação regional

3.1. *Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos – Celac*

A Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac) foi criada para ampliar o diálogo político e os projetos de cooperação na região, facilitando a definição de uma identidade própria e de posições latino-americanas e caribenhas comuns sobre integração e desenvolvimento¹¹. Esta organização assume o papel de gestão de crise, defesa da estabilidade política e promoção da democracia, tendo em vista a Declaração Especial sobre a Defesa da Democracia e da Ordem Constitucional na Celac (durante a Cúpula de Caracas). Para José Antonio Sanahuja (2014), a Celac adotou uma cláusula democrática muito similar à existente na Comunidade Iberoamericana, que inclui um mecanismo de consulta e uma variedade de opções de atuação, desde a mediação, até a adoção de sanções e a suspensão do Estado na Celac. Outro ponto importante é que a Celac declara que não pretende substituir as organizações subregionais existentes, mas, ao contrário, fortalecê-las e atuar por meio de uma lógica complementar, fazendo com que a cooperação

no marco da Celac possa ser operacionalizada por essas organizações. Destaca-se o fato que não há um tratado constitutivo da Celac (há estatuto, plano de ação e declarações), o que, segundo Sanahuja (2014), demonstra um regionalismo de caráter mais político, com baixo nível de institucionalização e com primazia do princípio de soberania nacional. Desta forma, ainda conforme o autor, a Celac representa mais uma expressão da “Diplomacia das Cúpulas”, com intensa marca presidencial, que tem influenciado as relações intraregionais e interregionais da América Latina e Caribe. Tal característica é um grande obstáculo para a participação da sociedade civil nesse processo de integração. Vale ressaltar que o tema da sociedade civil consta no Plano de Ação de Caracas apenas na parte III – Social, “c”, no qual se afirma a necessidade de “impelir a participação ativa da sociedade civil, especialmente as organizações e movimentos sociais, como parte fundamental no processo de inclusão social na integração regional”¹². Já no Estatuto de Procedimentos da Celac, consta que uma das atribuições da Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo é “Promover a participação cidadã na Celac”¹³. Na Declaração de Havana, item 1, um dos temas no qual a Comunidade se assenta é o do “fomento da participação cidadã”¹⁴. Por fim, no âmbito da primeira Cúpula União Europeia-Celac de chefes de Estado, organizações da sociedade civil da América Latina e da Europa entregaram uma série de propostas advindas do VI Fórum Euro-Latino-Caribenho “Por uma mudança de rumo”, realizado em 2012. Apesar dessas menções, não há clareza sobre o processo de participação da sociedade civil na Celac. Para Oneida Álvarez Figueroa (2012, p. 193), dentre as limitações que devem ser destacadas na estrutura da Celac até o momento consta o “trabalho insuficiente dedicado a vincular a sociedade civil aos projetos de cooperação e à construção de uma identidade latino-americana”. A falta de institucionalização (não há, por exemplo, uma Secretaria Geral), de recursos próprios e de um portal com informações sobre suas ações agravam as dificuldades de democratização no âmbito da Celac.

3.2. *União das Nações Sul-Americanas - UNASUL*

À diferença de outras OIR criadas na segunda metade do século XX na América Latina, para a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) o tema da paz e segurança é parte de sua espinha dorsal. Enquanto outras OIR têm foco na dinâmica econômica, a UNASUL reflete as

preocupações próprias das relações internacionais pós-Guerra Fria e pós-11/9, por estar atenta às novas ameaças que conformam os temas de defesa, paz e segurança. Neste sentido, tal organização procura estabelecer prioridades no que tange a prevenção e resolução de conflitos, objetivando a busca pela paz e segurança regionais.

Não obstante, embora os novos debates sobre paz e segurança regionais envolvam atores para além do Estado-Nação, a estrutura da UNASUL não é clara sobre a participação de membros da sociedade civil tanto na estruturação da organização quanto nas políticas por ela produzidas. Por favorecer a diplomacia presidencial, essa OIR carece de participação, monitoramento e controle por parte da sociedade civil. Tal dificuldade deve ser ressaltada, visto que as chamadas novas ameaças não respeitam as fronteiras estatais (deixando turva a separação entre o doméstico e o internacional), exigindo ações conjuntas entre os diversos atores das relações internacionais.

No preâmbulo do Tratado Constitutivo da UNASUL consta que os Estados-Membros “ratificam que tanto a integração como a união sul-americanas se fundam nos princípios orientadores de: (...) democracia, participação cidadã e pluralismo”¹⁵. Neste ponto, vale ressaltar que todas as referências sobre o tema que constam no Tratado Constitutivo são feitas por meio da expressão “participação cidadã”, não havendo nenhuma citação em torno do termo “sociedade civil”. No artigo 2, consta dentre os objetivos da Organização “alcançar a inclusão social e a participação cidadã”, de maneira “participativa e consensual”, fornecendo “prioridade ao diálogo político”. Além disso, no Artigo 3 consta no item “p”, dentre os objetivos específicos, “a participação cidadã através de mecanismos de interação e diálogo entre a UNASUL e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração sul-americana”. Além disso, no Artigo 9 consta, no item “g”, dentre as atribuições do Conselho de Delegadas e Delegados “promover os espaços de diálogo que favoreçam a participação cidadã no processo de integração sul-americana”. De forma mais específica, o Artigo 18 declara a necessidade de promover a participação cidadã no processo de integração e na união sul-americana, “através do diálogo e da interação ampla, democrática, transparente, pluralista, diversa e independente com os diversos atores sociais, estabelecendo canais efetivos de informação, consulta e seguimento nas diferentes instâncias da UNASUL (...)”. No mesmo Artigo também é

ressaltado que “os Estados Membros e os órgãos da UNASUL gerarão mecanismos e espaços inovadores que incentivem a discussão dos diferentes temas garantindo que as propostas que hajam sido apresentadas pela cidadania, recebam uma adequada consideração e resposta”.

No Artigo 15, a partir da importância do tema da participação cidadã e em consonância com o Artigo 18, afirma-se que “se estabelecerão critérios de flexibilidade e gradualidade, mecanismos que fomentem a informação e a participação dos diversos atores sociais da região sul-americana”. Na segunda parte do mesmo artigo consta que para colocar em prática este propósito e por intermédio da Presidência *Pro Tempore*, “o Conselho de Delegados elaborará um projeto das Diretrizes que deverão definir a participação dos diversos atores sociais no processo de integração”. No final do mesmo artigo, consta que “o projeto das Diretrizes por sua vez deverá ser submetido ao Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores e, subsequentemente a sua aprovação pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL”. As instâncias supracitadas, em conjunto com a Secretaria Geral, conformam os órgãos principais da instituição (Artigo 4). Tal fato não apenas demonstra que as diretrizes da possível participação cidadã são discutidas exclusivamente por representantes do Executivo de cada país, como elucida o caráter extremamente estatal que conforma a estrutura da Organização. Apesar de constar entre as atribuições do Conselho de Delegadas e Delegados (item g) a busca por “promover os espaços de diálogo que favoreçam a participação cidadã no processo de integração sul-americana”¹⁶, não há documentos ou notícias que comprovem a efetivação deste objetivo. Além disso, não há, dentre os Conselhos Setoriais, aquele que demonstre, de forma explícita, uma vinculação clara com a promoção da participação cidadã nas políticas da OI.

Da mesma forma, na Decisão para o Estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da UNASUL, vê-se uma estrutura somente estatal para lidar com as novas ameaças das relações internacionais. Serbin alerta que “em uma região castigada no passado por ditaduras militares, o CDS também busca impulsionar a subordinação dos militares à autoridade civil e promover a defesa soberana dos recursos naturais” (SERBIN, 2011, p. 86-7 apud BORDA, 2012, p. 10). Entretanto, a única referência que se faz à participação cidadã no mesmo documento consta nos princípios do Conselho (Artigo 2), quando no item “k” afirma-se

que este “promove, de conformidade ao ordenamento constitucional e legal dos Estados membros, a responsabilidade e a participação cidadã nos temas de defesa, enquanto bem público que interessa ao conjunto da sociedade”¹⁷. Já no Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre o Compromisso com a Democracia (2014) não há qualquer referência aos termos participação cidadã e sociedade civil. Como afirmam Thiago Rodrigues e Gilberto Rodrigues (2011, p. 227) “esta falta de abertura às organizações da sociedade civil parece, inclusive, ir na contramão dos novos métodos de gestão compartilhada entre Estado e ONG que vem sendo implementados internacionalmente para o funcionamento e aplicação de diversas modalidades de políticas públicas”. Para Serbin (2012, p. 102), “no marco da UNASUL, provavelmente os mecanismos mais avançados de consulta, embora não de participação e empoderamento da sociedade civil, têm sido desenvolvidos no âmbito do Mercosul, no contexto da vigência predominante de regimes democráticos na região”¹⁸.

Verifica-se que o portal da UNASUL não permite o acesso efetivo da sociedade civil, visto que não há uma interface que facilite a interlocução com a população. Ao acessar o site no qual constam os documentos da Secretaria Geral da UNASUL, não é demonstrado nenhum documento no item Temas e Foros - Foro de Participação Cidadã¹⁹.

É evidente que, apesar de citações ao termo “participação cidadã” em alguns documentos que estruturam a UNASUL, não há mecanismos concretos que possibilitem a participação da sociedade civil como interlocutor nesta instituição. Pelo contrário, verificou-se o enfraquecimento do poder das cúpulas sociais que marcaram os movimentos iniciais desta organização, não havendo espaços de interação efetiva nas cúpulas intergovernamentais.

4. Organizações sub-regionais de integração

4.1. Comunidade e Mercado Comum do Caribe - CARICOM

No processo inicial de criação da Comunidade e Mercado Comum do Caribe (CARICOM) não havia referências explícitas sobre a participação da sociedade civil no processo decisório desta instituição.

Mas a partir dos anos 1980 foram criadas diversas ONGs e algumas redes que as congregavam, como a Agência de Desenvolvimento das Populações Caribenhas (CARIPEDA), constituída formalmente em 1986. Na década de 1990 esse processo foi adensado, não apenas no aumento das organizações e redes que representavam a sociedade civil, como também foi ampliada a relevância da atuação dessas instituições, o que gerou o debate sobre a urgência de incorpora-las ao processo de integração implementado pela CARICOM.

Um das mais importantes ações para a institucionalização da participação da sociedade civil na CARICOM ocorreu por via da *Carta da Sociedade Civil para a Comunidade Caribenha*, em 1997, como resultado da Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade Caribenha na Reunião Especial em Trinidad e Tobago, em 1992. Parte da discussão desta Conferência também constou no livro *Time for Action*, de 1993, no qual já se afirmava que um processo de integração mais dinâmico exigia uma sociedade civil mais forte e participativa. Sobre a Carta, no Artigo I, consta que os “Parceiros Sociais” seriam o governo de um Estado, associações de empregadores, organizações de trabalhadores e organizações não governamentais que sejam reconhecidas pelo Estado²⁰ (ou seja, esta organização aplica um conceito mais restrito quando comparado com as referências feitas por outras OIR sobre quais entes compõem a sociedade civil). No Artigo XXII (Parceiros Sociais), “os Estados comprometem-se a estabelecer (...) um quadro de verdadeiras consultas entre os parceiros sociais, a fim de chegar a um entendimento comum sobre e fornecer apoio aos objetivos, conteúdos e implementação de programas econômicos e sociais nacionais e seus respectivos papéis e responsabilidades na boa governança”²¹.

O reconhecimento formal dessa participação foi posto em prática por redes de OSC tais como o Centro Caribenho de Política para o Desenvolvimento (CPDC), a Associação Caribenha de Indústrias e Comércio (CAIC) e o Congresso Caribenho de Trabalho (CCL), a partir, por exemplo, de apresentações nas Conferências de Chefes de Estado e Governo e nos Grupos de Trabalho da CARICOM. Neste sentido, percebe-se que o Estado tem maior crivo sobre as organizações que participarão do processo de integração e que as organizações não precisam de um registro prévio que permita sua participação, com autorizações pontuais e específicas para esse processo.

Dentre as atividades da CARICOM que proporcionavam a participação dos chamados “parceiros sociais”, pode-se citar a Sessão Especial para essas organizações durante a Conferência de Chefes de Governo realizada em Trinidad e Tobago, em 1999, visando a colher entendimentos sobre a estratégia de desenvolvimento regional. Também ocorreram as Consultas Nacionais à Sociedade Civil, em 2001, e uma conferência intitulada “Para Frente Juntos”, em 2002, com o objetivo de não apenas fortalecer o diálogo e a colaboração entre os diversos atores sociais, como também buscar uma estratégia de desenvolvimento mais atenta às necessidades de alguns grupos locais. Além disso, também é possível citar a Reunião Técnica da Sociedade Civil e representantes do governo em Paramaribo, Suriname, em 2011, na qual representantes da sociedade civil e os governos regionais aprovaram uma estrutura para a melhor interação entre os órgãos de tomada de decisão da CARICOM, os governos e a sociedade civil²². Vale ressaltar o recente “Plano Estratégico da Comunidade Caribenha 2015 – 2019: Reposicionando a CARICOM”, lançado em Turkeyen, na Guiana, em 2014. Nesse documento, na parte de “Estratégias”, consta o tópico “Desenvolver Arranjos para Governança Participativa na Comunidade”, sendo que o item “c” deste tópico trata do setor privado e da sociedade civil: “O estabelecimento de um mecanismo permanente para o engajamento / consulta com os representantes regionais do setor privado e da sociedade civil (ONG, Trabalho, Juventude, Mídia, etc.) nas reuniões dos Conselhos. A partilha de informação permanente e o envolvimento destes grupos de interesse também serão facilitados, utilizando a tecnologia, bem como através dos Embaixadores da CARICOM nos Estados-Membros”²³. Dentre outras referências nesse documento em relação à sociedade civil, pode-se citar um trecho das “Considerações Principais”, o qual, no item 5, afirma que “a governança participativa exigirá o fortalecimento das organizações representativas da sociedade civil, com mecanismos formais para envolver essas organizações em uma base regular, reconhecendo que a consulta começa a nível nacional”²⁴.

Maylín Cabrera e Laneydi Martínez (2011) alertam que, embora haja avanços na participação de OSC na construção de uma agenda regional por meio da CARICOM, ainda é latente a necessidade de tornar esse processo mais efetivo, a partir de canais mais eficientes e abertos de participação e consulta. Além disso, Cabrera e Martínez

trazem o relato do Centro Caribenho de Política para o Desenvolvimento, o qual entende que os principais caminhos para essa participação estão relacionados “ao apoio financeiro, ao acesso às reuniões e à informação” (2011, p. 189). Apesar de constar a participação da sociedade civil nos documentos principais da Organização e de haver ações que procuram fomentar esta participação, percebe-se que não há, na estrutura da CARICOM, um órgão específico responsável por esta questão, ficando a cargo de cada Estado defender ou promover o engajamento da sociedade civil do seu país. Assim, apesar de não haver a necessidade de registros prévios para participação das OSC, o que deixa o processo menos burocratizado, verifica-se que não há canais institucionalizados claros que permitam essa participação. Por fim, é possível verificar que a CARICOM mantém informações em redes sociais e um sistema de procura que permite encontrar todos os principais documentos da organização²⁵.

4.2. Sistema de Integração Centro-Americano - SICA

O Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) entrou em funcionamento formal em 1993 e sua criação foi respaldada pela Assembleia Geral no mesmo ano (Resolução A/48 L). No Artigo (3) do Protocolo de Tegucigalpa, consta que esta instituição “tem por objetivo fundamental a realização da integração centro-americana, para constituí-la como Região de Paz, Liberdade, Democracia e Desenvolvimento”²⁶. Em meio aos seus propósitos, consta no item “b” o “fortalecimento do poder civil” como forma de “concretizar um novo modelo de segurança regional”. Além disso, no Artigo 4, item “f”, consta como parte dos princípios fundamentais a globalidade do processo de integração e a participação democrática de todos os setores sociais. Estas são as referências mais próximas do Protocolo em relação ao processo de participação da sociedade civil nas ações do SICA.

Ressalte-se que na opção “Temas de Integração” (um dos tópicos principais que conformam o portal da instituição) consta o tema “sociedade civil”. Quando esta opção é acessada, é aberto o site do Comitê Consultivo do SICA (CC-SICA), o qual foi criado em 1996 é um dos pilares centrais desta instituição, sendo o “órgão da sociedade civil, independente e autônomo, convocado para fortalecer a integração, o desenvolvimento e a democracia” na região centro-americana, o qual

seria formado por “organizações regionais representativas da sociedade civil”²⁷. Dentre as funções principais do Comitê, constam: 1) Assessorar a Secretaria Geral sobre as políticas da organização regional e o processo de integração centro-americana com o alcance que precisa o Protocolo de Tegucigalpa; 2) Formular recomendações e propor iniciativas diante das instâncias correspondentes sobre o processo de integração centro-americana, pelo canal da Secretaria Geral, a fim de promovê-lo e impulsioná-lo e, nessa perspectiva, contribuir a resolver e prevenir os conflitos que podem afetar dito processo; 3) Manter um contato permanente com a Secretaria Geral e com os diversos órgãos do Sistema, a efeito de prover-se da informação necessária para a geração de iniciativas, formulação de recomendações e seguimento de atividades do Sistema.

O portal do Comitê Consultivo possui mais informações sobre o funcionamento deste órgão, incluindo um tópico sobre Perguntas Frequentes, outro sobre os projetos desenvolvidos pelo Comitê e uma grande disponibilização de documentos que regulam o Sistema e de eventos e programas executados pelas diversas instâncias deste processo de integração. Há outras informações sobre a participação cidadã no final da página inicial do SICA, nas opções “Atenção ao Cidadão” (onde constam os itens: contate-nos, perguntas frequentes, diretório regional, oportunidades de emprego, oportunidades de formação), “Participação Cidadã” (onde há os links para páginas com informações de eventos e notícias e acesso para redes sociais) e “Comunicação em Linha” (a partir de um programa que permitiria uma comunicação em tempo real para sanar dúvidas sobre a instituição). Destacam-se alguns eventos, como o I Foro de Sociedade Civil, realizado em junho de 2010, e o II Foro sobre Sociedade Civil e Segurança Democrática, desenvolvido no marco da Conferência Internacional de Apoio à Estratégia de Segurança, em junho de 2011, sendo organizado pelo Comitê Consultivo e pela Secretaria Geral do SICA (com o apoio financeiro do Fundo Espanha).

Outra via de participação cidadã e segurança regional é o Tratado Marco de Segurança Democrática (TMSD), em que há participação da sociedade civil por meio do Comitê Consultivo. Contudo, essa tentativa de participação da sociedade civil nos debates e políticas sobre segurança não foram extensivamente colocados em prática. Como afirma Da-

niel Matul, o tema da segurança no SICA está cada vez menos sob os auspícios do poder civil, fazendo com que a participação da sociedade civil não seja efetiva, mesmo que o TMSD procure garanti-la por meio do Conselho Consultivo (2012, p. 264).

Não se verifica, por exemplo, um amplo leque de convocatórias efetivas ou requerimentos de consulta e participação da sociedade civil, mas apenas em programas ou eventos que se tornam pontuais. Na verdade, esta fragilidade da participação da sociedade civil pode ser estendida para o Conselho Consultivo em si e para a Secretaria Geral. No caso da Secretaria Geral, esta não estaria exercendo de forma efetiva seu papel de coordenação, articulação e promoção da atuação do Conselho nas diversas instâncias que conformam o SICA. Segundo Carrillo e Pozo (2011, p. 139-42), a débil participação da sociedade civil advém não apenas de “um problema sistêmico que nasce da própria ambiguidade da inserção do CCSICA no marco jurídico da SICA” (onde as políticas de real impacto estão centradas nos governos nacionais, os quais não se veem obrigados a abrir os debates para a participação cidadã, como em outras organizações regionais), mas também “das dificuldades financeiras que o sistema atravessou em sua primeira década de existência”, o que provocou debilidades institucionais e não permitiu a articulação de programas estratégicos que ampliassem a possibilidade da participação na agenda do SICA. O Conselho também teria dificuldades em promover o intercâmbio entre as inúmeras OSC que o integram, em estabelecer um plano estratégico de médio e longo prazo para nortear as suas ações e em elaborar regulamentos claros sobre o processo de consulta à sociedade civil dos países membros. Desta forma, apesar de o Conselho constar em todos os tratados fundamentais que balizam as ações do SICA, ele não recebeu deste sistema um apoio que permitisse uma estrutura sustentável de funcionamento, embora tal cenário tenha se tornado mais otimista nos últimos anos, quando este órgão conseguiu ter mais participação na agenda do SICA (Carrillo; Pozo, 2011, p. 142). Um exemplo de aplicação de um programa de fortalecimento do Conselho foi o Segundo Programa de Apoio à Integração Regional Centro-americana²⁸, desenvolvido em 2011, com o apoio da União Europeia, a partir de um Acordo de Associação que também proporcionou as primeiras experiências da sociedade civil na consecução de acordos comerciais. A partir desses esforços para dotar o Conselho de uma estrutura mais sustentável, Carrillo e Pozo (2011,

p. 143) entendem que se torna mais fácil identificar os dois desafios principais deste órgão: ampliar o debate com as organizações da sociedade civil sobre os temas que permeiam o processo de integração e fazer com que os resultados desses debates sejam incorporados pelos órgãos e instituições do sistema. Além desses objetivos, também se faz necessária a ampliação do diálogo com comitês consultivos setoriais criados por outras instâncias do SICA e a busca por fontes de financiamento menos conjunturais (menos vinculadas aos solavancos da cooperação internacional). Apesar dos entraves, o Conselho Consultivo do SICA se mostra como um órgão representativo que permite maior atuação da sociedade civil no processo de integração regional em relação a outras instituições que possuem objetivos semelhantes na América Latina, mesmo que ainda haja um longo caminho para que essa participação ultrapasse a colaboração em projetos mais pontuais e se torne mais efetiva e proveitosa, no processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas desenvolvidas pelo SICA.

4.3. Mercado Comum do Sul - Mercosul

No Mercado Comum do Sul (Mercosul), os representantes das OSC são eleitos como membros para participarem de forma direta nas atividades da instituição. Uma das primeiras medidas efetivas para colocar esse processo em prática ocorreu na Cúpula Social de junho de 2000, por meio da “Carta de Buenos Aires sobre Compromisso Social no Mercosul, Bolívia e Chile”. Além da criação do “Fórum de Consulta e Concertação Política do Mercosul, Bolívia e Chile”, a referida Carta serviu de base para a criação e a definição de responsabilidades das seguintes entidades: a Rede Mercosul de Pesquisas Econômicas, o Observatório de Políticas Públicas de Direitos Humanos no Mercosul e o Programa Somos Mercosul. A partir destas entidades incentivou-se a participação da sociedade civil em cúpulas, fóruns, seminários, cursos, pesquisas, debates etc., como forma de avançar nos esforços de redução de diversas desigualdades sociais (superando um caráter mais economicista que marcava o Mercosul em seu início).

Sobre a primeira dessas entidades, a Rede Mercosul de Pesquisas Econômicas, criada em 1998, o seu objetivo é maximizar a contribuição da pesquisa econômica à promoção e ao aprofundamento do processo de integração regional, contando com a participação da sociedade ci-

vil nesse processo. Por exemplo, dentre os objetivos específicos desta Rede consta “consolidar a Rede Mercosul e expandir suas atividades e influência através de uma estratégia agressiva de alianças políticas com acadêmicos fundamentais e sócios não acadêmicos, procurando incorporar novos pesquisadores, especialmente de gerações jovens”²⁹. Atualmente, a instituição é composta por 13 instituições localizadas na Argentina, no Brasil, no Paraguai e no Uruguai. Apesar de estar vinculada a redes sociais (Facebook, Twitter e Youtube) e de disponibilizar grande conteúdo para a pesquisa, a página na internet desta entidade não traz informações claras sobre a essencialidade da sociedade civil na sua missão, e como isso pode ser transferido para o processo de integração como um todo.

Quanto ao Observatório de Políticas Públicas de Direitos Humanos no Mercosul, esta organização foi fundada em 2004 e é formada por representantes da sociedade civil da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai. Cada uma das 12 entidades-membro pode ter no máximo três representantes com direito a voto, enquanto há apenas um diretor executivo eleito pela Assembleia. Tem como objetivo “monitorar e incidir nas políticas públicas de direitos humanos nos países do bloco. Para cumprir com esse propósito, capacita e promove a participação da sociedade civil nos âmbitos institucionais do Mercosul”³⁰. Desta forma, o Observatório busca definir ações que promovam os direitos fundamentais, especialmente dos grupos mais vulneráveis. Nesse sentido, “acompanha a marcha da ‘agenda’ do Mercosul e gera espaços para a participação da sociedade civil em grupos técnicos de trabalho e foros de coordenação de políticas públicas de direitos humanos”³¹. Tendo em vista essas metas, desde 2005 a entidade atua como observadora na Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos do Mercosul e na Reunião Especializada da Mulher, além de manter contato constante com as autoridades dos Estados membro e do Mercosul. “O Observatório realiza, também, seminários e eventos de capacitação em direitos humanos e integração, visando facilitar uma maior participação e incidência da sociedade civil nos âmbitos do Mercosul”³². Além disso, esta entidade busca promover e reivindicar o acesso à informação pública produzida pelos diversos órgãos do bloco. Mesmo tendo um site na internet e um boletim eletrônico bimensal que visa a socializar informações do Mercosul, percebe-se que a página desta organização na internet tem uma interface menos rica que a da Rede Mercosul

(não há vínculos com redes sociais, por exemplo). Contudo, no site do Observatório constam informações mais claras sobre o objetivo da instituição e o papel da sociedade civil nesse processo.

Por fim, o Programa Somos Mercosul foi lançado em 2005 e tem como objetivo principal inserir a sociedade civil e os governos locais no processo de integração regional, a partir da geração de novos espaços de debates e participação efetiva no processo decisório. Este programa tem responsabilidade efetiva na consecução das Cúpulas Sociais do Mercosul, nas quais há atividades, debates e eventos preparatórios para a Cúpula de Chefes de Estado. Também é possível citar os cursos virtuais “Todos Somos Mercosul”, organizados pelo Programa e por outras entidades vinculadas ao Mercosul, visando capacitar e informar a população sobre o processo de integração regional. Apesar da dificuldade em obter informações em páginas da internet sobre o Programa Somos Mercosul (as informações estão espalhadas pelos sites de organizações vinculadas), percebe-se que as ações implementadas por ele propiciaram não apenas a participação de OSC, mas também ampliaram as possibilidades dos cidadãos de forma individual entrarem em contato com a dinâmica do Mercosul. Devido ao reconhecimento dessas ações do Programa, o Conselho do Mercado Comum criou, em 2010, a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS), no âmbito do Alto Representante-Geral do Mercosul, como forma de “institucionalizar a coordenação entre os pontos focais do programa” e, conseqüentemente, “fortalecer os mecanismos de participação social no Mercosul, com vistas ao aprofundamento do processo de integração”³³.

O Instituto Social do Mercosul (ISM), criado em 2007, como resultado da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul (RMDAS), tem como objetivo geral fortalecer a dimensão social como elemento central do processo de integração. Sua estrutura conta com um Departamento de Comunicação responsável pela “elaboração e execução da estratégia de comunicação pública e institucional do ISM, com fins de promover a transparência, interatividade e participação dos diversos atores da sociedade civil”³⁴. Por fim, as atividades da Rede Mercocidades, presente em 286 cidades do Mercosul e de seus associados, visa a uma integração mais justa e acessível ao cidadão, por meio das relações entre cidades. Dentre as Unidades Temáticas (UT) que conformam esta instituição, destaca-se

a UT de Autonomia, Gestão e Participação, a qual promove pesquisas e debates sobre os processos de transformação e de descentralização das cidades, abrangendo tópicos como os processos de modernização administrativa, “as estratégias de participação cidadã”, os sistemas jurisdicionais, a autonomia e o orçamento municipal.

Contudo, percebe-se que essa miríade de canais tem diversos níveis de abertura real para a participação da sociedade civil. Tal variação se torna mais evidente em temas ainda incipientes dentro de um debate mais amplo por meio da instituição, como é o exemplo das discussões de paz, segurança e defesa no Mercosul (os quais são temas ainda concentrados nos Ministérios de Defesa). Conforme afirma Jessica Gomes Machado “o desafio é afirmar que essas iniciativas se tornem efetivamente um espaço para negociação entre os atores sociais na elaboração de políticas públicas para o bloco, pois caso contrário serão apenas mais fóruns para debates sem nenhum resultado efetivo” (2014, p. 92). Em 2001, Castro Vieira afirmava que o Mercosul não se consolidava como “Comunidade Regional devido aos limites impostos à participação da sociedade civil no processo decisório de integração, em face do exclusivismo negociador associado às burocracias governamentais” e do foco em aspectos econômicos e comerciais, deixando as políticas sociais em segundo plano (Castro, 2001, p. 20 apud Wanderley, 2002, p. 67). No mesmo sentido, Luiz Eduardo Wanderley reafirma que “sem a presença consciente e ativa da sociedade civil nos processos integrativos eles perdem consistência em curtos prazos e são atingidos por conflitos intra e intergovernos” (2002, p. 67). Nesse sentido, apesar dos diversos avanços conquistados a partir dos anos 2000, ainda verifica-se a falta de institucionalização mais concreta dos espaços de diálogos e possibilidades de atuação efetiva e plural da sociedade civil no Mercosul.

5. Análise geral da inserção institucional da sociedade civil nas OIR

Ao se analisar as OIR, pode-se verificar que há diferentes enfoques institucionais sobre como incorporar a sociedade civil em seus processos. Embora todas as instituições destaquem a importância da sociedade civil para o fortalecimento de suas missões e ações, há diferentes níveis

de institucionalização e absorção dessa experiência advinda do contato com as OSC. Destaca-se que as OIs hemisféricas (OEA e BID) têm não apenas diretrizes mais claras e atualizadas de participação, mas promovem canais para que ela se efetive. No caso da CARICOM, por exemplo, ainda há a ausência de mecanismos e de informações que facilitem esse processo de participação. Algumas organizações exigem uma espécie de pré-registro ou credenciamento que seleciona quais entidades poderão participar das atividades da organização, ou exigem esse credenciamento em alguns processos em específico (como é o caso do Mercosul e da SICA). Outras organizações possuem uma estrutura mais dinâmica de inclusão de inúmeros atores da sociedade civil, o que deixa o processo mais dinâmico (como é o caso do BID). Além disso, percebe-se que algumas dessas instituições promovem eventos específicos contínuos sobre esse processo de participação, não se limitando a permitir a participação consultiva em reuniões de alto nível. Também é possível verificar ganhos nas entidades que incluem as organizações como membros efetivos na sua estrutura orgânica (como é o caso do Mercosul e da SICA), embora haja indícios de excessiva burocracia nesse processo. O fato de não constar nos portais dessas instituições informações sobre as OSC que já se beneficiaram desse processo (aparecem apenas as que participam atualmente) ou a disponibilização dos resultados dessas participações em formato de fácil acesso ao público em geral, por exemplo, demonstra a urgência no estabelecimento de mecanismos de avaliação e monitoramento desse processo de participação. Também vale destacar as dificuldades de incorporação das OSC em organizações mais recentes, como a Unasul, onde existe o reconhecimento da importância da sociedade civil para a realização do processo de integração, mas há uma concentração de poder nas relações intergovernamentais, perceptível por meio da queda de influência das cúpulas sociais frente às reuniões ministeriais. Embora não tenha sido analisada neste artigo, este também é o caso da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), visto que este acordo aceita as propostas dos movimentos sociais (por meio do Conselho de Movimentos Sociais), mas as decisões mais centrais são efetivadas pelos representantes governamentais. Desta forma, apesar dos avanços conquistados desde o final dos anos 1990, ainda restam grandes desafios para a consolidação da participação da sociedade civil em processos de integração regional. Assim, em paralelo às ações institucionalizadas por essas organizações regionais, diversos grupos pressionam tais ins-

tituições ou procuram ativar canais diversos para ampliarem a voz da sociedade civil em meios aos debates que envolvem o regionalismo na América Latina e Caribe (como é o caso da “Mesa de Articulação de Associações Nacionais e Redes de ONG da América Latina e Caribe”³⁵, a qual busca articular as ONG da região). No mesmo sentido, Thiago Rodrigues e Gilberto Rodrigues (2011, p. 213), destacam que apesar das dificuldades enfrentadas a sociedade civil sul-americana procura participar de forma intensa das discussões que afetam a região, como é o caso dos debates sobre paz, segurança e defesa produzidos pela Coordenadoria Regional de Investigações Econômicas e Sociais (CRIES), a Conferência do Forte de Copacabana sobre Segurança Internacional e os debates realizados no âmbito da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO).

Frente a esse panorama, é preciso lembrar que embora tenham ocorrido diversos avanços nos últimos anos, no geral, os processos de democratização na América Latina ainda expressam dificuldades para a integração da sociedade civil no processo governamental, algo ainda mais difícil em relação à política externa. Apesar disso, cada vez mais se afirma como uma opção essencial diante das relações internacionais interdependentes a promoção de políticas no âmbito dos Ministérios de Relações Exteriores que permitam esse tipo de participação.

Ao mesmo tempo em que algumas OIR se tornam mais democráticas ao abrirem espaços para a participação da sociedade civil, verifica-se que outras organizações são caracterizadas pela concentração do poder decisório nas mãos do Executivo dos Estados-membros, o que dificulta a incorporação da sociedade civil, algo mais latente nas OIR criadas no contexto do regionalismo pós-neoliberal (especialmente a partir dos anos 2000), caracterizado por um peso mais evidente da diplomacia presidencial (ou hiperpresidencialismo). Em um cenário no qual alguns governos de esquerda e centro-esquerda latino-americanos assumiram a tarefa de reverterem o legado do Consenso de Washington, verifica-se a dificuldade em se estabelecer políticas consistentes de participação da sociedade civil nas agendas regionais. Conforme alerta Andrés Serbin (2012, p. 79), diferentemente dos anos 1990, há a “politização da agenda regional e um deslocamento dos temas comerciais e econômicos como eixos da integração por temas mais eminentemente políticos, que expressam um ‘retorno da política’ nas relações exteriores e na

política de desenvolvimento”. Todavia, o autor também ressalta que “este processo não está dissociado de um ‘retorno do Estado’ tanto nas relações exteriores como nas políticas sociais e de desenvolvimento”, o que implica no protagonismo destacado dos governos e no rebaixamento progressivo dos atores não estatais, fazendo com que a grande parte dos acordos seja de caráter intergovernamental (Serbin, 2012, p. 79). Isso porque, na tentativa de reverter as desigualdades sociais ampliadas pelas reformas neoliberais, tais governos promoveram um retorno do Estado à agenda do desenvolvimento, processo no qual, dentre outros elementos, concentraram em suas mãos a tarefa de implementar diversas políticas sociais, as quais antes, por bem ou por mal, estavam sob os auspícios de OSC. Da passagem de um Estado que se retira das políticas sociais para um que se afirma como centro dos investimentos sociais, corre-se o risco das decisões concentrarem-se nas mãos dos agentes governamentais, fazendo com que as OSC sejam, no máximo, agentes operadores de uma agenda pré-definida.

Em meio à ascensão das relações no âmbito do chamado “Sul Global”, especialmente por meio da Cooperação Sul-Sul³⁶, houve uma nova guinada tanto para as trocas de experiências sobre políticas para o desenvolvimento quanto para alguns projetos de regionalismo de cunho mais político (que superassem objetivos de integração puramente econômicos), que colocassem a América Latina em um lugar mais ativo nas relações internacionais. Embora para José Antonio Sanahuja (2009; 2011 apud Millán; Santander, 2013, p. 140) a Cooperação Sul-Sul tenha um papel promotor da governança regional, e, de forma mais específica, na América Latina, fazendo com que “esta modalidade pareça claramente funcional aos processos de ‘regionalismo posliberal’”, demonstrando-se como uma ferramenta útil para questões relacionadas à redução das desigualdades e da pobreza da região ou à promoção de bens públicos regionais (Alonso, 2012 apud Millán; Santander, 2013, p. 140), entende-se que este processo ainda não significou a construção de uma arquitetura regional sólida que permita a participação eficiente da sociedade civil nesse processo. Nesse sentido, Andrés Serbin alerta que se o Estado tem se afirmado como ator mais proeminente na promoção do desenvolvimento e na elaboração de uma agenda de regionalismo que não seja mais liderada pelo comércio, “atores não estatais, como organizações da sociedade civil e empresas, são relegados a posições menos influentes nas negociações, mal ultrapassando os chamados

mecanismos de consulta, que não monitoram ou acompanham os compromissos do governo” (2013, p. 302). Embora em diversos desses governos latino-americanos tenha ocorrido a implementação de canais de participação cidadã em nível nacional, ainda são limitadas as ações que promovem uma institucionalização da participação civil me nível regional, ultrapassando as demandas pontuais em temas específicos³⁷. Mesmo nos canais existentes o papel das OSC parece inglório, visto que muitas decisões apenas são aprovadas após a obtenção do consenso, o que parece complicado diante da dificuldade em conjugar as posições díspares que conformam a heterogeneidade da realidade latino-americana. Por exemplo, se em meio aos debates sobre a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) as cúpulas sociais eram extremamente ativas (atuando em convergência com as cúpulas intergovernamentais em prol de um objetivo comum), nos últimos anos percebe-se um enfraquecimento latente desse tipo de fórum.

Tal cenário torna adversa a participação da sociedade civil nessas organizações, o que coloca em pauta o risco de adensamento do déficit democrático nos processos de integração regional. Desta forma, além da importância das OSC possuírem mecanismos para absorvê-las, também é necessário verificar se há mecanismos legais governamentais que demonstrem a predisposição dos Estados em fomentarem essa integração das OSC nas OIR. Em tal sentido, sobre o papel dos governos, embora haja dificuldade em promover a integração das OSC nas ações de política externa e no funcionamento de algumas OIR, em temas como Direitos Humanos e Meio Ambiente, alguns Estados reconhecem essa interdependência e se abrem à contribuição das OSC, essencial na dinâmica global contemporânea. Esses espaços de integração são essenciais para a construção de agendas regionais conformadas por diálogos nos quais há a participação ativa da sociedade civil (de forma independente em relação aos anseios governamentais), embora perceba-se que a institucionalização dos possíveis consensos ainda esteja muito verticalizada, com o poder decisório concentrado nas mãos dos Executivos nacionais. Nas palavras de Serbin, “O desenvolvimento de uma sociedade civil que incrementa suas demandas ante o Estado, e de uma cidadania que exige transparência, informação e prestação de contas, choca com a tradicional tendência da cultura política dos países da região de centrar todas as decisões no âmbito do Executivo” (Serbin, 2012, p. 77). Portanto, torna-se urgente a reflexão

sobre os limites dos modelos pós-neoliberais de regionalismo diante da tarefa de reduzir o déficit democrático das OIR latino-americanas (o que também foi um dos principais equívocos das políticas regionais de governos neoliberais da região).

6. Considerações Finais

Pode-se afirmar que as OIR na América Latina e Caribe, desde as OI hemisféricas às OIR sub-regionais, reconhecem, bem ou mal, a importância das OSC para o seu funcionamento e suas políticas, adotando, inclusive, mecanismos institucionais que viabilizam a participação dessas organizações. Isso ocorreu – e ocorre – de forma assimétrica, e nas OIR mais recentes (Unasul, Celac) questiona-se a expressão “sociedade civil” (ênfatizando-se o termo “participação cidadã”) e não há, ainda, definições sobre como e quando as OSC terão reconhecidos e assegurados os seus lugares.

Enquanto algumas OIR se tornam cada vez mais democráticas ao abrirem espaços para a participação da sociedade civil, verifica-se que outras organizações são caracterizadas pela concentração do poder decisório nas mãos do Executivo dos Estados-membros, o que dificulta a incorporação da sociedade civil, algo mais latente nas OIR criadas no contexto do regionalismo pós-neoliberal (especialmente a partir dos anos 2000), caracterizado por um peso mais evidente da diplomacia presidencial. A re-politização das agendas regionais se restringe aos atores tradicionais (Estados e partidos políticos), rechaçando demais atores que conformam a sociedade civil, os quais já “encabeçaram ou promoveram agendas claramente anti-hegemônicas, eventualmente com um alto conteúdo anti-sistêmico” (Serbin, 2012, p. 82).

O fato de que a participação das OSC na OEA e no BID tenha sido mais sustentável (o que não significa dizer que não haja diversos conflitos conceituais e práticos nessa participação) e aberta se relaciona em grande medida à intervenção da burocracia daquelas organizações, que tem exercido um papel pró-sociedade civil, como interlocutora privilegiada de seus projetos e programas. Por outro lado, a ausência de burocracia estável e autônoma das OIR Latino-Americanas e Caribenhas deixa essa participação ao talante dos difíceis consensos entre os

governos, cujas percepções e conduções sobre a participação das OSC variam bastante, das mais abertas, como a do Brasil, às mais restritas, como a da Argentina, Venezuela e Bolívia³⁸.

Este cenário torna ambígua a participação da sociedade civil nessas organizações, pois além da importância das OIR possuírem mecanismos para absorvê-las, também é necessário verificar se há mecanismos legais governamentais que demonstrem a predisposição dos Estados em fomentarem essa integração das OSC nas OIR. Em consequência, em paralelo às ações institucionalizadas por essas organizações regionais e pelos Estados que as conformam, diversos grupos pressionam tais instituições ou procuram ativar canais diversos para ampliarem a voz da sociedade civil em meios aos debates que conformam a América Latina e o Caribe.

NOTAS

1. Esta é uma versão reduzida e modificada do texto “Democracia nas Organizações Internacionais Regionais (OIR): sociedade civil, acesso e participação em OIR da América Latina e Caribe”, apresentado pelos autores na 38ª Reunião Anual da ANPOCS, Caxambu, Brasil, Outubro/2014.
2. Nota metodológica: este texto reflete pesquisa em curso, *working in process*, desenvolvida no âmbito do PPCHS da UFABC, em que os autores trabalham as vertentes institucionais da participação da sociedade civil nas OIR, numa primeira etapa. A metodologia adotada é de corte documental, em que se investigam normas e informações disponíveis na literatura e nos portais das OIR e dos governos.
3. *Carta da Organização dos Estados Americano*. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.pdf>. Acesso: 02 jul. 2014.
4. *Diretrizes para a participação da sociedade civil nas atividades da OEA*. Disponível em: <<http://www.oas.org/consejo/pr/resoluciones/res759.asp>>. Acesso: jul. 2014.

5. *Conferência Especial sobre Segurança*. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>>. Acesso: jul. 2014.
6. *Relações com as Organizações da Sociedade Civil - OEA*. Disponível em: <http://www.oas.org/es/sre/dai/sociedad_civil/index.shtml>. Acesso: jul. 2014.
7. *Departamento de Direito Internacional – OEA*. Disponível em: <http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion.asp>. Acesso: jul. 2014.
8. *O BID e a Sociedade Civil*. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/sociedade-civil/o-bid-e-a-sociedade-civil,9534.html>>. Acesso: jul. 2014.
9. *Idem*.
10. *Estratégia para promover a participação cidadã nas atividades do BID*. Disponível em: <<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2194/Estrategia%20para%20promover%20la%20participaci%c3%b3n%20ciudadana%20en%20las%20actividades%20del%20Banco.pdf?sequence=1>>. Acesso: jul. 2014.
11. *I Cúpula dos Estados Latino Americanos e Caribenhos – Caracas*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/i-cupula-da-comunidade-dos-estados-latinoamericanos-e-caribenhos-celac-caracas-2-e-3-de-dezembro-de-2011-2013-documentos-aprovados-1>>. Acesso: jul. 2014.
12. *I Cúpula dos Estados Latino Americanos e Caribenhos – Caracas*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/i-cupula-da-comunidade-dos-estados-latinoamericanos-e-caribenhos-celac-caracas-2-e-3-de-dezembro-de-2011-2013-documentos-aprovados-1>>. Acesso: jul. 2014.
13. *Idem*.
14. *Declaração de Havana – CELAC*. Disponível em: <http://www.relinter.rs.gov.br/upload/1392732589_CELAC%202014%20-%20portugu%C3%AAs.pdf>. Acesso: jul. 2014.
15. *Tratado Constitutivo da UNASUL*. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/uploads/85/73/857390d663f06a565bf8a3ad619c05d8/Tratado-Constitutivo-de-la-UNASUR-opt.pdf>>. Acesso: jul. 2014.
16. *Portal da UNASUL*. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/organos>>. Acesso: jul. 2014.

17. *Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano*. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/ESTATUTO_CDS.pdf>. Acesso: jul. 2014.
18. Embora Serbin (2012, p. 102) ressalte que “esta participação está coordenada por pontos focais nas chancelarias de cada país membro do Mercosul”, fazendo com que os espaços de participação sejam organizados pelos governos dos países membros da instituição.
19. Disponível em: <<https://docs.unasursg.org/alfresco/faces/jsp/browse/browse.jsp>>. Acesso: jul. 2014.
20. *Carta da Sociedade Civil para a Comunidade Caribenha*. Disponível em: <http://www.caricom.org/jsp/secretariat/legal_instruments/chartercivilsocietyresolution.jsp?menu=secretariat>. Acesso: jul. 2014.
21. Idem.
22. *Fórum entre CARICOM e Sociedade Civil concordam sobre estrutura para melhorar a interação*. Disponível em: <http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/press_releases_2011/pres417_11.jsp>. Acesso: jul. 2014.
23. *Plano Estratégico da Comunidade Caribenha 2015 – 2019*. Disponível em: <<http://caricom.org/jsp/secretariat/EXECUTIVE%20PLAN%20VOL%201%20-%20FINAL.pdf>>. Acesso: jul. 2014.
24. Idem.
25. Embora o portal tenha estado indisponível durante parte do período desta pesquisa.
26. *Protocolo de Tegucigalpa*. Disponível em: <<http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?Idn=82677&IdCat=8&IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1>>. Acesso: jul. 2014.
27. *Diretório Regional - Comitê Consultivo da SICA – CCSICA*. Disponível em: <<http://www.sica.int/consulta/entidad.aspx?Idn=1432&IDCat=29&IdEnt=63&Idm=1&IdmStyle=1>>. Acesso: jul. 2014.
28. *Programa de Apoio à Integração Regional Centro-americana*. Disponível em: <<http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=58879&idm=1>>. Acesso: jul. 2014.
29. *Rede Mercosul de Pesquisas Econômicas*. Disponível em: <<http://www.redmercosur.org/objetivos/conteudo/165/pt/>>. Acesso: jul. 2014.

30. *Observatório de Políticas Públicas de Direitos Humanos no Mercosul*. Disponível em: <<http://www.observatoriomercosur.org.uy/pr/observatorio.php>>. Acesso: jul. 2014.
31. Idem.
32. Idem.
33. *Unidade de Apoio à Participação Social*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_065-2010_PT_UPS.pdf>. Acesso: jul. 2014.
34. *Instituto Social do Mercosul*. Disponível em: <<http://ismercosur.org/pt-br/institucional/>>. Acesso: jul. 2014.
35. Cf. *Mesa de Articulação de Associações Nacionais e Redes de ONG da América Latina e Caribe*. Disponível em: <<http://mesadearticulacion.org/que-es-la-mesa/>>. Acesso em: 05 ago. 2014.
36. Cf. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *A ascensão do Sul: o Progresso Humano num Mundo Diversificado*. Relatório de Desenvolvimento Humano, 2013. Disponível em: <<http://www.un.org/files/HDR2013%20Report%20Portuguese.pdf>>. Acesso em: jan. 2014.
37. Nesse sentido, Maria Regina Soares de Lima (2014, p. 85) afirma: As transformações profundas na cooperação sub-regional com a formação da (...) Unasul, as mudanças no Mercosul, com maior ênfase na dimensão política, *na inclusão de mecanismos da sociedade civil* (...) levaram ao que a literatura chamou de regionalismo pós-liberal (...). (grifamos).
38. Essa avaliação é feita pelas próprias OSC brasileiras que participam do Foro Social do MERCOSUL e do Foro de Participação Cidadã da UNASUL, segundo diversos relatos feitos na reunião realizada no Escritório da Presidência da República em São Paulo, sob a coordenação da Secretaria da Presidência da República do Brasil, em 01.09.2014 (Notas de participação do co-autor Gilberto M. A. Rodrigues).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Borda, Sandra (2014). “Desafíos e oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR”. *Documentos CRIES*. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Buenos Aires, 2012, p.10. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/07/DOC18-web.pdf>>. Acesso: jun.
- Cabrera, Maylín; Martínez, Laneydi (2011). “La seguridad en los marcos de la CARICOM a inicios del siglo XXI: Amenazas, agendas, participación social y desafíos regionales”. In: Serbin, A. (coord.). *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Buenos Aires: Icaria/CRIES.
- Carrillo, Francisco Santos; del Pozo, Pedro Caldentey (2011). “El SICA, el Tratado Marco de Seguridad Democrática y la sociedad civil frente a la seguridad regional y la violencia social”. In: Serbin, Andrés (coord.). *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Buenos Aires: Icaria/CRIES.
- Figuerola, Oneida Álvarez (2012). “La CELAC: Nuevo actor regional en América Latina y el Caribe. Aves y obstáculos para lograr su consolidación”. In: *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Andrés Serbin, Laneydi Martínez, Haroldo Ramanzini Júnior (coord.), CRIES.
- Lima, Maria Regina Soares de (2014). “Avanços, impasses e desafios da integração”. In: Berron, Gonzalo; Maringoni, Gilberto; Schutte, Giorgio R. (Orgs.). *2003-2013 - Uma Nova Política Externa*. Tubarão: Ed. Copiarte, 2014, p. 81-96.
- Machado, Jessica Gomes (2014). *Integração Regional e Democracia Participativa no Mercosul: uma análise sobre o Mercosul Social e Participativo*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), João Pessoa, pp. 106.
- Matul, Daniel (2012). “De CONDECA al Tratado Marco de Seguridad Democrática: Cambios y desafíos de la seguridad regional”. In: *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Andrés Serbin, Laneydi Martínez, Haroldo Ramanzini Júnior (coord.), CRIES.

- Milet, Paz Verónica (2011). “El rol de la OEA en la prevención y resolución de conflictos: Nuevas estructuras y nuevos desafíos”. In: Serbin, Andrés (coord.). *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Colección Pensamiento Propio, Icaria Editorial – Ediciones CRIES.
- Millán Acevedo, Natalia; Santander Campos, Guillermo (2013). “Coherencia de políticas para el desarrollo y la cooperación Sur-Sur: reflexiones para una convergencia”. *Revista OASIS*, Universidad Externado de Colombia, núm. 18, pp. 131-147.
- Sanahuja, José Antonio (2012). “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”. In: *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Andrés Serbin, Laneydi Martínez, Haroldo Ramanzini Júnior (coord.), CRIES.
- Sanahuja, José Antonio (2014). “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC”. In: Serbin, Andrés et al. *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*. Pensamiento Propio N° 39, CRIES, Buenos Aires.
- Stuart, Ana Maria (2014). *Regionalismo e Democracia: Uma Construção Possível*. CEBRI Tese, Rio de Janeiro, CEBRI, (s/d). Disponível em: <<http://www.cebri.org/midia/documentos/regionalismoedemocracia.pdf>>. Acesso em : agosto.
- Serbin, Andrés (2012). “Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal”. In: *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Andrés Serbin, Laneydi Martínez, Haroldo Ramanzini Júnior (coord.), CRIES.
- Serbin, Andrés (2013). “Atuando sozinho? Governos, Sociedade Civil e Regionalismos na América do Sul. Hemisfério em Transformação”, *Lua Nova*, CEDEC, n° 90, p. 297-327.
- Rodrigues, Gilberto M. A. (2012). “Democracia: nova fronteira da ONU”. In Thiago Rodrigues e Wagner Romão (Orgs.). *A ONU no Século XXI. Perspectivas*. 2ª ed., São Paulo: Desatino.

Rodrigues, Gilberto M. A. (2014). *Organizações internacionais*. S. Paulo: Moderna.

Rodrigues, Gilberto M. A.; Rodrigues, Thiago (2011). “La Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad: Roles y mecanismos de participación de la sociedad civil”. In: Serbin, Andrés (coord.). *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Colección Pensamiento Propio, Icaria Editorial – Ediciones CRIES.

Vigevani, Tullo et al (Orgs) (2005). *Governos subnacionais e sociedade civil*. São Paulo: Unesp/Educ.

Wanderly, Luiz Eduardo W. (2002). *Mercosul e Sociedade Civil*. São Paulo em Perspectiva, 16(1): 63-73.

SUMMARY

A participação da sociedade civil nas Organizações Internacionais Regionais (OIR) da América Latina e Caribe

O artigo visa identificar e analisar a participação da sociedade civil nas organizações internacionais regionais e sub-regionais (OIR) latino-americanas e caribenhas, como vertente de democratização dos processos consultivos e decisórios das OIR. A pergunta de pesquisa é: as OIR latino-americanas e caribenhas têm mecanismos institucionais ou informais de participação das organizações da sociedade civil? Os autores trabalham com três hipóteses principais: 1) a sociedade civil contribui para democratizar as OIR; 2) as OIR latino-americanas incorporam a sociedade civil de maneira assimétrica; 3) O contexto de regionalismo pós-neoliberal que se desenvolveu nos anos 2000 não favorece a incorporação da sociedade civil.

ABSTRACT

Participation of Civil Society in Regional International Organizations (RIOs) of Latin America and the Caribbean

The purpose of this article is to identify and analyze the participation of civil society in Latin American and Caribbean regional and sub-

regional international organizations (RIOs) as a democratizing aspect of consultative and decision-making processes of RIOs. The central question is: Do Latin American and Caribbean RIOs have institutional or informal mechanisms to cater for the participation of civil society organizations? The authors work on three main hypotheses: (1) civil society contributes to the democratization of RIOs; (2) Latin American RIOs incorporate civil society in an asymmetrical way; (3) the post neoliberal regionalism context developed in the 2000's does not favor the incorporation of civil society.

RESUMEN

La participación de la sociedad civil en las Organizaciones Internacionales Regionales (OIR) de América Latina y Caribe

Este artículo busca identificar y analizar la participación de la sociedad civil en las organizaciones internacionales regionales y subregionales (OIR) latinoamericanas y caribeñas, como vertiente de democratización de los procesos consultivos y decisorios de las OIR. La pregunta central es: ¿Las OIR latinoamericanas y caribeñas poseen mecanismos institucionales o informales para la participación de las organizaciones de la sociedad civil? Los autores trabajan con tres hipótesis principales: 1) la sociedad civil contribuye para democratizar las OIR; 2) las OIR latinoamericanas incorporan la sociedad civil de manera asimétrica; 3) el contexto de regionalismo post neoliberal que se desarrolló en los años 2000 no favorece la incorporación de la sociedad civil.



Missão impossível? Mercosul, participação social e política externa no Brasil

Haroldo Ramanzini Júnior - Rogério de Souza Farias

Introdução

Nos últimos anos, tem sido crescente o debate sobre como introduzir maior atuação da sociedade nos processos de integração regional na América do Sul. A institucionalização das Cúpulas Sociais do Mercosul, que ocorrem desde 2006, a recente criação do Foro de Participação Cidadã da UNASUL, em novembro de 2012, assim como as discussões sobre a possibilidade de representantes da sociedade civil integrarem os Conselhos Setoriais da UNASUL, são evidências do objetivo de ampliar a participação social nas dinâmicas regionais. Essa era uma lacuna relevante, tanto no Mercosul, quanto na UNASUL, principalmente se partirmos da ideia de que a densidade de um processo de integração regional tem relação com o grau de adesão das sociedades

à dinâmica da integração. De todo modo, uma questão a ser analisada é a capacidade de incidência desses novos mecanismos e instituições nos rumos dos processos de cooperação e integração regional.

Não é apenas no âmbito das instituições regionais que se busca ampliar a participação social. No Brasil, o aumento da permeabilidade das instâncias estatais à participação social, inclusive no âmbito da política externa, é objeto de debate no governo e na sociedade e de propostas de criação ou, em alguns casos, de fortalecimento de mecanismos e instâncias de diálogo e ação conjunta. O objetivo é garantir aos diferentes segmentos da sociedade maior acesso às arenas de formulação e implementação da ação internacional do país. Se, por um lado, a possibilidade de captura do Estado por grupos de interesses poderosos é uma preocupação importante nessa discussão, por outro, o insulamento do estamento burocrático é outro perigo ao qual devemos nos precaver – com alguns órgãos inclusive se isolando na própria burocracia. É cada vez mais questionável a ideia de que a burocratização, no sentido de isolamento das agências estatais, é um fator necessário para a formulação de políticas eficientes. O equilíbrio entre transparência, confidencialidade, participação social e captura é um exercício constante da gestão do Estado. Esses dilemas são especialmente presentes no domínio da política externa.

Assim como é importante refletir sobre os resultados da formalização de instâncias de participação social nos rumos dos processos de integração regional, no âmbito doméstico, é necessário verificar os objetivos anunciados e a efetividade dos exercícios participativos, de maneira a garantir a influência da sociedade na ação externa do Brasil, particularmente em relação à integração regional. Participação não é sinônimo de influência. A primeira refere-se a uma forma de interação; a segunda, com o resultado da interação. É necessário analisar se há influência das forças da sociedade em questões relativas à integração regional, na medida em que estes atores, de um modo geral, são importantes apoiadores da integração regional no âmbito doméstico, mesmo em um contexto em que surgem ou fortalecem-se visões céticas à centralidade do regionalismo para a política externa brasileira.

O presente artigo tem três objetivos. Em primeiro lugar, chamar a atenção para a necessidade de distinguirmos analiticamente as noções de participação e influência no estudo sobre a ação dos atores sociais

nas políticas públicas, entre elas, na política externa. Em segundo lugar, verificar como a atuação dos atores sociais brasileiros tem ocorrido no âmbito do Programa Mercosul Social e Participativo (PMSP), assim como a sua lógica predominante, tanto do ponto de vista das expectativas da sociedade, quanto do Estado. Em terceiro lugar, busca-se refletir sobre formas de ampliação da participação e da influência da sociedade na política externa e no PMSP.

Participação e influência

O conceito de participação é dos mais debatidos na Ciência Política, normalmente conectado com a ideia de legitimidade em um ambiente democrático. Alguns autores, particularmente em estudos sobre orçamento participativo igualam participação com influência e mudanças nas políticas públicas (Creighton, 2005; Nysten, 2003, Roberts, 2004; Wampler, 2012). Isso também ocorre em algumas discussões sobre conselhos de políticas públicas. No trabalho de Fuks (2005: 48), participação tem diversos significados. É equivalente à influência e medida pela participação de atores da sociedade na estrutura de um conselho, mas também é entendida como eficácia em termos de se atingir o objetivo pleiteado. O Banco Mundial define participação em termos equivalentes: “a process through which stakeholders influence and share control over development of initiatives and the decisions and resources that affect them” (Bishop e Davis, 2002: 15).

É necessário ter cautela ao considerar a relação entre participação e influência. Em um trabalho seminal, Arnstein (1969) indica a existência de oito níveis diferentes de participação dos cidadãos nas políticas públicas: manipulação, terapia, informação, consulta, apaziguamento, parceria, delegação de poder e controle social. Trata-se de simplificações, mas que trazem ganhos analíticos. Nos primeiros seis, os cidadãos são ouvidos e expressam suas opiniões mas “they lack the Power to ensure that their view will be heeded by the powerful”. A autora utiliza uma ideia que pode ser contextualizada para refletirmos sobre a interação Estado-sociedade no âmbito da política externa “in the name of citizen participation, people are placed on rubberstamp advisory committees or advisory boards for the express purpose of ‘educating’ them or engineering their support” (Arnstein: 1969, 217-

22). Outros autores seguem a mesma perspectiva conceitual. Lasker e Guidry (2008: 201) apresentam uma diferenciação entre oportunidade, voz e influência no processo decisório: “players have an opportunity to participate in the process when they are invited or when they initiate an opportunity on their own. They have a voice when the opportunity enables them to express their ideas to others. They have an influential voice when their ideas are used to make something happen (for example, when actions are taken to address issues they raise or when their ideas shape actions that are taken)”.

Callahan (2006) define “participação convencional” quando o tomador de decisão controla a possibilidade de os atores sociais influenciarem a agenda e o processo decisório. Nesse caso, ele/ela convida outros atores para o processo decisório apenas quando lhe é apropriado, quando a agenda já foi definida e as decisões tomadas. Eles selecionam o timing, a agenda, o local e o formato dos encontros e quem será convidado. Nesse caso, a participação é simbólica, de mão única, não gera deliberação, diálogo ou a oportunidade de mudar a posição dos agentes estatais. Há argumentos que os agentes estatais utilizam para impossibilitar que a participação de outros atores se transforme em influência: a agência já está comprometida com uma decisão, há oposições internas para a inclusão de outros atores na mesa, restrições de tempo ou de recursos, a natureza da decisão é secreta, há implicações para segurança nacional ou pode enfraquecer a posição de barganha com os outros atores.

Agentes governamentais têm amplo leque de opções para, de modo intencional ou não, usar os mecanismos participativos para legitimarem suas próprias preferências. Isso não significa que isso ocorra em todas as situações ou que os exercícios sejam “a waste of time for both the organization and the public” (Creighton, 2005: 9 e 41). O diálogo e a interação podem ter um papel salutar do ponto de vista do aprendizado, da troca de informações e da socialização dos atores envolvidos, mesmo que não haja influência. Um bom exemplo seria o Orçamento Participativo. Segundo Goulart (2006: 70), trata-se de um procedimento com efeito democrático, de ampliação de oportunidades de ação, “menos por sua efetiva capacidade de tomar decisões, mais por seu caráter pedagógico e inclusivo”. Essas situações, no entanto, parecem ser minoritárias. Como afirmam Huntington e

Nelson (1976: 3), a expectativa de influenciar é uma premissa básica de quando cidadãos e grupos interagem com agentes governamentais. As pessoas querem que o governo “hear rather than simply to listen, nod and do what they were going to do in the first place” (Cornwall e Gaventa, 2001: 34). Por isso, não é suficiente detectar quem participa do processo decisório e como ocorre a interação. É necessário saber como a participação é traduzida em ações concretas, quem influencia e como. Participação é um conjunto de técnicas e procedimentos, não um objetivo em si (Bishop e Davis, 2002: 26).

Mesmo o tema sendo exaustivamente estudado, poucos consensos existem. A razão são as múltiplas formas pelas quais indivíduos ou organizações podem influenciar uma decisão e as poucas evidências provando essa conexão. Uma das áreas mais avançadas no estudo da questão é aquela que utiliza métodos quantitativos para entender como doações de campanha afetam o comportamento legislativo. Alguns autores consideram a influência a partir de base de dados de interações. Uma contribuição usa 6.300 respostas de cinco *surveys* conduzidos entre 1978 e 1998 para captar influência sobre agências estatais nos EUA. A premissa é que quanto mais tempo com os tomadores de decisão, isso gera maior influência (Kelleher e Yackee: 2006). Outro trabalho influente usa como *proxy* de influência 1.700 comentários públicos enviados para agências federais (Yackee e Yackee, 2006). Esses esforços têm limitações. Como afirma Schmitter (1971: 16-17), o número de interações entre autoridades governamentais e grupos de interesse não deve ser considerado como *proxy* de influência. Isso significa que o simples fato de atores sociais enviarem e-mails e realizarem reuniões com decisores não pode ser visto como evidência de influência.

Influência relaciona-se com o conceito de poder. Poder político pode ser concebido como a capacidade de influência sobre o resultado de políticas. Ou seja, “who wields true political power within a system are those who can influence the problems alternatives that are placed on the government agenda” (Smith e Larimer, 2010: 76-7). O potencial de influenciar não é o mesmo que a influência em si. Se um ator político poderoso sabe que o processo político está convergente com as suas preferências, não há incentivos de agir para influenciá-lo. Por isso, autores como Dahl (1982: 12) consideram não ser possível testar

ou comparar a influência relativa de um ator sobre outro se eles têm as mesmas preferências iniciais. Mas como, então, identificar se a participação levou à influência? Lasker e Guidry (2008) criaram um método interessante envolvendo três passos. Primeiro, devemos perguntar “quem teve voz”, ou quem expressou um conjunto particular de ideias e propostas. Isso normalmente significa identificar quem estava envolvido na arena decisória. Segundo, detectar como se lidou com essas propostas no processo decisório. Terceiro, se e como foram incorporadas na decisão final.

É preciso considerar que o ator que influencia o processo decisório pode não participar ou mesmo não ter a intenção de fazê-lo. Um *think tank* ou uma universidade podem influenciar o processo decisório indiretamente pelo próprio impacto do seu trabalho junto aos tomadores de decisão (Jordan e Halpinet, 2004). É possível identificar diferentes caminhos pelos quais é possível influenciar o processo político: 1) fornecer comentários por escrito; 2) participar em reuniões; 3) participar em comitês consultivos ou regulatórios; 4) comunicar-se informalmente com funcionários; 5) litígio; 6) utilizar o Parlamento; 7) utilizar outra agência; 8) mobilizar os membros ou a sociedade; 9) ir ao Presidente (Dur e De Bievre, 2007). Vários fatores afetam a influência: instituições, características de grupo, fatores específicos do tema, autoridade e respaldo legal. Diferenças de recursos fazem com que as organizações “exercise unequal influence in determining what alternatives are seriously considered” (Dahl, 1982: 47). Há indicações de que “off the record lobbying” by private actors have great influence on the preliminary stages of the policy process and that private face-to-face contact “are more influential than (...) less interactive communication methods” (Yackee: 2011, 378).

A partir da diferenciação entre participação e influência, apresentada nesta seção, para o exame da participação social no Mercosul deve-se levar em conta questões como: qual ator decide quem participa do processo decisório? Como os participantes são selecionados? O exercício muda a política? O Itamaraty tem o controle final sobre as decisões? Os outros atores conseguem modificar o ponto de vista e as posições dos que conduzem o processo de consulta?

O Programa Mercosul Social e Participativo

Nos anos 2000, ocorreu uma ampliação da participação social nas estruturas do Mercosul. Do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) e da Comissão Parlamentar Conjunta (CPCM), criados em 1994, às Cúpulas Sociais e ao Parlamento do Mercosul, iniciados em 2006, passando, posteriormente, pela criação da Unidade de Participação Social (UPS) e do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), há um reconhecimento que a integração e a cooperação regional necessitam envolvimento da sociedade e ações que as forças do mercado em si não são capazes de realizar. **Busca-se ampliar os espaços de acordos que envolvam as sociedades e as políticas públicas, em que seja possível impulsionar iniciativas e reconhecer demandas e alinhamentos que fortaleçam a governança regional de forma mais descentralizada, envolvendo mais diretamente os atores sociais.** Do ponto de vista do Brasil, esse é um aspecto estratégico também no sentido de que movimentos sociais, de sindicatos, de mulheres, de direitos humanos, de educação, de meio ambiente, de micro, pequena e média empresas, de economia solidária, entre outros, são importantes pontos de apoio na sociedade para o Mercosul e para a implementação de políticas setoriais no âmbito do bloco.

Permanece, contudo, a dificuldade das instituições regionais, particularmente daquelas que envolvem a sociedade, em concretizar ações ou intervir efetivamente nos rumos e decisões estratégicas da integração. Na maior parte, como no caso do Parlamento do Mercosul, trata-se de órgãos de consulta, que fará recomendações ao Conselho Mercado Comum (CMC). O mesmo se aplica às Cúpulas Sociais. A UPS é um espaço composto por governos e atores sociais que tem contribuído para organização e financiamento das Cúpulas Sociais. Mas, em todos esses casos, há uma distância significativa entre a vontade política favorável à ampliação da atuação social no Mercosul e a limitação de meios para que as instituições do bloco atuem (Mariano, 2014). Se as instituições não apresentam canais efetivos de ação em relação ao Mercosul, podem reforçar posições de descrédito ou fortalecer grupos que mesmo não tendo interesses contrários, buscam objetivos de difícil compatibilização com as necessidades da integração.

De todo modo, não é possível deixar de reconhecer a ampliação dos espaços e das oportunidades de participação social no bloco. Nos anos 1990, a representação da sociedade civil estava concentrada nos atores

de maior poder econômico, atores privilegiados no âmbito do Fórum Econômico e Social do Mercosul, criado pelo Tratado de Ouro Preto de 1994, no qual movimentos sociais e populares não se sentiam representados (Martins, 2014). Os atores sociais, em geral, se tornaram muito mais entusiastas da integração e da cooperação com os países vizinhos do que os atores empresariais, embora esses não desconsiderem e tenham relevantes ganhos econômicos com as políticas de integração, como é o caso das construtoras.

Apesar dos avanços nos últimos anos, do ponto de vista da participação social, permanece uma situação, identificada por estudiosos do tema (Mariano, 2011; Serbin, 2013), de falta de canais efetivos de inclusão dos atores sociais na política regional. A composição do Grupo Mercado Comum e do Conselho Mercado Comum são evidências disso. Assim sendo, é importante verificar o grau de abertura e o processo de participação da sociedade no âmbito nacional. Quando se pensa sobre a atuação da sociedade na política externa dos países do Mercosul, há enormes desafios. Um deles é que o que se entende por participação social nos cinco países não é exatamente a mesma coisa, o que tem consequências sobre o entendimento dos países sobre como a participação social deve se verificar no Mercosul. Há também questões amplas e de difícil resposta. Se considerarmos a discussão conceitual da seção anterior sobre as noções de participação e influência, poderíamos pensar: se a participação social deve produzir resultados, além de monitorar e avaliar as ações do Estado, quais são os resultados almejados? O desenho institucional da participação contribui para a consecução dos objetivos propostos?

No Brasil, o principal espaço nacional de participação social nas questões relativas ao Mercosul é o Programa Mercosul Social e Participativo (PMSP). O PMSP tem como objetivo divulgar as iniciativas do governo relacionadas ao Mercosul, debater temas relacionados ao bloco e encaminhar sugestões da sociedade civil. O Programa é formado por “representantes dos Ministérios que atuam no bloco e lideranças de organizações sociais que atuam em setores como agricultura familiar, pequenas e médias empresas, mulheres, meio ambiente, juventude, trabalhadores urbanos e do campo, direitos humanos, economia solidária, saúde, educação, cooperativismo, cultura e povos indígenas, entre outros¹”. Observa-se, na sua composição, o envolvimento de atores governamentais e sociais.

Martins (2014: 122), que já ocupou o cargo de assessor da Secretaria Geral da Presidência da República (2006-2010) e de Coordenador das Cúpulas Sociais do Mercosul (2006, 2008 e 2010) considera que “o Programa Mercosul Social e Participativo funciona na prática como um Conselho, informalmente denominado Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo”. Nesse sentido, algumas questões são comuns aos diferentes trabalhos que analisam Conselhos² de Políticas Públicas. Em que medida esses espaços oferecem possibilidades de influência sobre as políticas públicas? Os indivíduos que atuam nos conselhos representam organizações da sociedade civil? Quais são as organizações da sociedade que ocupam cadeira nesses conselhos, qual a sua composição e os critérios pelos quais foram chamados a participar? Qual a relação entre a participação e as estratégias de ação dos atores da sociedade envolvidos com a política pública? Os conselhos são vistos como instâncias aptas a promover os interesses dos atores da sociedade presentes?

De acordo com o Decreto no. 6594, de 6 de outubro de 2008, que instituiu o Programa Mercosul Social e Participativo³, o Programa tem as seguintes finalidades:

- I - divulgar as políticas, prioridades, propostas em negociação e outras iniciativas do Governo brasileiro relacionadas ao MERCOSUL;
- II - fomentar discussões no campo político, social, cultural, econômico, financeiro e comercial que envolvam aspectos relacionados ao MERCOSUL;
- III - encaminhar propostas e sugestões que lograrem consenso, no âmbito das discussões realizadas com as organizações da sociedade civil, ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo do Mercado Comum do MERCOSUL.

Observe-se pelos objetivos do Programa que a sua natureza é fundamentalmente consultiva e não há mecanismos que garantam a influência do exercício. Ainda segundo o Decreto, no seu artigo 3º “o Programa Mercosul Social e Participativo será coordenado pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República e pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores ou pelos substitutos por eles designados para esse fim”.

Por fim, o inciso 1º do artigo 3º, indica que “participarão do Programa Mercosul Social e Participativo os órgãos e as entidades da administração pública federal, de acordo com suas competências, e as organizações da sociedade civil convidadas, nos termos e na forma definidos em portaria conjunta da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores⁴”.

Nas falas de autoridades governamentais sobre o PMSP, está presente a ideia de que o programa seria um espaço de diálogo permanente entre o governo e a sociedade acerca da definição de temas prioritários e das políticas do Brasil para o Mercosul. De acordo com Luiz Dulci, então ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República, no momento de lançamento do PMSP, “esperamos que esse Conselho possa não apenas expressar o ponto de vista da sociedade civil, mas enriquecer as propostas que o governo do presidente Lula apresenta aos órgãos decisórios do Mercosul⁵”.

De 2008 a 2014, as reuniões do PMSP não tiveram periodicidade fixa. Até o presente, o Programa não conta com secretaria executiva. Quando foi criado, em outubro de 2008, a expectativa era que ele se reunisse quatro vezes ao ano – sempre antecedendo as reuniões do Grupo Mercado Comum – para divulgar as políticas e iniciativas do governo relacionadas ao Mercosul, fomentar discussões sobre temas diversos da integração e encaminhar sugestões emanadas da sociedade civil⁶. As reuniões, no entanto, ocorreram duas ou três vezes ao ano e, no período de outubro de 2010 a março de 2012, segundo relato do Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos, não houve reuniões⁷. Pela sua trajetória até o momento, as principais atividades do PMSP são preparar a representação brasileira para as Cúpulas Sociais do Mercosul, definir a delegação brasileira nessas cúpulas e refletir sobre formas de participação.

Um mérito do PMSP é envolver atores sociais nas dinâmicas da integração. Tem um efeito de socialização e de troca de informação sobre as questões do Mercosul. Mas, do ponto de vista de influenciar o governo brasileiro, especialmente as posições que o Brasil assume no Grupo Mercado Comum, a instância máxima do Mercosul, o exercício parece limitado. Aparentemente, não se trata do seu principal objetivo. Mesmo a inclusão de temas como agricultura familiar, saúde, educação e os esforços de harmonização e coordenação de políticas

sociais presentes na agenda do Brasil para o Mercosul parece mais fruto da ação do governo e dos ministérios setoriais do que resultado das pressões de movimentos sociais relacionados a essas temáticas que têm participação ativa no PMSP, embora a implementação dessa agenda tenha a participação e o apoio desses atores. Nesses casos, trata-se da inserção de temáticas de interesse dos atores sociais. A questão é como ocorre a interação entre os atores estatais e sociais.

Os participantes das reuniões do PMSP são em sua maior parte atores ligados a movimentos sociais. Reclamam da falta de informações sobre o andamento das negociações com a União Europeia e entendem que o PMSP deveria ter um funcionamento mais contínuo, não apenas nas vésperas das Cúpulas Sociais⁸. Em geral, os movimentos sociais no Brasil têm uma visão crítica em relação a políticas como o acordo Mercosul-União Europeia, o tratado de livre-comércio com Israel, mas, a visão é sempre favorável ao Mercosul e contrária a propostas de retrocesso na integração⁹.

Em uma visão dedutiva, contudo, pode-se compreender a dificuldade de vincular a participação à influência no caso sob exame. Primeiro, do ponto de vista da construção do Mercosul, a despeito dos esforços dos últimos anos, são frágeis as bases na coordenação das políticas setoriais entre seus membros. As reuniões, no plano regional, portanto, são oportunidades muito mais para diálogo do que de execução de uma agenda comum com impacto no plano doméstico. Isso significa que o máximo que os atores sociais podem almejar, na atual conjuntura, é modular a voz do governo brasileiro nesses encontros. O segundo aspecto é o próprio exercício de consulta. Ainda é incipiente a tentativa de transformar o sistema de “caixa de ressonância” atual para vinculá-lo à formulação de instruções aos negociadores. Terceiro, ainda que haja alguns convidados nas delegações que vão para o exterior, falta uma interlocução maior após esses encontros, de maneira a dar continuidade à interação. Isso é essencial para os participantes manterem-se motivados e checarem se conseguiram de alguma forma influenciar a agenda governamental.

Possibilidades de ampliação da influência da sociedade¹⁰

Observamos que o PMSP é um mecanismo relevante de interação entre o Estado e a sociedade na discussão de questões relativas ao Mercosul. Ele objetiva ampliar a densidade da integração regional, buscando maior envolvimento da sociedade e relaciona-se com um movimento mais amplo de abertura do Estado à participação social. Tem relação também com a atuação dos movimentos e organizações da sociedade civil que demandavam um espaço institucionalizado para a atuação no Mercosul. Do ponto de vista das suas ações, o PMSP até o momento tem capacidade limitada de influenciar os rumos da integração e o comportamento do Brasil em relação ao Mercosul. Não há mecanismos para monitorar e acompanhar os acordos que foram ali alcançados. O exercício parece mais focado na participação e menos no sentido de garantir a influência de diversos setores da sociedade na inserção internacional do país. Um potencial risco dessa situação seria desencadear um processo de perda de interesse dos atores domésticos envolvidos no desenvolvimento do PMSP.

A agenda contrária às negociações da ALCA em boa medida pautou a atuação dos movimentos sociais em relação à região. Na medida em que essa negociação saiu do horizonte e a agenda necessita assumir uma dimensão mais integrativa, novos desafios se colocam. Há uma agenda substantiva dos movimentos e organizações da sociedade em relação ao Mercosul? Como não há um modelo pré-definido de sucesso para a integração regional, o alargamento da discussão pode gerar novas respostas e experimentos. Fica evidente que o desafio da democratização não é uma tarefa só do Estado. A sociedade tem um papel essencial nessa transformação. Os decisores em Brasília não raro lidam com interessados desinformados, sem conhecimento técnico adequado ou simplesmente defensores de causas inviáveis e setoriais. Para contornar essa situação, os atores da sociedade com interesse em influenciar a inserção internacional do Brasil no Mercosul devem continuar desenvolvendo capacidade técnica, construir ou fortalecer redes de relacionamentos, saber como o subsistema da política pública funciona (quem está envolvido, como um assunto é examinado, qual informação é estratégica, como as decisões são tomadas, qual o vocabulário utilizado) e participar por longo tempo da arena decisória. A influência raramente é alcançada com a interação episódica predomi-

nante atualmente. Todo esse exercício deve ser contínuo e cotidiano. A democratização envolve necessariamente o constante diálogo e, também, de meios de monitoramento, de forma que a sociedade saiba como suas preferências estão sendo executadas. A tarefa, dessa maneira, está longe de ser concluída quando os negociadores se dirigem para as reuniões internacionais.

Nossas pesquisas, a partir da análise de doze unidades que coordenaram a posição brasileira em negociações comerciais multilaterais de 1946 a 2005, indicam que a letra fria da lei não é suficiente para garantir a influência da sociedade na política externa. Frequentemente, há distância entre as prescrições formais sobre como o processo decisório deveria ocorrer e como ele, de fato, funciona. A Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) é um exemplo. Criada, entre outros motivos, para coordenar o processo decisório da definição da posição do país, sempre teve dificuldade em superar a centralidade do Itamaraty nessa tarefa. A análise do PMSP indica situação relativamente semelhante.

A questão de como conduzir um arranjo participativo voltado para a efetiva democratização do processo decisório não é uma tarefa simples. Em um arranjo adequado, mais participantes trazem mais ideias e um perfil de interesses diverso, mas pode ser um fardo para o processo decisório se não conduzido de forma adequada. Deve-se pensar no dilema de tamanho e foco; no risco de vazamento de informação e na pressão de tempo. Deve-se ser sincero com os interessados em apresentar qual o propósito da iniciativa, as expectativas e as regras. Deve-se dar o *feedback* adequado sobre se e como o exercício foi utilizado no processo decisório. Deve-se garantir que todos tenham a oportunidade de expressar suas opiniões; deve-se responder a todas as perguntas da forma mais detalhada possível e fornecer a documentação solicitada. O mais importante, no entanto, é o compromisso dos atores governamentais, enfrentando com espírito aberto quando suas próprias preferências são criticadas e descartadas. E esse é um desafio difícil de ser superado. Frequentemente os governos utilizam tais exercícios somente como mecanismo legitimador de suas próprias preferências.

O primeiro passo do governo ao tratar uma agenda de negociação internacional deve ser apresentar tal intento à sociedade (Diário Oficial e outros canais) e, em linhas gerais, indicar a agenda a ser confrontada, abrindo canais para a interação. Esse tipo de ação existe em outros

países e em diversas políticas públicas no Brasil. A série telegráfica do Itamaraty referente ao Mercosul poderia ser distribuída em terminais de órgãos pertinentes. Essas informações também devem ser compartilhadas, de forma mais aberta, com atores não governamentais.

Do ponto de vista do exercício participativo, deve-se garantir a ampla diversidade de opiniões e interesses do governo e da sociedade. Isso é um desafio. Só no âmbito do governo, há dezenas de órgãos com incidência regulatória na área sob exame; na sociedade, os pontos de vistas são tão numerosos e diversos que seria temerário apresentar um número. Criar uma instância geral com toda essa diversidade pode ser um primeiro passo, mas pode não ser suficiente para avançar na garantia da maior influência da sociedade sobre a política externa. Uma saída engenhosa, utilizada no passado na formulação das posições do Brasil no âmbito do GATT, foi a formação de grupos de trabalho permanentes e temáticos, como os da Unidade de Negociação, que formulou a posição brasileira na Rodada Tóquio (1973-1979).

Os atores engajados nessas atividades não devem ser tratados como meros espectadores e ouvintes. Os recorrentes formatos de seminários (para um número maior) ou de reuniões de apresentação de resumos (para grupos seletos) devem se voltar para a resolução de problemas específicos. A dispersão e a carência de problemas concretos para lidar pode gerar esvaziamento das instâncias de participação da sociedade. É somente dentro do próprio processo decisório, examinando demandas reais que a influência pode ser exercida de forma efetiva e rotinizada. É por intermédio dessa via que a cultura de colaboração poderá traduzir a participação em influência.

NOTAS

1. “Debate sobre a participação social nos processos de integração regional”. Antecedentes. Secretária Geral da Presidência da República. Assessoria para Assuntos Internacionais. Brasília, 15 e 16 de setembro de 2014.

2. Segundo a definição do Portal da Transparência do Governo Federal, “os conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal)”. <http://www.portaltransparencia.gov.br/controlSocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp> acesso em 20/01/2015.
3. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6594.htm acesso em 12/01/2014.
4. O Decreto que institui o Programa prevê que a participação da sociedade civil será definida nos termos da portaria conjunta da Secretaria Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores. Essa portaria encontra-se em fase de elaboração. Foi objeto de consulta pública no site da Secretaria Geral da Presidência da República até o dia 15 de novembro de 2014. Ainda não foi regulamentada. Na minuta apresentada pelo governo, no artigo 2º, afirma-se que “O Mercosul Social e Participativo fica organizado na forma de um Plenário, uma Coordenação, um Secretaria-Executiva e, a critério do Plenário, Grupos de Trabalho”. Do ponto de vista da coordenação, a minuta da Portaria indica que ela será “exercida conjuntamente pelos Ministros de Estados Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República e das Relações Exteriores”. Entre as atribuições da Coordenação está “acolher e encaminhar à Seção Nacional Brasileira do Grupo do Mercado Comum propostas e sugestões aprovadas por consenso pelo Plenário”. Minuta – 04/06/2009. Disciplina a execução do Programa Mercosul Social e Participativo, instituído pelo Decreto no. 6594, de 6 de outubro de 2008.
5. Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo é criado em cerimônia no Palácio do Planalto. Disponível em: http://www.secretariageral.gov.br/noticias/2008/10/Not_06102008 acesso em 20/01/2015.
6. http://www.secretariageral.gov.br/noticias/2008/10/not_02102008 acesso em 20/01/2015.
7. Relatório Direitos Humanos e Participação social no Mercosul. Documento paralelo: relato das reuniões. Disponível em: <http://www.iddh.org.br/v2/upload/282e25a4dac24e36cf84ac2f3be819b9.pdf> acesso de 20/01/2015.

8. Debate sobre a participação social nos processos de integração regional. Brasília, 15 e 16 de setembro de 2014. *Relato*. Disponível em http://www.participa.br/articles/public/0007/7382/Relato_Debates_Integra_o_Regional_15-16.09.2014.pdf acesso em 23/01/2015.
9. Cúpula Social do Mercosul pede suspensão de acordo com Israel. Disponível em <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Cupula-Social-do-Mercosul-pede-suspensao-de-acordo-com-Israel/6/26330> acesso em 23/01/2015.
10. Parte dessa seção se baseia em Ramanzini Júnior e Farias (2014).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arnstein, Sherry R. (1969). "A ladder of citizen participation". *Journal of the American Institute of planners*, v.35, n. 4, p. 216-24. 1969.
- Bishop, Patrick e Davis, Glyn (2002). "Mapping public participation in policy choices". *Australian journal of public administration*, v.61, n. 1, p. 14-29. 2002.
- Callahan, Kathe (2006). *Elements of effective governance: measurement, accountability and participation*. Boca Raton: CRC Press, 2006.
- Cornwall, Andrea e Gaventa, John (2001). "Bridging the gap: citizenship, participation and accountability". *PLA notes*, v.40, n. 1, p. 32-5. 2001.
- Creighton, James L. (2005). *The public participation handbook: making better decisions through citizen involvement*. San Francisco: John Wiley & Sons, 2005.
- Dahl, Robert (1982). *Dilemmas of pluralist democracy*. New Haven: Yale University Press, 1982.
- Dür, Andreas e De Bièvre, Dirk (2007). "The question of interest group influence". *Journal of Public Policy*, v.27, n. 1, p. 1-12. 2007.
- Fox, Justin e Rothenberg, Lawrence (2011). "Influence without bribes: a noncontracting model of campaign giving and policymaking". *Political Analysis*, v.19, n. 3, p. 325-41. 2011.

- Fuks, Mário (2005). “**Participação e influência política no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba**”. *Revista de Sociologia e Política*, v.25, n. 1, p. 47-61. 2005.
- Fung, Archon (2006). “Democratizing the policy process. In: Moran, Michael, Rein, Martin”, et al. *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 669-85.
- Goulart, Jefferson O. (2006). “**Orçamento participativo e gestão democrática no poder local**”. *Lua Nova*, no. 69, 2006.
- Huntington, Samuel P. e Nelson, Joan M. (1976). *No easy choice: political participation in developing countries*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kelleher, Christine A. e Yackee, Susan Webb. (2006). “Who’s whispering in your ear? The influence of third parties over state agency decisions”. *Political Research Quarterly*, v.59, n. 4, p. 629-43. 2006.
- Lasker, Roz Diane e Guidry, John A. (2008). *Engaging the community in decision making: case studies tracking participation, voice and influence*. Jefferson: McFarland&Company, 2008.
- Mariano, Karina L. P. A eleição parlamentar no Mercosul (2011). *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 54, no. 2, 2011.
- Mariano, Marcelo P. (2014). “**O papel do Brasil na integração da infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança**”. In: Desiderá Neto, Walter A. *O Brasil e as novas dimensões da integração regional* (org). Rio de Janeiro: IPEA, 2014.
- Martins, José Renato Vieira (2014). “**Mercosul: a dimensão social e participativa da integração regional**”. In: Desiderá Neto, Walter A. *O Brasil e as novas dimensões da integração regional* (org). Rio de Janeiro: IPEA.
- Nylen, William R. (2003). *Participatory democracy versus elitist democracy: lessons from Brazil*. 1st. New York: Palgrave Macmillan.
- Ramanzini Júnior, Haroldo; Farias, Rogério de Souza (2014). “A sociedade, o Estado e a política externa: em busca da sintonia”. *Política Externa*, vol, 23, no. 2.
- Roberts, Nancy (2004). “Public deliberation in an age of direct citizen participation”. *The American Review of Public Administration*, v.34, n. 4, p. 315-53.

- Serbin, Andrés (2013). “Atuando Sozinho? Governos, Sociedade Civil e Regionalismo na América do Sul”. *Lua Nova*, vol. 90, 2013.
- Schmitter, Philippe C. (1971). *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1971.
- Yackee, Jason Webb E. Yackee, Susan Webb (2006). “A bias towards business? Assessing interest group influence on the US bureaucracy”. *Journal of Politics*, v.68, n. 1, p. 128-39. 2006.
- Yackee, Susan Webb (2011). “The politics of ex parte lobbying: pre-proposal agenda building and blocking during agency rulemaking”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v.22, n. 2, p. 373-93. 2011.
- Wampler, Brian. (2012). “Entering the State: Civil Society Activism and Participatory Governance in Brazil”. *Political Studies*, v.60, n. 2, p. 341-62.

SUMMARIO

Missão impossível? Mercosul, participação social e política externa no Brasil

Nos últimos anos, tem sido crescente o debate sobre como introduzir maior atuação da sociedade na política externa brasileira e no Mercosul. Uma questão central desse debate é a necessidade de ampliar a participação dos atores sociais em instâncias decisórias do Estado. No artigo discute-se a necessidade de distinção analítica entre as noções de participação e influência no estudo sobre a ação dos atores sociais nas políticas públicas, entre elas, na política externa. Analisamos como a atuação dos atores sociais brasileiros tem ocorrido no âmbito do Programa Mercosul Social e Participativo (PMSP) e refletimos sobre formas de ampliação da participação e da influência da sociedade na política externa e no PMSP.

ABSTRACT

**Mission Impossible: Mercosur, social participation
and Brazilian foreign policy**

In the last years, the academic community and activists have increasingly debated how Brazilian foreign policy and particularly the position the country have in Mercosul could be shaped by society. A central aspect of this debate is the need to broaden the participation of these actors in the decision making process inside the state apparatus. In this article, we discuss the analytical distinction between participation and influence in the study of how social actors perform in public policies, particularly foreign policy. As a case study, we exam how Brazilian social actors engage in the program Mercosul Social e Participativo (PMSP).

RESUMEN

**Misión imposible: el Mercosur, la participación social
y la política exterior de Brasil**

En los últimos años, ha crecido el debate sobre la forma de introducir una mayor actuación de la sociedad en la política exterior de Brasil y en el Mercosur. Un tema central en ese debate es la necesidad de aumentar la participación de los actores sociales en los órganos de toma de decisiones por parte de los Estados. El artículo analiza la necesidad de distinción analítica entre las nociones de participación e influencia en el estudio de la acción de los actores sociales en las políticas públicas, en particular, en la política exterior. Analizamos como el desempeño de los actores sociales brasileños han tenido lugar en el Programa Mercosur Social y Participativo (PMSP) y reflexionamos sobre la forma de ampliar la participación y influencia de la sociedad en la política exterior y en lo PMSP.



Por outra política, em defesa da vida comunitária

Marco Aurélio Nogueira (2001). *Em Defesa da Política*.
São Paulo: Ed. Senac, 181p.

Em 2001, Marco Aurélio Nogueira sai *Em Defesa da Política*, não em defesa dos políticos ou das instituições que nos governam, mas em defesa de uma atividade maior, inerente a cada um de nós, sem a qual a vida comunitária fica em risco. Mas já alertava que a política solicita uma concessão muito difícil de ser feita: “ela pede que os indivíduos e os grupos saiam de si mesmos, moderem-se, ultrapassem-se, ponham-se da perspectiva dos demais”, sendo seu grande desafio “criar condições para que se passe da defesa dos interesses

particulares para a construção e a defesa do interesse geral”.

Em *As ruas e a democracia*, doze anos depois, o cientista político nos brinda com um precioso diagnóstico dos caminhos trilhados pela política no Brasil dos últimos anos. Mas o faz com uma lente especial: como que com *zoom* que ora aproxima as imagens, ora distancia-se delas, busca tanto uma análise de conjuntura quanto uma elaboração teórica mais geral. Com habilidade científica precisa e apurada foca nos detalhes do dia-a-dia

traçando as linhas que conectam e explicam os movimentos. Ao mesmo tempo, e com a mesma habilidade, lembra o viajante imaginado por Tocqueville que, saindo de uma vasta cidade e subindo a colina mais próxima, afasta-se do local a ponto de perder os detalhes dos rostos das pessoas, de suas casas, não enxergando mais as praças públicas e discernindo com dificuldade o traçado das ruas. Mas, pelo distanciamento, seu olhar segue com mais facilidade os contornos da cidade, apreende a sua forma, concebe uma ideia mais clara do conjunto, do todo.

Lá de cima da colina, Marco Aurélio indaga: em que sociedade vivemos? E seguem-se os termos: sociedade em rede, sociedade da informação, sociedade do espetáculo, sociedade do consumo, sociedade de risco, sociedade líquida. Uma sociedade na qual as estruturas sociais, as instituições e as convicções “parecem flutuar, sem conseguir fincar raízes e se estabilizar”. Individualização, falta de coordenação, fluidez e flutuações são características dessa sociedade, tudo impulsionado por altas doses de conectividade e vida digital, muito diferente da sociedade que acompanhou a modernidade capitalista típica, “balizada por estruturas associativas que se sustentavam

pelo sistema produtivo de trabalho intensivo, classes bem constituídas, com partidos políticos, sindicatos e sistemas públicos de bem-estar que garantiam a reprodução daquela dinâmica”.

Tal como outras sociedades, observa que a nossa mudou profundamente nas últimas décadas acompanhando o fluxo da globalização hipermoderna. Tornou-se mais complexa, dinâmica e diferenciada, mais democrática, com mais mobilidade social, novas culturas e novas expectativas. O Brasil tornou-se urbano. As cidades aumentaram em tamanho e em problemas. Problemas derivados desta época somados àqueles resultantes do nosso processo de “revolução passiva” e “modernização conservadora”, “que travou o progresso social e legou para o futuro um verdadeiro continente de pobres e excluídos”. Teríamos ficado muito modernos sem deixarmos de ser “atrasados” e a mistura desses dois universos estaria a impactar negativamente a dinâmica social, “fazendo com que nada funcione muito bem no Brasil, nada satisfaça, nada pareça ter potência para alterar o rumo das coisas”.

Olhando os contornos da política, o autor lembra nossa herança colonial que nos impõe o gosto amargo de uma cultura política

de tipo clientelista e fisiológica que se reproduz “como vírus pelas frestas da condição hipermoderna em que passamos a viver, ajudando a dramatizá-la e sendo ao mesmo tempo turbinada por ela”. Os percalços desse legado teriam atrapalhado a construção de uma democracia como modo de vida e de organização social fundada na liberdade, na participação e na busca de igualdade social, na qual um Estado republicano cumpre funções reformadoras essenciais. Nosso processo de democratização avançaria hoje “meio sem rumo”, fruto tanto das transformações ocorridas na estrutura social em tempos de radicalização da modernidade, quanto da falência dos partidos políticos e das entidades associativas de representação.

É com este quadro, desenhado pelo cruzamento da modernidade tardia e da nossa condição periférica, que Marco Aurélio aproxima suas lentes para captar os detalhes das ruas de junho de 2013. Quem estava lá? O que estava em jogo? O estopim do movimento se deu de forma pontual: o combate ao aumento dos bilhetes de metrô e ônibus urbano na cidade de São Paulo e em outras capitais. Mas a era digital ajudou a que os protestos se propagassem Brasil afora incorporando novas reivindicações:

melhores escolas, saúde pública de qualidade, maior eficácia governamental e menos corrupção na política. As vozes das ruas foram polissêmicas; não houve tema ou problema que lhes tenha passado despercebido. Não foi um movimento orquestrado por indivíduos ou grupos específicos, mas foi uma “terra de ninguém”, onde o que se ouvia era “um grito de angústia coletiva” contra o modo como se estava vivendo, contra o modo como a política tem sido exercida no país. O grito ecoava contra a política institucionalizada - os sistemas, as regras, a organização da democracia, as leis, os partidos - e mais ainda contra “a política dos políticos”, focada na conquista e no manejo do poder.

As ruas escancararam uma crise de representação e de legitimidade que vinha de longe e deram vazão a que se constituísse um “novo ativismo” que estaria a questionar o ativismo tradicional, sustentado por organizações hierarquizadas, classes sociais e causas gerais. O autor aponta as características desse novo ativismo: oscila entre uma nova politicidade, à margem de partidos e organizações, e tendências ‘nihilistas’ pré-políticas; não sacrifica a vida pessoal em nome de uma causa coletiva ou da glória de uma organização; não se referencia por

líderes ou ideologias; luta por direitos e reconhecimento, não por poder; é multifocal, abraça várias causas simultaneamente; é multicêntrico; sua mobilização é intermitente; seu ambiente são as redes sociais e sua maior ferramenta é a conectividade; deseja outro tipo de política: uma “política de cidadãos”, não só de políticos, militantes partidários ou entidades.

A proximidade da lente também permitiu ao autor focar a repercussão das manifestações nas falas e ações de prefeitos, governadores, da Presidência da República, do Congresso Nacional, dos partidos políticos, da sociedade em geral. Falou-se das tarifas de ônibus, das ações da polícia, da violência urbana, de plebiscito, de reforma política, de corrupção, dos gastos com a Copa do Mundo. Voltou-se o olhar para as deficiências nas várias áreas das políticas públicas, para a questão da *accountability* e da responsividade dos governos. As ruas chacoalharam o país. Tudo se agitou. Baixada a poeira, o que ficou de junho de 2013?

E aqui está a grandeza de *As ruas e a democracia*: mais do que analisar os fatos, os movimentos da sociedade e o desempenho de governantes e partidos políticos, o livro leva o leitor ao cerne do

problema: o sistema político está dissociado da sociedade. A “política dos políticos”, feita de cálculos frios e desejo de poder está desarticulada da “política dos cidadãos”, que se move a partir de questões existenciais fortes e desejo de comunidade. E põe o dedo na ferida: “os governos, todos eles, sem exceção, em Brasília e nos estados -continuaram a exibir falhas graves e desempenho medíocre, tanto em termos de gestão e de políticas públicas, quanto em termos de comunicação e diálogo com a população (...) tudo colaborou para que se fosse alargando a distância entre Estado (governos) e sociedade”. O sistema político teria se soltado da sociedade, despolitizando-se, ou melhor, teria virado as costas para a sociedade, “acorrentado a um tempo pretérito, ao passo que a sociedade avançava pelas ondas líquidas e digitais da vida hipermoderna”. Criou-se, então, um descompasso entre a vida social e a vida política. As ruas gritaram esse descompasso, pedindo que o sistema político as enxergasse e acertasse o passo. Tão visíveis quiseram ser que protestaram, também, na Esplanada dos Ministérios invadindo o Espelho D’Água e a cobertura do Congresso Nacional, como se a dizer: estão nos vendo agora?

Num diagnóstico preciso, Marco Aurélio afirma que o sistema político é a ponta do *iceberg* de uma crise sistêmica muito maior, que encontra apoio nos aspectos econômicos, socioculturais, políticos, éticos, institucionais, governamentais. E faz o prognóstico: uma crise sistêmica somente pode ser superada por uma mudança sistêmica. E isto diz respeito não à reforma política apenas, mas à reforma *da* política: “reforma das cabeças, da cultura, das mentalidades, do modo de proceder”. A reforma da política tem a ver com reforma existencial. E para tanto, as ruas, como o Estado e toda a sociedade, terão de ser educados para que percebam que existência e política são “irmãos siameses”, que a construção de uma vida melhor para todos depende da disposição de todo cidadão, no governo e fora dele, de estar aberto à política, ou seja, ao exercício continuado de sair de si e colocar-se na perspectiva do outro; de estar aberto para que se passe da defesa dos interesses particulares para a construção e a defesa do interesse geral. Mas é grande o desafio numa época marcada pela exacerbação do individualismo (do *cada-um-por-si*), pela liquidez de relacionamentos e afetos, pela busca egoísta de fruição de prazeres.

Marco Aurélio não desiste. Incansável, não se exime do papel de educador e formador de opinião a contribuir com a reforma da cultura, das mentalidades, do modo de proceder na vida em sociedade. Compartilha seu olhar experiente com todos aqueles que querem refletir sobre a política e a existência. Desconstrói o cotidiano, buscando evidenciar o desempenho dos atores na política, suas motivações e escolhas, seus limites e desafios, suas potencialidades. Com coragem e determinação, denuncia os inimigos da República e da democracia. Com otimismo e esperança, segue acreditando na possibilidade de tocar mentes e corações das ruas, da sociedade, do Estado em nome de uma outra política (e outra forma de existência), a envolver a todos numa luta apaixonada por uma sociedade mais justa, democrática, solidária e feliz.

NOGUEIRA, M. A. *As ruas e a democracia*. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira (FAP); Rio de Janeiro: Contraponto, 2013.

Carla Giani Martelli



Chaves estratégicas e abordagem relacional: inovações analíticas entre Sociedade Civil, Estado e Institucionalização

Euzeneia Carlos, Osmany Porto De Oliveira,
Wagner De Melo Romão (orgs.). *Sociedade civil e políticas
públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo*.
Editora Argos: Chapecó-SC, 2014, 313p.

Sociedade civil e políticas públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo reflete um conjunto de preocupações analíticas recentes na literatura, procura estabelecer conexões entre diferentes abordagens e disciplinas para explicar fenômenos políticos. Na análise das políticas públicas, para o entendimento do “Estado em ação”, compreende a

natureza diversa entre atores sociais e políticos, formas de ação e interação nos espaços participativos, propondo a compreensão da ação coletiva, no contexto democrático, em diálogo com as instituições participativas, a partir de uma perspectiva relacional e ramificada.

O cerne da obra recupera a relação multidimensional entre

sociedade civil e Estado, atores sociais e atores políticos, ação coletiva e movimentos sociais, instituições participativas e políticas públicas, promovendo uma agenda provocativa ilustrada pela abordagem relacional, processual e contextual. No sentido de prorromper com as categorias analíticas, limites conceituais e literatura tradicional, os estudos reunidos avançam em três clivagens promovendo “chaves mais estratégicas” na relação e interação das estruturas com a agência. Os planos contributivos representam as apostas analíticas de uma nova geração de pesquisadores, entusiasmados pela reconfiguração das novas formas de ação e interação no Brasil pós-transição, confluindo nos estudos sobre movimentos sociais, sociedade civil e participação.

As implicações críticas ao debate orientam (primeiro) sobre o conflito entre os poderes, das operações internas do **Estado – plural** – em suas relações com a sociedade civil, realçando a **diversidade institucional** e os **interesses conflitantes**, expondo que a literatura produzida tinha como premissa um Estado problemático, fechado e oposto às formas de democratização; ascensão (segundo) das **peculiaridades** sobre a **sociedade civil**, também interpretada em cará-

ter unitário, democratizante e emancipatório, muito em decorrência do contexto histórico, mas através da crítica interna do campo de estudo, abandona o polo virtuoso antagônico ao Estado, para uma **compreensão plural**; com perícia (terceiro) propõe a caracterização da **institucionalização** a partir das **relações, interações e formas de ação**, entre o Estado (**instituições políticas**) e a sociedade civil (**atores sociais**), contemplados sob a ótica múltipla, considerando a variedade de **arranjos formais e informais** que estas conexões podem materializar.

Gurza Lavalle perfaz e inaugura as combinações analíticas, questões iluminadas, o rigor e controle metodológico dos trabalhos reunidos para a ampliação do entendimento sobre as relações entre os atores e instituições no Brasil contemporâneo.

Para este empreendimento a obra reúne uma série de pesquisas e contribuições inovadoras, apresentado em nove capítulos, estruturado em duas partes, baseadas nas relações entre atores sociais e políticos, sob a ótica das instituições participativas no processo de políticas públicas.

A **Primeira Parte** apresenta os estudos sobre as formas de ação e interação coletiva, movimen-

tos sociais e organizações da sociedade civil, engendradas em instituições participativas, ou seja, arranjos institucionalizados de participação para processo de política pública e mudança, escapulindo às visões monolíticas de Estado e sociedade civil.

Analizando os efeitos do **Engajamento Institucional** dos **Movimentos Sociais** em **Instituições Participativas** e seus **Padrões de Ação Coletiva**, Euzeneia Carlos, avalia as mudanças nos e dos movimentos sociais, alimentados pelo processo de redemocratização do país, no que concerne às dimensões organizacional, relacional e discursiva. Por meio do método comparativo de estudos de caso (*cross-case*, *cross-time*) analisa as regularidades e variações nos padrões de ação coletiva do Conselho Popular de Vitória (CPV) e a Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente (Acapema). Apresenta as restrições das chaves analíticas para compreensão entre os movimentos e a institucionalização, compreendendo a habilidade e combinações complementares e híbridas na interação em o Estado e a sociedade.

A despeito da literatura, a pesquisa demonstra que o processo de resignificação da relação Estado-sociedade implica em

transformações no padrão de ação coletiva dos movimentos sociais engajados em instituições participativas incidindo sobre a dimensão organizacional e discursiva dos atores coletivos. O exame, no longo prazo, destacou as transformações, mudanças e continuidades na ação coletiva entre atores sociais e institucionais, mutuamente, no bojo do processo político.

Sobre as formas de ocupação do Estado, o Capítulo 2 de **Monika Dowbor**, analisa a atuação do **Movimento Sanitário** de 1970 a 1980, incorporando no **repertório de ação coletiva** as **práticas institucionalizadas** dos movimentos sociais, via Estado. Aponta que no contexto democrático, o movimento sanitário ocupa cargos institucionais como uma tática para seu projeto político, sustentando as organizações e padrões de ação e interação do movimento social.

Para a iniciativa, recupera o marco teórico sobre os movimentos sociais, acrescentando outras facetas aos repertórios de ação, através da ampliação analítica para analisar as dinâmicas de interação que desafiam Estado, sociedade civil e movimentos sociais. Conclui que a ação via institucionalização influencia os rumos da política e sua imple-

mentação, conforme o desenho das coalizões governamentais, confirmando a **perspectiva conjuntural, relacional e processual** das formas de mobilização.

Sobre as **Organizações Comunitárias** e as dinâmicas de **Políticas Públicas Microterroriais**, a autora Júlia Moretto investiga a atuação coletiva das comunidades que vivem nas periferias de São Paulo, ampliando o escopo das narrativas vigentes para além da concepção fechada entre as fronteiras de sociedade civil e política, ressalta a importância de olhar para as relações, e não somente atores ou espaços.

Encontra que a atuação coletiva em nível microterrorial, para dar conta da **variedade de demandas e setores de políticas**, utiliza, pois repertório de ação variado, no intuito de encaminhar demandas e acessar o Estado, seja de forma generalista ou multi-setorial. O *modus operandi* das dinâmicas políticas evidenciam a insuficiência das categorias analíticas, já que os repertórios de ação são articulados conforme a demanda de cada situação e os recursos disponíveis no contexto, possuindo como lógica a combinação do **histórico de mobilização, tipo de ação**, e as **redes construídas no tempo e no espaço**.

O último capítulo da primeira parte, Osmany Porto trata do processo de **circulação internacional dos Orçamentos Participativos** e dos atores implicados em seu **processo de difusão**. Destaca a representação e a efetividade desses dispositivos de governança democrática como mecanismos de difusão, para tanto analisa a interação entre as elites e as instituições no processo de difusão, a partir da ação coletiva transnacional.

Realizando a leitura a partir do Orçamento Participativo de Porto Alegre, demonstra que as instituições internacionais, a priori, não foram essenciais no processo de circulação, mas sim, os **atores sociais e políticos (embaixadores e paradiplomatas)** em relação às instituições. Isto porque, além da **dimensão técnica** para apropriação da política e legitimação do dispositivo, existem outras dinâmicas, relacionadas aos atores, interesses e influências que **impactam** no processo de circulação, e que devem ser esclarecidas por apostas em **novas operações conceituais**.

A **Segunda Parte** do livro flagra e examina as **interações das instituições participativas**, os **agentes políticos e atores sociais**, propriamente as relações e conflitos entre poderes, burocracias,

preferências e comportamentos em instituições.

Enfatizando a **mudança em enfoques analíticos**, Wagner Romão, argumenta sobre a **generalização** da sociedade civil como maior acionária dos estudos sobre as instituições participativas. A estratégia do quinto capítulo é fundamental já que aponta as abordagens na literatura que sustentam a visão defasada e dicotômica da relação entre Estado, sociedade civil, ação coletiva e participação, sugerindo que a **sociedade política** possui dinâmicas próprias sobre as instâncias de participação.

Refaz as origens do hiato sobre a **perspectiva relacional** e as **inovações institucionais** no que tange as teorias da democracia na literatura nacional. Ilustra as tentativas de incorporar o **agir político**, numa visão ampla, sobre as experiências de participação, valendo-se sobre o debate de autores importantes na área e da crítica às teorias tradicionais, problematizando, os achados empíricos, sobre as relações entre as instâncias de participação e suas articulações com a sociedade política, que não se esgotam como categorias estanques.

No sexto capítulo, das **disputas** entre organizações da **sociedade civil** e **agentes estatais** no

processo de política pública e legitimidade institucional, **Carla Tomazini**, dedica análise das políticas de transferência de renda através de pesquisa empírica sobre o Bolsa Família e o Cartão Alimentação.

No projeto político da relação sociedade civil e Estado, como grupos de atores reunidos pela disputa de um problema político, identifica dois tipos de coalizações: segurança alimentar-participativa e capital humano, diferenciando-se conforme as formas de distribuição do poder, mobilização de recursos para implicação na agenda de governo, e nos papéis e definições entre sociedade civil e Estado na condução de programas de transferência de renda. Aponta que crenças e valores, ou seja, **comportamentos** são importantes **dimensões** na definição dos **arranjos participativos**, e que podem implicar na mudança de trajetória de políticas.

Focalizando a **dinâmica de representação** nas **instituições participativas**, o sétimo capítulo de **Paula Pompeu Lima**, ilustra que representação e legitimidade das decisões políticas não se restringem ao momento eleitoral. Para tanto analisa a prática de representação dos conselheiros em arranjos participativos nos Con-

selhos Nacionais de Assistência Social, dos Direitos da Criança e do Adolescente, e de Segurança Alimentar e Nutricional.

Realça a insuficiência de pesquisas sobre a representação de líderes de movimentos sociais e organizações da sociedade civil em experiências participativas de gestão. Sobre o exercício da representação infere que as escolhas feitas pelos atores políticos são complexas, pois tem caráter dinâmico e **contextual**, efêmero e **transitório**, a autoavaliação é condição *sine qua non* para o político e para o analista.

O oitavo capítulo finaliza a segunda parte do livro, **Luciana Martins de Souza** aponta o orçamento participativo vislumbra uma série de **relações entre atores político**, presumindo uma **arena de interesses, conflitos e influências**, viabilizando uma racionalizada que estabelece padrões entre o Executivo, Legislativo, partidos e lideranças como mantedor da instância participativa.

Através da comparação entre três experiências – Matão, Rio Claro e São Carlos – propõe que o orçamento participativo pode ser analisado a partir da inserção das **múltiplas arenas** (eleitoral, governamental e legislativa), seja por conflito ou cooperação,

a atuação modifica-se de arena para arena, pois as variações nos padrões de relação entre estes poderes que compõem o governo sinalizam as diferentes trajetórias de orçamentos participativos.

Gizela Zaremborg, autora do capítulo final oferece a reflexão sobre os **circuitos de representação** nas instituições representativas, e sobre as formas de ação dos atores sociais no processo de políticas públicas, em perspectiva de América Latina, avaliando a complementariedade entre participação e representação no bojo das instâncias. Em Força, projeto, palavra e povo: circuitos de representação em conselhos de desenvolvimentos municipal na América Latina destacam-se quatro tipos de **mediação entre sociedades e partidos**: mobilização (Venezuela), cooptação (Nicarágua e México), participação (Brasil) e restrição.

Com base nas metáforas **força, palavra, povo e projeto** ilustra que os circuitos de representação **alternativos** adquirem significado a partir dos **espaços de inovação democrática**, em que diferentes cenários podem ser combinados, fluindo os interesses do cidadão para o sistema político, para além da representação eleitoral-partidária, com

diferentes alcances e para diferentes projetos políticos.

As proposições explanadas ao longo da obra reforçam uma nova agenda de pesquisa que confluem os estudos de movimentos sociais, sociedade civil e participação, e que, portanto, ilustram as reconfigurações das formas de ação e interação entre atores sociais e políticos no contexto de potencialidades democratizadoras. Avança teórico-analiticamente, em razão de compreensões plurais sobre Estado e sociedade civil e sobre as conexões entre atores e a institucionalização.

Através dos achados empíricos e discussões sobre os argumentos normativos, no contexto de ampliação dos arranjos institucionais, novas formas de relação entre atores sociais e políticos,

rompem com a literatura homogênea e abstrata no que trata das organizações da sociedade civil e sobre o papel do Estado.

De maneira a preencher estas lacunas a obra aborda os impactos das instituições participativas sobre a atuação de governos, e processo de política pública; das dinâmicas de interação, participação e representação entre atores sociais e políticos; da longevidade e sustentabilidade desses espaços ou arranjos sob a ótica das organizações, interesses, projetos políticos e comportamentos.

Larissa G. de Magalhães



As Ruas e Democracia. Ensaaios sobre Brasil contemporâneo

Marco Aurélio Nogueira

Brasília: Fundação Astrojildo Pereira,
Contraponto, 2013, 228 p.

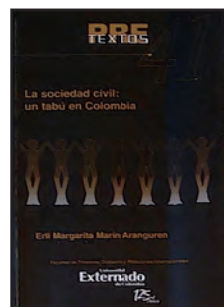


Marco Aurélio Nogueira é o virtuoso, o spala, guardião, herdeiro e fiel depositário de uma arte em declínio, porém preciosa, que se chamava, no tempo remoto em que os bichos falavam, análise de conjuntura. O artífice não aprendia seu ofício no livro de instruções ou nos templos do saber acadêmico. A complexíssima e ágil ourivesaria abstrata, a paradoxal engenharia de nuvens transmitia-se entre as gerações, no diálogo interno às células clandestinas dos partidos de extração marxista, onde se tocava de ouvido a música das esferas e a geometria das sombras: o feiticeiro agitava as águas até vislumbrar a ordem fugidia em desalinho na correnteza. Não me ocorre nada melhor que a metáfora para descrever meu encanto ante o talento de Marco Aurélio, que faz ciência social em ato, tempestiva, sobre o ato, em torno dele e o expandindo, entretecendo contingência e estrutura. As ruas verteram a política sobre o espaço das interpretações: as manifestações de junho e o assombro nasceram gêmeos, e serão o que dissermos deles, o que deles fizermos. Este livro nos dá a luz que esclarece e revela caminhos, sinteticamente, sem subestimar jamais.

La sociedad civil: un tabú en Colombia

Erli Margarita Marín Aranguren

Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 231 p.

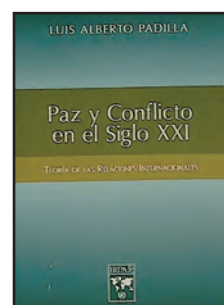


La sociedad civil: un tabú en Colombia es una contribución a los análisis empíricos y una disculpa para intentar develar el tabú que envuelve a este agente social y político, que interactúa tanto en la dimensión nacional como internacional, y que a su vez es espacio no territorial, compuesto por una red en donde se institucionalizan discursos relativos a la resolución de temas-problema. Esto ya se ha hecho en otras latitudes donde teóricos de distintas nacionalidades y desde perspectivas académicas diversas han escrito sobre su papel, incidencias y modos de actuación para el logro de objetivos en los diferentes temas que afectan al ciudadano del siglo XXI.

Paz y Conflicto en el Siglo XXI. Teoría de las Relaciones Internacionales

Luis Alberto Padilla

Guatemala: Iripaz, 2009, 348 p.



Esta obra fue concebida esencialmente como un texto universitario, pero ha sido escrita de manera tal que puede ser leída por cualquier persona con interés en las relaciones internacionales que se encuentre en búsqueda de comprender mejor la naturaleza del mundo contemporáneo, dentro de la cual cabe destacar tanto el auge significativo de los conflictos derivados de las cuestiones de naturaleza étnica, cultural o religiosa como la relativa disminución del peso político de los estados nacionales frente a las dimensiones avasalladoras de la globalización, ante la cual los países pequeños se encuentran en una situación particularmente difícil, ya que la creciente interdependencia económica dificulta y pone crecientes obstáculos al pleno ejercicio de la soberanía en el campo internacional.

Para mejorar y afianzar la soberanía y la independencia de los estados se requiere entonces tanto de las alianzas políticas estratégicas entre gobiernos que comparten valores e intereses, como -sobretudo- del fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional y de los organismos de concertación multilateral, dentro de los cuales Naciones Unidas ocupa un lugar preponderante.

El autor sostiene también que una combinación inteligente de los paradigmas realista e idealista de las relaciones internacionales es una buena manera de abordar las decisiones en materia de política exterior, y que -además- frente a la necesidad de adoptar una visión adecuada acerca de la guerra y de la paz en las condiciones propias siglo XXI y particularmente en el caso de los países en vías de desarrollo- es indispensable enfrentar la problemática de la pobreza, de las carencias en materia de desarrollo social (o "mal desarrollo") a partir del paradigma del desarrollo humano sostenible, que coloca las necesidades del ser humano -en consonancia con la preocupación por el medio ambiente - en el centro de las preocupaciones de la acción política y que puede ser la mejor manera de abordar el excesivo énfasis que en las últimas décadas se le ha dado tanto al crecimiento económico per se como al comercio internacional.

Atlantic Currents. An Annual Report on Wider Atlantic Perspectives and Patterns

Washington, The German Marshall Fund of the United States, 2014, 194 p.

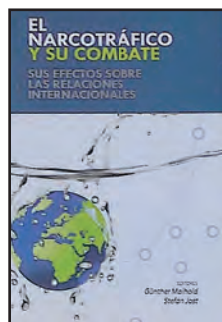


“We are very pleased to present this first edition of Atlantic Currents, a new annual report charting Wider Atlantic perspectives and patterns. The report is the result of a close collaboration between the German Marshall Fund of the United States and the OCP Policy Center, and is a companion to the Atlantic Dialogues initiative, our annual forum in Morocco. Both activities are part of a multi-year partnership to promote dialogue and analysis on issues affecting the Wider Atlantic- the United States, Europe, Africa, Latin America, and the Caribbean — as well as global stakeholders in Atlantic affairs.

GMF and the OCP Policy Center are proud of the role we have played in extending the transatlantic debate to embrace the Atlantic Basin, north and south, and in stimulating new thinking about "Atlanticism for the 21 century - rethinking mental maps of the Atlantic in economic "political" and security terms. The United States and Europe have a strong stake in this exercise alongside Morocco, as do societies across the southern Atlantic. The essays and data presented here illustrate disparities, but also point to striking elements of convergence between the North and South Atlantic, with important implications for prosperity and Security. Above all, these analyses illustrate the continued vitality of Atlantic societies, and the centrality of transatlantic relations in international affairs”.

**El narcotráfico y su combate.
Sus efectos sobre las relaciones
internacionales**

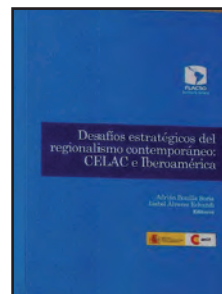
Günther Maihold y Stefan Jost
México: Konrad Adenauer Stiftung, 299 p.



Las relaciones internacionales se han visto afectadas por la presencia transnacional de los estupefacientes y las estrategias de su combate. El narcotráfico se ha expandido no sólo territorialmente, sino también en cuanto al número de crímenes y se ha vuelto el negocio ilegal más atractivo a nivel mundial. El poder que han adquirido los cárteles de la droga les ha permitido constituirse en centros de poder paralelos. Se vislumbran cambios en los circuitos productivos y comerciales de los diferentes tipos de drogas y asimismo en el blanqueo de los beneficios. Las dificultades de controlar y atajar las redes internacionales del narcotráfico han dado origen a debates acerca de la necesidad de reenfocar las políticas de drogas y las posibilidades de su regulación. El presente volumen recoge estas deliberaciones con aportaciones de analistas de América Latina y EE.UU.

Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica

Adrián Bonilla Soria, Isabel Álvarez Echandi (eds)
San José, CR, Flacso, 2013. 281 p.



El presente libro forma parte de los trabajos realizados en el marco del Proyecto para la Promoción y Seguimiento de las Cumbres que desarrolló la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Esta publicación recoge los trabajos presentados en el Seminario Internacional "Desafíos contemporáneos estratégicos de las Diplomacias de Cumbres" llevado a cabo en La Habana, Cuba los días 6 y 7 de junio de 2013. Este libro forma parte de los resultados del Proyecto. La obra está articulada en dos partes, la primera, analiza las relaciones entre la CELAC y los distintos sistemas de integración regionales y la política exterior latinoamericana frente a las cumbres CELAC. La segunda parte recupera la importancia de tres temas estratégicos para la región y para el actual contexto internacional: la asociación público-privada como un camino para el desarrollo, la seguridad regional y las fronteras en América Latina.

Convergencia CAN-Mercosur. La hora de las definiciones

Alberto Adrianzén (ed)
Ecuador: Corporación Editora Nacional; Universidad Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2014. 166 p.



El surgimiento de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), estadios superiores de integración, implica ampliar los horizontes de la integración regional, ha puesto a la Comunidad Andina (CAN) ante nuevos desafíos, con el propósito de impulsar la convergencia de los diferentes procesos. Con respecto a la UNASUR, los presidentes de los países de América del Sur han señalado que el

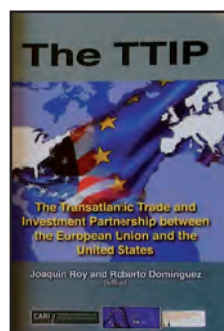
espacio sudamericano integrado se debería desarrollar y perfeccionar con base en la profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile".

Este libro, con prólogo de Pablo Guzmán Laugier, secretario general de la CAN, contiene diversos estudios en torno al tema central: convergencia CAN -MERCOSUR, con miras a UNASUR. Los autores, cinco destacados especialistas en integración, abordan esta temática desde las perspectivas: económica, institucional y social. Ellos son Alan Fairlie, Oriana Suárez, Walter Varillas y Adalid Contreras Baspineiro. La introducción está a cargo de Alberto Adriánzén M., quien es también el editor de la obra.

Esta publicación es un esfuerzo conjunto de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y la Corporación Editora Nacional.

The TTIP: The Transatlantic Trade and Investment Partnership Between the European Union and the United States

*Joaquín Roy and Roberto Domínguez (eds)
Miami: Florida European Union Center Jean
Monnet Chair, Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales, 2014. 258 p.*



The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) is the agreement currently under consideration between the European Union and the United States. It has the objective of removing trade barriers, tariffs and other restrictions on economic exchange between the two formidable blocs. The plan is nothing new. In effect, it can be traced back to the beginning of the EU and its relations with the US. It has been the subject of discussions and research on both sides of the Atlantic. Today, the EU-US economic relationship accounts for more than 30 percent of global trade in goods and 40 percent of global trade in services. The two actors are each other's main trading partners for goods and services, and together they control the largest bilateral trade relationship in the world. The overall transatlantic workforce is

estimated to be 15 million workers—about half in the US and half in the EU—who owe their jobs directly or indirectly to companies across the Atlantic. The two economies also provide each other with the most important source for foreign direct investment. In fact, the US invests three times more in Europe than in all of Asia combined. This volume studies the plan of the TTIP in depth and points out the impact on other regions of the world. It also discusses similar alliances made by the two partners.

**La Unión Europea y América Latina:
relaciones entre bloques regionales e
integración regional**

Leví, Michel (ed.)

*Quito: Universidad Andina Simón Bolívar /
Corporación Editora Nacional, 2014. p 160.*



La asociación entre bloques regionales es un tema que puede ser abordado desde diferentes perspectivas tanto geográficas como temáticas. Esta obra ofrece al lector un conjunto de análisis sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Desde la perspectiva de nuestra región, diversos especialistas abordan aspectos relacionados con el diálogo político, la cooperación y el comercio. En general, los procesos de integración regional y los procesos regionales son estudiados desde un punto de vista económico, por lo que en esta publicación se ofrece una visión con mayor alcance conceptual relativa a aspectos políticos, funcionales y normativos, que en muchos casos son desconocidos.

A pesar de las nuevas orientaciones que se dan en América Latina, como la Alianza del Pacífico o el ALBA, estructuras con principios, objetivos y funcionalidades diferentes, la Unión Europea no debe dejar de tomarse en cuenta como un proceso regional de alcance amplio, que en nuestro caso estaría más acorde con los avances políticos de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la convergencia en materia comercial entre la CAN y el MERCOSUR.

Los autores de los estudios, de diversas nacionalidades, son Félix Peña, Andrea Parra, Juan Pablo Prado Lallande, Santiago García Álvarez, Edwin Vásquez de la Bandera, Jaime Pinto Kaliski y Michel Levi Coral, quien es también editor de la obra.

**Política exterior al fin del mundo.
Argentina, Brasil y Chile en el tiempo
democrático (1983-2010)**

Patricio Mateo Carmody

*Buenos Aires: Concejo Argentino para las Relaciones
Internacionales (CARI), 2014, 519 p.*



Argentina, Chile y Brasil son tres países al fin del mundo que han enfrentado y enfrentan varios desafíos similares en materia de política exterior. Sin embargo, son tres países que no son idénticos, y que tampoco han tenido una historia idéntica en materia de sus relaciones internacionales.

Son tres países al fin del mundo, que han enfrentado experiencias dolorosas, bajo gobiernos militares. Experiencias que afectarían, profunda y traumáticamente, la conducción de sus relaciones con el mundo. Pero no de igual manera.

Son tres países que, durante el actual tiempo democrático han adoptado estrategias y enfoques diferentes con respecto a cómo abordar sus relaciones internacionales. Son naciones que han definido y llevado a cabo diferentes modelos de inserción internacional. Estas diferencias se han manifestado no sólo a través de las orientaciones y estrategias seguidas en materia de política exterior. Se han materializado también mediante la forma en la que esta política pública tan particular ha sido formulada e implementada.

Los caminos seguidos por estos países en materia de política exterior no han sido los mismos. Las maneras de transitar estos caminos no han sido idénticas. Tampoco han sido iguales, los resultados obtenidos.

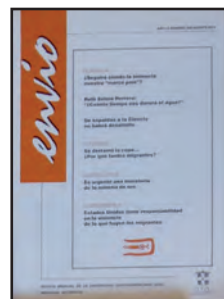


Revista Envío

Revista Envío

Nº 389, Año 33, Agosto 2014

Universidad Centroamericana (UCA)



En esta oportunidad, la revista presenta sus artículos agrupados de la siguiente manera. Nicaragua: "¿Seguirá siendo la violencia nuestra "marca país?""; "De espaldas a la Ciencia no habrá desarrollo". Honduras: "Se derramó la copa. ¿Por qué tantos migrantes?". América Latina: "Es urgente una moratoria de la minería de oro". Centroamérica: "Estados Unidos tiene responsabilidad en la violencia de la que huyen los migrantes".

Relaciones Internacionales

Relaciones Internacionales

Año 23, Número 46 – Enero / Junio 2014,

Instituto de Relaciones Internacionales



La revista *Relaciones Internacionales* es una publicación semestral del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. En este número, se presentan los trabajos agrupados en dos secciones: Estudios y Reflexiones. En la primera de ellas, se publican, entre otros artículos "Una aproximación conceptual y práctica al fenómeno del terrorismo suicida: el caso de Hezbollah", de Angélica Cuellar; "Nuevos horizontes del multilateralismo global: el desarrollo de la responsabilidad de proteger y la Perspectiva de Chile", de Jorge Riquelme Rivera; "Brasil y sus pares

sudamericanos de la Alianza del Pacífico; Divergencias regionales en las opciones nacionales e internacionales; Esteban Actis; y “Construcción de narcoidentidades en Colombia y México”, de Diana Patricia Arias Henao.

Comentario Internacional

Comentario Internacional

Año 2013 / Número 13

Centro Andino de Estudios Internacionales



Comentario internacional es una publicación académica en estudios y temas Internacionales que busca aportar al debate entre los países de la región Andina y llegar a un público lector amplio. Cada número de la revista se estructura en torno a un tema central e incluso de otros de coyuntura política y económica, temas varios, documentos históricos y reseñas de libros. En este número se presentan, entre otros, los artículos: “La concepción de propiedad privada en los arbitrajes internacionales en materia de inversión: Reflexiones a partir del caso argentino”, de José Fernández Alonso; y “Propuesta de eliminación del requisito de visado de la Unión Europea para los ciudadanos ecuatorianos” Escenarios y estrategias”, de Ramiro Tandazo.

Nueva Sociedad

Nueva Sociedad

Año 2014 / Julio Agosto / Número 252

Nueva Sociedad



Los artículos que forman parte del tema central de este número de Nueva Sociedad incorporan “diferentes dosis de preocupación sobre el devenir de un planeta amenazado por diversos tipos de peligro. Uno de esos, es sin duda el cambio climático. Pero no

es lo único; la relación entre capitalismo y naturaleza asume dimensiones conflictivas que comienzan a incluirse en la discusión pública sin que eso modere la expansión del consumo como estructurador de la ciudadanía”.

Política Externa

Política Externa

Vol. 22 Nº 3 - Jan, Fev, Mar 2014

Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais



Política Externa é uma revista destinada a tratar das principais questões de Relações Internacionais e Economia Política Internacional de uma perspectiva brasileira. Os principais problemas que hoje ocupam a cena mundial - a difícil e controversa constituição de uma Nova Ordem Mundial, o renascimento dos nacionalismos e dos conflitos inter-regionais, a integração em blocos econômicos, as consequências do fim da Guerra Fria para o redirecionamento dos interesses estratégicos das grandes potências, o futuro da América do Sul e, particularmente, do Brasil - são abordados de forma acessível, mas sem perder a seriedade e o rigor dos trabalhos acadêmicos.

Crítica y Emancipación. Revista Latinoamericana de ciencias sociales

Crítica y Emancipación. Revista Latinoamericana de ciencias sociales

2013, Año V / Número 10

CLACSO



Crítica y Emancipación publica su décimo número y renueva su estructura de contenidos. “Nuestros objetivos y desafíos permanecen inalterados aunque hemos pensado que algunos cambios podrán ayudarnos

a responder a eso de manera más creativa. La nuestra es una revista producida por una red de instituciones académicas que no ha parado de crecer y expandir sus fronteras. Cuando surgió CLACSO contaba con la mitad de centros asociados que los que cuenta actualmente”. En esta edición “inauguramos una nueva revista que pretende responder a las condiciones demandas y orientaciones de nuestra nueva política institucional”, afirman su editores.



Acácio Augusto é pesquisador no Núcleo de Sociabilidade Libertária (Nu-Sol/PUC-SP) e doutor em Ciências Sociais (Política) pela PUC-SP. Atualmente desenvolve pesquisa de Pós-Doutorado sobre as lutas ecológicas e política radical no século XXI no Programa de Pós-Graduação de Sociologia e Política da Universidade de Vila Velha (UVV) junto ao NEUS (Núcleo Estudos Urbanos e Socioambientais) e ao Grupo de Pesquisa Subjetividade, Poder e Resistências.

e-mail: estadoalterado@yahoo.com.br

Mercedes Botto es profesora en la UBA y FLACSO e investigadora de carrera del CONICET. Dirige el programa de estudios de cooperación e integración regional (PECIR) de la FLACSO-Argentina. Se graduó en la UBA e hizo sus estudios doctorales en Political and Social Sciences (1999) en el Instituto Universitario, Italia. Sus temas/áreas de trabajo se vinculan con los procesos de integración regional, comunidades epistémicas y políticas públicas. Entre sus libros (con Tussie, 2004) *ALCA-Cumbres de las américas: una nueva relación público privada*. Biblos; (2009) *Research and International Trade Policy Negotiations*. Routledge; (con Inchaupse & Perrotta) (2011) *El Mercosur ¿para qué sirve? Claves para el debate sobre los alcances de la integración CTA/FLACSO*, Buenos Aires.

e-mail: mbotto@flacso.org.ar

Ana Bourse es licenciada en Relaciones Internacionales. Actualmente Coordinadora de Capacitación, Monitoreo y Evaluación de CRIES. Es miembro de la Secretaría Regional de la Plataforma Latinoamericana para la Prevención de Conflictos y la Construcción de la Paz. Ha sido Regional Liason Officer para América Latina y el Caribe del *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC). Actualmente es Representante Regional ante el *International Steering Committee*

del GPPAC, miembro del grupo de trabajo sobre Acción Preventiva, y Diálogo y Mediación.

e-mail: abourse@cries.org

Pamela Cáceres. Decana de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Docente e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCC), profesora titular de la Cátedra de Sociología de las Organizaciones. Licenciada en Relaciones Internacionales (UCC) y Magíster en Dirección y Gestión Pública por la Universidad Carlos III de Madrid. Doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires.

e-mail: cpoldec@uccor.edu.ar

Caroline Cotta de Mello Freitas é professora na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo/FESPSP e na Faculdade Cásper Líbero, São Paulo, Brasil. Doutora em Antropologia Social pela USP. e-mail: professoracarolineantropologia@gmail.com

Larissa Magalhães é Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, São Paulo, Brasil e pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (NEPAC-UNICAMP). e-mail: larissagms@yahoo.com.br

Carla Giani Martelli é professora e pesquisadora do Departamento de Antropologia, Política e Filosofia da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", campus de Araraquara -SP - Brasil. É professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da mesma instituição. Desenvolve pesquisas junto ao Grupo de pesquisa Participação, Democracia e Políticas Públicas. e-mail: cmartelli@fclar.unesp.br

Adrian Gurza Lavalle é Professor Doutor do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP) e pesquisador do Centro de Pesquisa, Inovação e Difusão de Estudos da Metrópole (CEM) e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), onde é coordenador do Núcleo de Pesquisa Democracia e Ação Coletiva

(NDAC). É editor da Revista Brasileira de Ciências Sociais e membro da Diretoria Executiva da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). Tem experiência na área de Sociologia Política e atua principalmente nos seguintes temas: associativismo, sociedade civil, teoria democrática, teorias da representação, espaço público. Seus últimos livros são "La innovación democrática en América Latina - Participación, representación y control Social" (organizado em coautoria com Ernesto Inzunza, México: CIESAS, UV, 2010), e "O Horizonte da Política - Questões Emergentes e Agendas de Pesquisa" (São Paulo: UNESP/CEM/CEBRAP, 2012).
e-mail: gurzalavalleadrian@gmail.com

Stephanie McNulty, author of *Voice and Vote: Decentralization and Participation in Post-Fujimori Peru* (Stanford University Press, 2011), is an Assistant Professor of Government at Franklin and Marshall College. She researches decentralization, participatory governance, gender, and development in Latin America. Dr. McNulty is currently working on a second book about top-down participatory reforms in the developing world.
e-mail: smcnulty@fandm.edu.

Wagner de Melo Romão é professor do Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). É, também, pesquisador do Núcleo de Estudos sobre Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (Nepac) e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). Seus principais temas de pesquisa são: democracia, participação, políticas públicas, partidos políticos e América Latina.
e-mail: wromao@unicamp.br

Tadeu Morato Maciel. Professor no Curso de Relações Internacionais da Faculdade Santa Marcelina (FASM). Doutorando no Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC (UFABC). Mestre em Ciências Sociais pela PUC-SP e graduado em Relações Internacionais pela FASM.
e-mail: tadeummaciell@gmail.com

Philip Oxhorn is a Professor of Political Science at McGill University and the Founding Director of McGill's Institute for the Study of

International Development, as well as the Editor-in-Chief of the international journal *Latin American Research Review*. His research focuses on the comparative study of civil society and its role in supporting democratic regimes, particularly in Latin America. Professor Oxhorn's publications include *Sustaining Civil Society: Economic Change, Democracy and the Social Construction of Citizenship in Latin America* (Penn State University Press, 2011) and *Organizing Civil Society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile* (Penn State University Press, 1995), as well as numerous articles and four co-edited volumes: *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism* (with Graciela Ducatenzeiler, Penn State University Press, 1998), *The Market and Democracy In Latin America: Convergence or Divergence?* (with Pamela Starr, Lynne Rienner Publishers, 1999), *Decentralization, Civil Society, and Democratic Governance: Comparative Perspectives from Latin America, Africa, and Asia* (with Joseph Tulchin and Andrew Selee Woodrow Wilson Center Press/the Johns Hopkins University Press, 2004), and *Beyond Neoliberalism? Patterns, Responses, and New Directions in Latin America and the Caribbean* (with Kenneth Roberts and John Burdick, Palgrave Macmillan, 2009). He has a PhD in Political Science from Harvard University.
e-mail: philip.oxhorn@mcgill.ca

Osmany Porto de Oliveira. Possui doutorado em Ciência Política pela USP, mestrado em Estudos Latino-Americanos pela Université de la Sorbonne Nouvelle/IHEAL e graduação em Relações Internacionais pela Università degli Studi di Bologna. Recebeu em 2013 o Prêmio Joven Investigador do Conselho Europeu de Investigações Sociais sobre América Latina (CEISAL), por seu artigo “Do tipping-point à difusão massiva: Mecanismos da internacionalização do Orçamento Participativo”, outorgado pela Universidade Fernando Pessoa na cidade do Porto em Portugal. Sua dissertação de mestrado foi selecionada no concurso Chrysalides do IHEAL/Université de la Sorbonne Nouvelle, em Paris, em 2009. É autor de “Le transfert d'un modèle de démocratie participative: Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis”. Foi professor substituto na UNESP, Campus de Franca. É pesquisador do Núcleo de Pesquisa Democracia e Ação Coletiva no CEBRAP. Foi pesquisador afiliado do Instituto de Estudos Peruanos em Lima. Tem experiência de pesquisa de campo em diversos países: África do Sul,

Brasil, Equador, Espanha, Estados Unidos, França, Moçambique, Peru e Senegal.

e-mail: osmanyporto@gmail.com

Haroldo Ramanzini Júnior. Doutor em Ciência Política pela USP e Professor da Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

e-mail: hramanzinijunior@gmail.com

Gilberto M. A. Rodrigues. Professor no Bacharelado em Relações Internacionais e no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC (UFABC). Pós-doutor (Bolsista Fulbright) em Direitos Humanos pela Universidade de Notre Dame (EUA). Membro do Grupo Consultivo da Sociedade Civil (ConSoc) da Representação do BID no Brasil.

e-mail: professor@gilberto.adv.br

Thiago Rodrigues é professor no Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro, Brasil e pesquisador no Núcleo de Sociabilidade Libertária (Nu-Sol/PUC-SP). Doutor em Relações Internacionais pela PUC-SP com estágio doutoral no Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (IHEAL/Université de la Sorbonne Nouvelle/Paris III).

e-mail: trodrigues@id.uff.br

Rogério de Souza Farias. Doutor em Relações Internacionais pela UNB e Associate do Centro de Estudos sobre América Latina da Universidade de Chicago.

e-mail: rofarias@gmail.com

NORMATIVAS

SOBRE LA PUBLICACION DE MATERIALES EN *PENSAMIENTO PROPIO*

CRIES a través de *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

NORMATIVAS DE *PENSAMIENTO PROPIO* PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- 1) Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro entre cursiva, ciudad y editorial.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- 5) El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- 7) El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

CALL FOR PUBLICATION PROPOSALS IN
PENSAMIENTO PROPIO

CRIES, through *Pensamiento Propio*, invites the academic community of the Americas and other regions to submit papers for their publication.

PENSAMIENTO PROPIO'S RULES
FOR THE SUBMISSION OF UNPUBLISHED WORKS

- | | |
|--|--|
| <p>1) All articles submitted for consideration by the Publishers Committee must be unpublished works. The text should be sent electronically in single-paced Word format.</p> <p>2) The articles length should not be longer than thirty pages and shall not include photographs, diagrams, charts or statistics tables. Exceptionally, the Publishers Committee could consider the publication of tables and diagrams assessed as indispensable for the subject's development.</p> <p>3) Notes and bibliography references should only be included following the article's text, with the author's full name, publication year in parentheses, the book's title in cursive script, city and publishing company.</p> <p>4) Original papers considered as appropriate for publication by the Publishers Committee will be refereed for their inclusion in Research and Analysis or Profiles and</p> | <p>Contributions sections. After receiving the assessors' review they will be sent to the author for consideration, together with the suggestions made by the Editor or the Editorial Coordination.</p> <p>5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for their inclusion in other sections.</p> <p>6) The author's brief résumé (5 to 7 lines) should be attached to the articles sent for its inclusion in the Collaborators section. Articles should also be accompanied by a half-page summary.</p> <p>7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted, and the acceptance is subject to the introduction of modifications.</p> <p>8) The authors of articles published will get a complimentary copy of <i>Pensamiento Propio</i>, by postal service.</p> |
|--|--|

SOBRE A PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EM PENSAMENTO PRÓPRIO

CRIES, através da revista *Pensamento Próprio*, convida a comunidade acadêmica das Américas e outras regiões a apresentar trabalhos para publicação

NORMAS DA PENSAMENTO PRÓPRIO PARA A APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

- 1) O artigo a ser submetido à consideração do Comitê Editorial deve ser inédito. O texto deve ser enviado por correio eletrônico como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um).
- 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema.
- 3) As notas e as referências bibliográficas devem aparecer somente no final do artigo, contendo sobrenome e nome do autor, ano da publicação entre parênteses, título do livro em itálico, cidade e editora.
- 4) Os originais que o Comitê Editorial considerar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incorporados à seção de Pesquisa e Análise ou de Perfis e Contribuições. Após receber os comentários dos avaliadores, cada texto será remetido ao autor para a sua consideração, assim como as sugestões da Direção e da Coordenação Editorial.
- 5) O Comitê Editorial se reserva o direito de selecionar alguns artigos para que sejam incorporados nas outras seções.
- 6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo.
- 7) O Comitê Editorial se reserva o direito de aceitar ou recusar os artigos recebidos ou de condicionar sua aceitação à introdução de modificações.
- 8) Os autores dos artigos publicados receberão um exemplar de *Pensamento Próprio* via correio.



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACIÓN TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Participación, representación y ciudadanía política
en América Latina y el Caribe

Editor invitado: Wágnere de Melo Romão

Escritores en este número:
Adrian Genta Louche, Cecilia Zambrano, Philip Ochoa,
Stephanie L. McNabb, Caroline Gatta de Melo Freitas,
Oscar Porto de Oliveira, Pamela Caruso, Thiago Rodrigues,
Alicia Argente, Mercedes Bello, Ana Buaric,
Gabriel M. A. Rodrigues, Tadeu Mouta Marini,
Humberto Ramonero Junior, Rogério de Sousa Farias

40

JULIO-DECEMBRE 2011 / AÑO 19

PENSAMIENTO PROPIO

Publicación trilingüe de Ciencias
Sociales de América Latina y el Caribe

Pensamiento Propio es una publicación
semestral de la Coordinadora Regional
de Investigaciones Económicas y Sociales
(CRIES).

CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048)

Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4372-8351

info@cries.org - www.cries.org

SUSCRIPCIÓN ANUAL (DOS NÚMEROS)

Centroamérica, México y el Caribe	US\$ 30
EE.UU., Canadá y América del Sur	US\$ 31
Europa, Asia y Australia	US\$ 36

COMPLETE EL SIGUIENTE CUPON Y ENVÍELO A CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

☐

Renovación

☐

Nueva

A partir de _____



Use máquina o letra imprenta

Adjunto cheque N° _____

Del banco _____

Por la cantidad de _____ Fecha _____

Nombre _____

Dirección _____

Ciudad _____ Estado _____

Código Postal _____ País _____

Correo electrónico _____

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), fundada en 1982, es una red de centros de investigación, organizaciones no-gubernamentales, asociaciones profesionales y fundaciones, que promueven la investigación económica y social en América Latina y el Gran Caribe.

El propósito de CRIES apunta a la profundización de la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y en la formulación e implementación de políticas públicas, así como en la promoción de una agenda para la integración comercial, social, política y cultural de América Latina y el Gran Caribe.

En la actualidad CRIES cuenta con más de 35 instituciones nacionales y regionales que participan en diversos programas de investigación e incidencia a nivel subregional y regional, orientados a fomentar la creación de un modelo regional de desarrollo social equitativo, participativo y sostenible de cara al nuevo milenio.

The Regional Coordination for Economic and Social Research (CRIES) established in 1982, is a research center, non-profit organization, professional association and foundation network to promote economic and social research in Latin America and Great Caribbean.

CRIES purpose is headed towards the deepening of civil society participation in regional integration processes, and the formulation and implementation of public policies, as well as the agenda promotion for integrating Latin America and Great Caribbean's commercial, social, political and cultural integration.

CRIES at present has more than 35 national and regional institutions that take part of various research and incidence programs at sub-regional and regional levels, oriented towards fomenting the creation of a fair, participative and sustainable social development regional model facing the new millennium.

A Coordenadoria Regional de Pesquisas Econômicas e Sociais (CRIES), fundada em 1982, é uma rede de centros de pesquisa, organizações não-governamentais, associações profissionais e fundações que promove a pesquisa nas áreas econômica e social na América Latina e Grande Caribe.

O propósito da CRIES aponta para o aprofundamento da participação da sociedade civil nos processos de integração regional, na formulação e implementação de políticas públicas e na promoção de uma agenda para a integração comercial, social, política e cultural da América Latina e Grande Caribe.

Atualmente, a CRIES conta com a participação de mais de 35 instituições nacionais e regionais em diversos programas de pesquisa e de incidência nos níveis sub-regional e regional, cujo objetivo é fomentar a criação de um modelo regional de desenvolvimento social equitativo, participativo e sustentado para encarar os desafios do novo milênio.



Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) , Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4372-8351 | info@cries.org

WWW.CRRIES.ORG