

# GOVERNANÇA E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

**FELIPE GONZÁLEZ**  
(coordenação)

**Gerson Damiani**  
**José Fernández-Albertos**  
(organização)

Cátedra José Bonifácio 4

ed<sup>usp</sup>

Ao assumir a Cátedra José Bonifácio, em março de 2016, o ex-presidente do governo da Espanha Felipe González escolheu pesquisar e refletir sobre os desafios da governança na democracia representativa. Em torno desse tema e à luz de sua extraordinária experiência, fez da cátedra um laboratório vivo, onde, sob sua liderança, um grupo de pesquisadores da Universidade de São Paulo se dedicou ao exame em tempo real de acontecimentos marcantes de nossa época, como o Brexit, a eleição presidencial norte-americana e as crises de governabilidade no Brasil e na Espanha.

O produto desse trabalho foi sendo apropriado pela comunidade universitária em uma série de eventos abertos. Na esteira do que fizeram seus antecessores na cátedra, Felipe González o estende agora ao público em geral por meio de uma publicação, esta coletânea por ele coordenada, *Governança e Democracia Representativa*, que reúne o pensamento instigante e atual do próprio catedrático, de especialistas que convidou e de pesquisadores que estiveram sob sua orientação.



ISBN 978-85-314-1641-5



9 788531 416415

# GOVERNANÇA E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

*Reitor* Marco Antonio Zago  
*Vice-reitor* Vahan Agopyan



EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

*Diretora* Valeria De Marco

COMISSÃO EDITORIAL

*Presidente* Rubens Ricupero  
*Vice-presidente* Carlos Alberto Barbosa Dantas  
Carlos Alberto Ferreira Martins  
Maria Angela Faggin Pereira Leite  
Mayana Zatz  
Tânia Tomé Martins de Castro  
Valeria De Marco

*Editora-assistente* Carla Fernanda Fontana

*Chefe Téc. Div. Editorial* Cristiane Silvestrin



CENTRO  
IBERO-AMERICANO

CENTRO IBERO-AMERICANO – CÁTEDRA JOSÉ BONIFÁCIO

*Comité Científico* Maria Hermínia Tavares de Almeida (IRI)  
Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari (IRI)  
Rudinei Toneto Junior (Fearp)  
Valeria De Marco (FELCH)  
Hernan Chaimovich (IQ)

*Coordenador* Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari

*Secretário executivo* Gerson Damiani

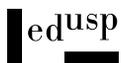
FELIPE GONZÁLEZ (COORDENAÇÃO)

GOVERNANÇA  
E DEMOCRACIA  
REPRESENTATIVA

**Organização**

Gerson Damiani

José Fernández-Albertos



Copyright © 2017 by Centro Ibero-americano da Universidade de São Paulo

A responsabilidade pelo conteúdo dos textos publicados nesta obra é exclusiva dos autores; sua publicação não significa a concordância dos organizadores e das instituições com as ideias neles contidas.

Esta edição está disponível no portal de livros abertos da Edusp ([www.livrosabertos.edusp.usp.br](http://www.livrosabertos.edusp.usp.br)). É uma versão eletrônica da obra impressa. É permitida sua reprodução parcial ou total, desde que citadas a fonte e a autoria. É proibido qualquer uso para fins comerciais.

Ficha catalográfica elaborada pelo Departamento Técnico do Sistema Integrado de Bibliotecas da USP. Adaptada conforme normas da Edusp.

Governança e Democracia Representativa / Felipe González (coordenação); organização Gerson Damiani, José Fernández-Albertos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

504 p.: il.; 22 cm. – (Cátedra José Bonifácio, 4)

ISBN 978-85-314-1641-5

1. Democracia. 2. Representação política. 3. Democracia participativa. 4. Governança. 5. Globalização. I. González, Felipe. II. Damiani, Gerson. III. Fernandez Albertos, José. IV. Série.

CDD-321.4

---

Direitos reservados à

Edusp – Editora da Universidade de São Paulo  
Rua da Praça do Relógio, 109-A, Cidade Universitária  
05508-050 – São Paulo – SP – Brasil  
Divisão Comercial: Tel. (11) 3091-4008 / 3091-4150  
[www.edusp.com.br](http://www.edusp.com.br) – e-mail: [edusp@usp.br](mailto:edusp@usp.br)

Printed in Brazil 2017

Foi feito o depósito legal

# Sumário

<i>Prefácio</i> .....	11
Marco Antonio Zago	
<i>Felipe González: presença ibérica na Cátedra José Bonifácio</i> .....	15
Pedro Dallari	
<i>Felipe González, o reformador</i> .....	21
Maria Herminia Tavares de Almeida	
<i>Governança, poder e democracia representativa</i> .....	25
Gerson Damiani ▪ José Fernández-Albertos	
<i>¿Por qué pensar la gobernanza?</i> .....	33
Felipe González	

## Primeira Parte

La efectividad de los gobiernos .....	57
Victor Lapuente Giné	
El gobierno estratégico: efectividad del Poder Ejecutivo y calidad de la democracia .....	81
Ignacio Molina	
El papel del Poder Judicial dentro del nuevo “constitucionalismo dialógico” .....	101
Roberto Gargarella	
Poder Judicial y democracia: legitimidad del Poder Judicial y separación de poderes .....	121
Rafael Jiménez Asensio	

La crisis de legitimidad del Poder Legislativo: alcance y causas de la crisis del sistema de representación parlamentaria.....	147
Berta Barbet Porta	
¿El fin del <i>secreto eficiente</i> ? La selección de los ministros y el debilitamiento de la representación parlamentaria en España ....	185
Juan Rodríguez Teruel	
Referéndums y democracia representativa .....	217
Alberto Penadés	
Globalización y democracia: ¿sustitutos o complementos? .....	245
José Fernández-Albertos	
Crise política? Democracia representativa <i>versus</i> democracia participativa? Crise fiduciária e desafios da política como espaço de diálogo e negociação .....	265
Murilo Vieira Komniski	
Crise de representação, eleições e política externa no Brasil .....	281
Amâncio Jorge de Oliveira	

## **Segunda Parte**

A política das multidões: populismo e neopopulismo na América Latina .....	301
Wagner Pinheiro Pereira	
¿Cómo actualizar la política? Media independiente digital como fuente a la democracia representativa .....	323
Edson Capoano	
Democracia, presidencialismo e crise na América Latina: os casos de Honduras, Paraguai e Brasil.....	341
Fabiana de Oliveira	
A participação social nas cidades: o caso de São Paulo no processo participativo de elaboração da política municipal para imigrantes ....	369
Kelly Komatsu Agopyan	
A legitimidade das Cortes Constitucionais na democracia eleitoral-representativa: a última palavra em movimento .....	385
Marcelo Doval Mendes	

O desafio da governança virtuosa na era das redes digitais .....	399
Carlos José Teixeira de Toledo	
Revista <i>Árvore: Folhas de Poesia</i> e a impotência democrática: breve estudo .....	429
Sonia Maria de Araújo Cintra	
Instrumentos de participação social: uma análise das influências sociopolíticas na organização do Estado brasileiro .....	445
Rodrigo Masteguin Pimenta ▪ Martin Jayo	
Governança, governabilidade e coalizão política no processo orçamentário brasileiro.....	459
Gustavo de Almeida Capellini ▪ Carlos Alberto Grespan Bonacim	
Hiperpresidencialismo e seus impactos na integração regional sul-americana.....	477
Flavia Loss de Araujo	

## **Conclusão**

Déficit democrático, legitimidade e globalização: padrões de justiça e a ética dos <i>players</i> .....	491
Gerson Damiani	



## Prefácio

MARCO ANTONIO ZAGO

*Reitor da Universidade de São Paulo*

A capacidade de integração, também em âmbito internacional, representa um dos grandes desafios das universidades no presente cenário da globalização, tanto no campo do conhecimento e da ciência como nas relações humanas que o abrangem. A globalização trouxe um elemento novo nas relações entre as universidades, caracterizadas por competição e franca disputa por posições de liderança. Integração e cooperação devem ser a resposta das universidades ibero-americanas. A Universidade de São Paulo (USP) demonstra grande empenho e dedicação *vis-à-vis* a tal desafio, como pode ser constatado nesta quarta coletânea produzida pela Cátedra José Bonifácio de estudos ibero-americanos.

É necessário ressaltar que a atuação do Centro Ibero-americano (Ciba) – núcleo de apoio à pesquisa responsável na USP pela gestão da Cátedra José Bonifácio, coordenado pelo diretor do Instituto de Relações Internacionais (IRI), Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari, e sob a secretaria executiva de Gerson Damiani – ocupa, desde 2013, papel relevante no atual contexto das relações ibero-americanas, estimulando um ambiente de integração e intercâmbio.

A Cátedra José Bonifácio abarca em seu breve, mas já expressivo, histórico de atuação grandes personalidades do espaço ibero-americano. Em 2013 teve por titular Ricardo Lagos, ex-presidente do Chile, seguido em 2014 de Enrique Iglesias, ex-chanceler do Uruguai e ex-presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Secretaria-geral Ibero-americana (Segib), cujas contribuições congregaram mais de cem pesquisadores de pós-graduação da USP, além de docentes e membros da

comunidade acadêmica e da sociedade civil. Em sequência aos dois primeiros catedráticos, o ano de 2015 foi premiado com a titularidade de Néli-da Piñon, escritora de proeminência global, primeira mulher presidente da Academia Brasileira de Letras (ABL) e detentora de inúmeros prêmios internacionais, despontando como uma das principais figuras da cultura e da literatura ibero-americana. Por fim, em sua quarta edição, coube ao ex-presidente do governo espanhol Felipe González – homem público, estadista e personalidade de louvável reconhecimento internacional – a responsabilidade de liderar a cátedra, em momento de profundas incertezas políticas, econômicas e sociais.

Felipe González tomou posse em março de 2016 como titular da Cátedra José Bonifácio da USP, liderando um grupo de mais de quarenta pesquisadores e acadêmicos de excelência, provenientes dos mais diversos programas de pós-graduação da universidade, com o objetivo de tratar de temática atinente à crise de governança da democracia representativa.

Advogado e político espanhol, Felipe González foi secretário-geral do Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE) entre 1974 e 1997, e presidente do governo espanhol entre 1982 e 1996, em quatro mandatos sucessivos. Seu governo foi essencial para a consolidação da democracia espanhola; no período, o país vivenciou continuado crescimento econômico e integrou-se à Comunidade Econômica Europeia – sucedida pela União Europeia. Sob sua liderança, a Espanha tornou-se um país de destaque na Comunidade Europeia e estreitou, de forma significativa, seus laços com a América Latina.

O catedrático Felipe González, apoiado pelos professores José Fernández-Albertos, cientista da Fundação Felipe González na Espanha, e Gerson Damiani, secretário executivo do Ciba e coordenador científico da Cátedra José Bonifácio na USP, liderou esta coletânea, que reúne artigos de professores por ele convidados e de pesquisadores que trabalharam sob sua supervisão ao longo de 2016. Intitulada *Governança e Democracia Representativa*, a obra reúne seus ensinamentos e reflexões em momento tão propício à temática que a cinge, resultado de sua atuação à frente da Cátedra José Bonifácio e de conferências, diálogos e reuniões com o grupo de pesquisa que orientou.

Sua contribuição inestimável também se evidenciou pela sua decidida participação em eventos internacionais da universidade, entre eles a palestra inaugural da conferência *A Redução das Desigualdades Sociais: O Papel das Universidades*, no âmbito da homenagem ao vigésimo oitavo aniversário da *Magna Charta Universitatum*. Além disso, proferiu discurso na Conferência USP 2024, sobre o futuro da universidade e sua responsabilidade perante a sociedade civil. Em ambas as ocasiões, o político revelou-se um intelectual preocupado com a educação superior e com a perplexidade resultante da missão de educar os jovens para um mundo em rápida e permanente mudança, em que as estruturas e os papéis sociais, incluindo as profissões, são cada vez mais cercados de incertezas.

Felipe González, assim, não somente demonstrou sua devoção às atividades da cátedra como também corroborou sua vinculação à comunidade uspiana, a qual passa a integrar permanentemente, com nossa mais profunda admiração e gratidão.



## Felipe González: presença ibérica na Cátedra José Bonifácio

PEDRO DALLARI<sup>1</sup>

Com Felipe González à frente da Cátedra José Bonifácio em 2016, ganhou realce a dimensão ibero-americana desse programa internacional de apoio à pesquisa na Universidade de São Paulo (USP). Sucedendo a três personalidades latino-americanas – o chileno Ricardo Lagos (2013), o uruguaio Enrique Iglesias (2014) e a brasileira Nélide Piñon (2015) –, o notável estadista espanhol constituiu-se no primeiro catedrático originário da península Ibérica.

No plano das ciências sociais, a qualificação *ibero-americano* admite dois significados. Pode se referir aos países das Américas (e respectivos povos e acervos) que se originaram das antigas colônias de Espanha e Portugal, correspondendo ao espaço geográfico usualmente identificado como América Latina. Entretanto, pode também agregar a essa primeira dimensão territorial o espaço da península Ibérica e seus países, conformando, assim, uma comunidade que abriga Espanha, Portugal, eventualmente Andorra, e os países da América Latina. Em que pesem os laços institucionais – de que é expressão a Secretaria-geral Ibero-americana (Segib), organização internacional sediada em Madri, cujas atribuições incluem a preparação das tradicionais cúpulas ibero-americanas de chefes de Estado e de governo – e as significativas relações econômicas – ressaltadas em anos recentes, especialmente em função do incremento do fluxo de capitais ibéri-

1. Diretor e professor titular de direito internacional do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), é também coordenador do Centro Ibero-americano (Ciba) da USP, núcleo de apoio à pesquisa responsável pela gestão da Cátedra José Bonifácio.

cos para a América Latina –, o lastro principal desse ibero-americanismo abrangente se concentra nas afinidades culturais associadas, entre outros aspectos, à identidade linguística decorrente do uso dos idiomas espanhol e português.

O Centro Ibero-americano (Ciba) e a Cátedra José Bonifácio foram instituídos nesta década de 2010 na USP, justamente sob essa concepção mais ampla. Criada em 2013, por ato do então reitor João Grandino Rodas, a Cátedra José Bonifácio está abrigada desde sua criação no Ciba, núcleo de apoio à pesquisa surgido em 2011 por iniciativa do atual reitor, Marco Antonio Zago, à época pró-reitor de Pesquisa<sup>2</sup>. Ao Ciba, administrativamente integrado ao Instituto de Relações Internacionais (IRI), cabe a responsabilidade pela gestão operacional da cátedra, que conta, a cada ano, com o comando de uma figura pública de destaque no cenário ibero-americano. A esse catedrático, por sua vez, corresponde conduzir atividades acadêmicas relacionadas a assunto de sua livre escolha, tendo em vista o caráter multidisciplinar e pluritemático do programa. A Cátedra José Bonifácio é, portanto, um programa de apoio à pesquisa, com a finalidade pedagógica de propiciar a pesquisadores científicos a possibilidade de se beneficiarem, de forma mais intensa e prolongada, do convívio com lideranças políticas, sociais e culturais, permitindo que se agregue ao conhecimento teórico aquele extraído da experiência obtida na trajetória dessas personalidades.

Ao aceitar o convite para exercer a titularidade da cátedra, Felipe González elegeu como objeto de investigação o tema concernente aos desafios da governança na democracia representativa (*retos de gobernanza en la democracia representativa*). Afirmou-se, com essa escolha, à semelhança do que já havia ocorrido com os catedráticos anteriores, a perspectiva mais abrangente da noção de Ibero-América, inerente à existência e ao funcio-

2. Integrado no plano administrativo ao IRI-USP, o Ciba é dirigido por comitê científico formado por professores de diferentes unidades da USP que lhe deram origem: Hernan Chaimovich, do Instituto de Química (IQ); Maria Hermínia Tavares de Almeida, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) e do IRI; Valeria De Marco, da FFLCH; Rudinei Toneto Júnior, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP); e Pedro Dallari, coordenador do IRI. A secretaria do Ciba está a cargo de Gerson Damiani, doutor pelo IRI.

namento da Cátedra José Bonifácio, em razão do elevado grau de aproximação verificado historicamente na cultura política e jurídica dos países ibéricos e latino-americanos, cujo exemplo expressivo mais recente foi a relevante influência dos processos de superação das ditaduras franquista e salazarista, na década de 1970, na redemocratização da América Latina, na década subsequente. Foi considerável, nesse plano, a contribuição do constitucionalismo espanhol e português nos debates da Constituinte brasileira, a qual gerou a atual Constituição, em 1988.

Outro aspecto a ser salientado com base no tema selecionado por Felipe González é a confirmação de uma constante na definição do objeto de investigação da cátedra. Na esteira dos catedráticos que o antecederam, o ex-primeiro-ministro espanhol decidiu, com sua opção, por fazer frente a um problema candente do mundo contemporâneo, com a perspectiva inclusive de pensar os desdobramentos futuros. Ao discutirem os impasses da economia política na América Latina atual, Ricardo Lagos e Enrique Iglesias agiram da mesma forma, assim como fez Nélida Piñon com a proposta de uma fórmula criativa para a consideração da identidade cultural ibero-americana. É admirável – e motivo de grande orgulho para a USP – que essas lideranças veteranas tenham se valido da Cátedra José Bonifácio para tratar do presente e do futuro, e não para promover a reflexão em torno de suas notáveis trajetórias, o que seria natural e, por si só, de grande importância para a comunidade acadêmica.

Assim, foi marcante, para todos que puderam testemunhar, o engajamento de Felipe González nas diversas oportunidades em que, ao longo de 2016, conversou com os pesquisadores da USP sobre os dilemas presentes na saída do Reino Unido da União Europeia, o Brexit, nos rumos inéditos da eleição presidencial norte-americana e no impasse relativo à formação do governo de sua Espanha natal, e isso ao mesmo tempo que esses surpreendentes eventos ocorriam.

O início das atividades de Felipe González na USP se deu no mês de março. Ocorrida no dia 10 daquele mês, a cerimônia solene de sua posse como catedrático foi presidida pelo reitor Marco Antonio Zago e contou com a presença de dirigentes da universidade e de Nélida Piñon, que concluía seu período à frente da cátedra. Naquela oportunidade, González

apresentou as diretrizes do trabalho que pretendia desenvolver, tendo sido saudado por Maria Hermínia Tavares de Almeida, professora titular da USP, ex-diretora do IRI e membro do comitê científico do Ciba.

Nos moldes da metodologia adotada nos anos anteriores, o funcionamento da Cátedra José Bonifácio em 2016 teve por centro um grupo de pesquisa constituído por alunos de programas de pós-graduação da USP, que a ele puderam se candidatar. Estiveram em atividade 43 alunos, de dezoito programas distintos, e considerou-se, no processo de seleção, a afinidade dos projetos acadêmicos dos candidatos com o tema de estudo escolhido por Felipe González. Esses pesquisadores se reuniram pessoalmente com o catedrático nos períodos de sua permanência na USP. Em março, trataram do plano de atividades do grupo de pesquisa, em especial do processo de produção de textos destinados a esta coletânea, tendo Felipe González também discorrido sobre os principais elementos de seu entendimento sobre os desafios da governança na democracia representativa, justamente o tema por ele selecionado para guiar as reflexões no decorrer do ano. Em agosto, o catedrático abordou com os integrantes do grupo o problema da efetividade política do Poder Executivo no contexto democrático. O papel e a ação do Poder Judiciário na democracia constituíram o assunto enfocado em outubro. Além desses encontros presenciais com o catedrático, o grupo esteve permanentemente em contato com os dois assistentes que apoiaram González diretamente no trabalho da cátedra – Gerson Damiani, pós-doutorando do IRI, e José Fernández-Albertos, acadêmico espanhol –, aos quais coube especialmente a supervisão da produção dos textos elaborados pelos pesquisadores.

Paralelamente a essa atividade mais concentrada de pesquisa, González desenvolveu um intenso rol de atividades públicas na USP. Em auditórios repletos de jovens estudantes, proferiu conferências abertas na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA), onde discorreu acerca do tema da cátedra em 2016, e na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) – USP Leste –, ocasião em que tratou mais especificamente da problemática em torno da qualidade do governo. Na condição de catedrático da USP – incorporado, portanto, ao corpo docente da universidade –, foi, ainda, o principal orador nas cerimônias de abertura de dois importantes

eventos em São Paulo que reuniram reitores e representantes de renomadas instituições acadêmicas do mundo, com a finalidade de refletir sobre o futuro da universidade: a Conferência USP 2024 e a conferência do Observatório Magna Charta Universitatum.

Conforme o padrão estabelecido para a Cátedra José Bonifácio, os frutos do trabalho de Felipe González na USP se materializaram em uma obra literária, esta coletânea, intitulada *Governança e Democracia Representativa*, que coordenou com apoio de seus dois pesquisadores assistentes e do sempre primoroso trabalho editorial da Editora da Universidade de São Paulo, a Edusp. Introduzida por ele e reunindo a contribuição de autores convidados, a coletânea contém, ainda, artigos que resultaram dos já mencionados textos elaborados por integrantes do grupo de pesquisa da cátedra. Desse modo, tem continuidade a excelente antologia que se iniciou com a obra dirigida por Ricardo Lagos<sup>3</sup> e foi seguida por aquelas produzidas por Enrique Iglesias<sup>4</sup> e Nélida Piñon<sup>5</sup>.

Com a publicação desta obra coordenada por Felipe González, criam-se condições para ampliar e perpetuar o alcance do trabalho por ele desenvolvido na condução da Cátedra José Bonifácio. Da mesma forma que ocorreu com as três obras anteriores, nos mesmos anos em que foram lançadas, esta quarta coletânea da cátedra se constituirá em material de referência no programa de 2017 da disciplina Temas Contemporâneos da Ibero-América, prevista para ser ministrada no IRI no segundo semestre e na qual estudantes de graduação e de pós-graduação de diferentes cursos da USP poderão aprofundar o estudo das matérias versadas nos artigos publicados. Importa, ainda, registrar que, para a viabilização da publicação da coletânea, bem como do conjunto das atividades da cátedra em 2016, o Ciba continuou a contar com o engajamento de órgãos e unidades da USP, sob a direção do reitor Marco Antonio Zago, com o apoio da Edusp

3. Ricardo Lagos (coord.), *A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional*, orgs. Mireya Dávila e Fabíola Wüst Zibetti, São Paulo, Edusp, 2013.
4. Enrique Iglesias (coord.), *Os Desafios da América Latina no Século XXI*, orgs. Gerson Damiani, Adolfo Garcé e Fabíola Wüst Zibetti, São Paulo, Edusp, 2015.
5. Nélida Piñon (coord.), *As Matrizes do Fabulário Ibero-americano*, orgs. Gerson Damiani e Maria Inês Marreco, São Paulo, Edusp, 2016.

e a relevante participação do Banco Santander no suporte financeiro conferido ao programa, aos quais devem ser prestadas homenagens, dado o indiscutível êxito deste empreendimento acadêmico.

Felipe González Márquez é dono de uma trajetória admirável. Nascido em 1942 em Sevilha, advogado de formação, destacou-se pela condução da sociedade espanhola em um de seus momentos mais delicados, de superação da estrutura social e política do regime franquista para a edificação de uma sociedade democrática e moderna, plenamente integrada à Europa e com presença destacada no mundo. Que figure, agora, em seu currículo, a indicação da titularidade da Cátedra José Bonifácio é fato que honra sobremaneira a comunidade da usp, devedora dos melhores agradecimentos pela inestimável colaboração propiciada por este seu catedrático. Como essa qualificação se torna perpétua – costuma-se dizer que a Cátedra José Bonifácio não tem ex-catedráticos, mas antigos catedráticos –, a usp se empenhará pela continuidade da presença de Felipe González em seu meio, inclusive para que auxilie no desenvolvimento das futuras atividades da cátedra, assim como vem ocorrendo com seus antecessores.

E esse auxílio veio já na definição da personalidade que o sucederá à frente da cátedra. Da mesma forma que o convite formulado a ele pela usp resultou da indicação e do apoio dos catedráticos anteriores, coube a Felipe González papel relevante na escolha do nome da celebrada socióloga, política e diplomata mexicana Beatriz Paredes, e, conseqüentemente, na configuração do perfil que, sob a tutela da nova catedrática, a Cátedra José Bonifácio terá em 2017. Fica assegurado, assim, com o concurso de sua colaboração, o prosseguimento do extraordinário trabalho que realizou.

## Felipe González, o reformador

MARIA HERMÍNIA TAVARES DE ALMEIDA<sup>1</sup>

Entre os anos de 1970 e 1990, regimes democráticos foram substituindo formas diversas de autoritarismo, fenômeno político que alguns chamaram de terceira onda de democratização, movimento originado no sul da Europa que varreu as longevas ditaduras em Portugal, Grécia e Espanha; cresceu pela América Latina; chegou ao sudeste da Ásia e terminou disseminando-se pelo vasto território do chamado socialismo real.

Felipe González, ex-presidente do governo da Espanha, pertence a uma notável geração de líderes progressistas que emergiram daquela gigantesca onda e conduziram seus países, por caminhos estreitos, do autoritarismo para a democracia plenamente consolidada. Ao fazê-lo, redefiniram as agendas de seus partidos, a política de seus países e as próprias feições dos sistemas democráticos contemporâneos.

Transições são processos envoltos em incertezas e requerem capacidade de projetar o futuro, firmeza de convicções, coragem moral – e, muitas vezes, física –, além de muita flexibilidade e disposição para negociar. Tran-

1. É professora titular aposentada do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (DCCP-FFLCH) e do Instituto de Relações Internacionais (IRI), ambos da Universidade de São Paulo (USP), além de pesquisadora sênior do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). Possui graduação em ciências sociais e doutorado em ciência política pela USP, além de pós-doutorados pelo Center of Latin American Studies (Clas) da University of California, Berkeley. Foi *visiting scholar* pelo Institute of Latin American Studies (Ilas) da School of Advanced Study da University of London e do King's College da University of London. Foi *tinker professor* da Stanford University e professora visitante da Université de Montréal e do Instituto Ortega y Gasset, Espanha. Suas áreas de especialização são políticas públicas, opinião pública e política externa.

sições não são obras de missionários, mas de políticos imbuídos da ética da responsabilidade. Felipe González é certamente um grande exemplo dessa geração de notáveis construtores de democracias e grandes reformadores.

Felipe González Márquez formou-se em direito pela Universidad de Sevilla, sua cidade natal. Durante a ditadura franquista, filiou-se às juventudes socialistas em 1962 e, dois anos depois, ao Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Em aula inaugural para estudantes do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), Felipe González, ao referir-se à Cátedra José Bonifácio, que assumiu em 2016, observou que nosso patriarca foi um reformador. Pois bem, a carreira política de González foi construída sob o signo da renovação, da reforma transformadora e progressista, a começar por seu partido. Em 1972, participou do processo de revisão das posições dos socialistas espanhóis, o qual se cristalizaria, depois de uma divergência interna ocorrida no PSOE renovado, que tratava de se libertar da camisa de força da ortodoxia marxista. Dois anos depois, foi eleito primeiro-secretário da organização, posto no qual permaneceu até 1997. Nesse período, conduziu e consolidou a transformação do PSOE em partido autenticamente social-democrata e reformista, comprometido com a garantia das liberdades públicas, com a economia de mercado e com políticas de bem-estar social.

Com o fim da ditadura franquista, em 1975, e a realização das primeiras eleições democráticas, González tornou-se deputado às Cortes e líder do maior partido de oposição aos governos da Unión de Centro Democrático (UCD), presididos por Adolfo Suárez e Leopoldo Calvo-Sotelo. Conduziu seu partido à vitória nas eleições de 1982, assumindo a presidência do Conselho de Ministros, cargo que na Espanha parlamentarista corresponde ao de primeiro-ministro. Sucessivamente reeleito, governou por treze anos, o mais longo mandato da história da Espanha e da Europa Ocidental.

Assim, não é exagero dizer que Felipe González moldou a Espanha democrática, liderando um processo de modernização econômica, social e política. No plano interno, reformou e expandiu o sistema de proteção social universal, promoveu reformas econômicas liberalizantes e modernizadoras, renovou a infraestrutura e possibilitou o avanço de uma série de novos direitos, que incluiu o aborto legal. No plano externo, colocou

seu país na Europa, conduzindo-o para dentro da Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, e tornando a Espanha sócia-fundadora da União Europeia (UE), mais tarde.

Ao sair do governo, Felipe González desempenhou funções de relevo no plano internacional. Presidiu a comissão encarregada de atualizar a Declaração de Princípios da Internacional Socialista, de 1951, resultando em nova declaração aprovada em Estocolmo, em 1989. Desse debate, por ele organizado, participaram também intelectuais e líderes progressistas latino-americanos, que desempenharam papéis importantes na consolidação da democracia em seus países.

Em 1996, por delegação do xx Congresso da Internacional Socialista, tornou-se presidente da Comissão Progresso Global, com o objetivo de definir uma agenda inovadora para enfrentar os desafios contemporâneos. Em dezembro de 2007, os chefes de Estado e de governo da UE, reunidos no Conselho da Europa, destinaram a Felipe González a tarefa de presidir o Grupo de Reflexão sobre o Futuro da Europa, também chamado Conselho de Sábios, composto de nove personalidades de projeção internacional. Pensar o presente de olho nos futuros possíveis parece ter se tornado a segunda profissão do presidente reformador.

Vale destacar também seus bem antigos laços políticos e pessoais com a América Latina. Laços que se materializaram em apoio ativo aos processos de democratização no continente, em especial, aos de pacificação na América Central. Mais recentemente, tornaram-se conhecidas suas iniciativas de defesa do líder político Leopoldo López e de outros perseguidos políticos, bem como seus esforços para ajudar na busca de soluções negociadas para a crise venezuelana.

Ao preparar esta apresentação, consultei uma amiga espanhola que trabalhou com o presidente González, e pedi-lhe que me contasse algo que pudesse retratar a medida de seu estilo de liderança. Ela contou-me uma história à primeira vista insólita. Felipe González, que, como líder de oposição, havia feito campanha pela retirada da Espanha da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), ao assumir o governo decidiu não levar adiante o prometido plebiscito sobre o tema, por considerar que recusar-se a aderir e retirar-se da aliança não eram a mesma coisa. Assim,

levava em conta as conseqüências que poderiam advir da desconfiança dos aliados da CEE, à qual a Espanha acabara de aderir, tal como o momento especialmente delicado das relações Leste-Oeste. Essa atitude corajosa, que o indispôs com muitos de seus apoiadores, revelou o líder capaz de ver o quadro de maneira mais ampla e colocar os interesses do país acima de considerações partidárias, virtude que, como bem sabemos, é hoje um bem muito escasso.

Por tudo isso, é um privilégio ter o presidente Felipe González conosco, em um momento particularmente delicado da vida do país, quando coragem, grandeza, serenidade e disposição ao diálogo são características raras. Aprender com sua experiência, discutir com ele futuros possíveis para as democracias contemporâneas é muito enriquecedor, e divulgar o resultado é uma contribuição importante de nossa universidade para o país, que precisa olhar para além da névoa da crise e da crispação política.

# Governança, poder e democracia representativa

GERSON DAMIANI<sup>1</sup> • JOSÉ FERNÁNDEZ-ALBERTOS<sup>2</sup>

Governança e democracia caracterizam o *Leitfaden* do argumento, fruto originário da dedicação, ensinamento e brilhantismo de Felipe González à frente da Cátedra José Bonifácio da Universidade de São Paulo (usp) – liderada em edições anteriores por Ricardo Lagos (2013), Enrique Iglesias (2014) e Nélide Piñon (2015) –, resultando nesta coletânea singular, obra-referência do espaço ibero-americano que a cinge.

A cátedra, através da contribuição de ilustres personalidades, homens e mulheres de grande reconhecimento público, visa gerar e disseminar conhecimento sobre o espaço que consagra: a Ibero-América. Dessarte, a aqui referida Cátedra José Bonifácio integra a experiência de lideranças sociais aos processos educacionais e de pesquisa, próprios do ambiente

1. Jurista e internacionalista; secretário executivo do Centro Ibero-americano (Ciba), coordenador científico da Cátedra José Bonifácio e assessor internacional da Universidade de São Paulo (usp). Atua nas seguintes áreas: governança e cooperação, comércio exterior, resolução de conflitos e arbitragem internacional. Bacharel pela Hamilton College de Nova York, com especialização na Fondation Nationale des Sciences Politiques e na Université Paris-Sorbonne; mestre pela Humboldt Universität zu Berlin e Freie Universität Berlin; doutor e pós-doutor pela usp, com capacitação em direito internacional privado pela King's College London.
2. Doutor em ciências políticas pela Harvard University, Estados Unidos, mestre e membro-doutor pelo Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales do Instituto Juan March, e licenciado em ciências políticas e da administração pela Universidad Complutense de Madrid (ucm), Espanha. Atualmente, desenvolve suas pesquisas na intersecção entre as áreas de economia política comparada, economia política internacional e política comparada.

universitário, consagrando a produção de subsídios que concorrem para a perseverante melhoria das condições de vida dos povos da região.

Felipe González, em sua atribuição como catedrático, proclamou, como tema condutor dos trabalhos realizados durante sua titularidade, o estudo dos desafios atinentes à governança no contexto específico da crise que consterna a democracia representativa em seu cerne. Destinou sua coordenação acadêmica aos professores José Fernández-Albertos e Gerson Damiani, valendo-se da cooperação essencial entre a recém-criada Fundação Felipe González, em Madri, e o Centro Ibero-americano (Ciba) da usp.

As reflexões, diagnósticos e investigações, realizados durante o ano de 2016, alicerçaram-se, em princípio, em quatro temas estruturadores do conteúdo da obra: a crise de representatividade, democracia e efetividade, democracia e poder, e, por fim, globalização e soberania. Nesse contexto, atenção especial foi dedicada aos desafios provenientes da canalização de demandas e da inquietação cidadã com referência às principais instituições de representatividade democrática. Como tornar compatível a participação dos atores nacionais e internacionais no processo de globalização e ao mesmo tempo sustentar democracias robustas, eficientes e responsáveis?

Esta coletânea reflete a soma de esforços provenientes de especialistas e pesquisadores, cuja contribuição abarca diferentes dimensões do espectro científico<sup>3</sup>. Traz luz para os debates contemporâneos em torno do desempenho das democracias ibero-americanas, em sequência ao panorama contemporâneo, retratado pela crise da democracia representativa, aqui evidenciada. O capítulo inaugural de Felipe González dá nexos à coletânea, estruturada em quatro blocos temáticos: os desafios enfrentados pelos Poderes Executivos para concretizar suas políticas, a percepção da perda de representatividade do Poder Legislativo, a complexa coexistência do Poder Judiciário com os demais poderes e, por fim, os desafios gerais da democracia representativa contemporânea.

3. Os organizadores e a coordenação da Cátedra José Bonifácio agradecem a todos os pesquisadores que contribuíram para os esforços de redação desta coletânea, aos colegas da Espanha, Rocío Martínez-Sampere e Ramón Hernández Sonseca, à Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), particularmente a Valeria De Marco, Carla Fontana e Cristiane Silvestrin, pela colaboração inestimável, e ao colega Phillip Williams Leite, do Ciba.

No primeiro bloco, Víctor Lapuente Giné trata do debate atual sobre a questão da efetividade do governo, e argumenta contra o fatalismo estrutural segundo o qual os governos são resultado de condições sociais e econômicas relativamente excepcionais. Para Lapuente, a experiência de muitos países e os testemunhos recolhidos em uma vasta literatura sugerem que há espaço para desenvolver reformas na administração, modificando a forma de governar dos Poderes Executivos, eventualmente transformando as sociedades nas quais operam e, por fim, oferecendo uma série de ideias capazes de guiar tais reformas. A contribuição subsequente de Ignacio Molina sintetiza as conclusões de uma ambiciosa pesquisa comparada sobre os aspectos do desenho organizativo dos Executivos, entre eles a forma como a coordenação interministerial, a relação com atores sociais ou a adaptabilidade ao contexto internacional, entre outros itens, afeta o desempenho das políticas públicas.

O bloco seguinte analisa o Poder Judicial e inclui duas contribuições. A primeira, de Roberto Gargarella, analisa nova abordagem na compreensão do constitucionalismo, o *constitucionalismo dialógico*, apto a satisfazer a demanda de democratização do sistema judicial, eventualmente facilitando a complexa convivência entre constitucionalismo e governo da maioria. Gargarella não apenas discute o termo de forma abstrata, mas também descreve sua implementação prática analisando, outrossim, experiências concretas oriundas do Canadá, América do Sul e África do Sul. Já o capítulo que sucede a tal análise, sob autoria de Rafael Jiménez Asensio, percorre trajeto singular, atribuído historicamente ao Poder Judicial segundo tradição constitucional, desde o século XVIII. Dedicada atenção especial aos debates fundacionais de ambos os lados do Atlântico, analisando, concomitantemente, as causas da variação institucional, observadas hoje nos modelos de governança do poder associado ao Estado.

Isso posto, a crise de representatividade das instituições legislativas constitui tema de análise do terceiro bloco, que inclui, entre outras, contribuições de Berta Barbet Porta e Juan Rodríguez Teruel. Berta Barbet Porta examina dados procedentes de dezenas de países incluídos na Pesquisa Mundial de Valores e na Pesquisa Social Europeia para indagar as causas da crise de legitimidade do sistema democrático e das instituições

parlamentares. Seus resultados enfatizam a enorme variabilidade existente entre os países no que diz respeito à percepção da gravidade da suposta crise e de suas causas; indicam também a insatisfação da sociedade civil, relacionada a deficiências nas instituições intermediárias – partidos e Parlamentos – na canalização de demandas cidadãs *vis-à-vis* ao sistema político. Seguindo fio condutor correlato, Juan Rodríguez Teruel estuda o enfraquecimento do Poder Legislativo relacionado à sua perda de influência na seleção de governos. O capítulo analisa quantidade significativa de dados, procedentes da recente fase democrática espanhola, ao passo que relata o processo de *desparlamentarização* dos membros do governo e aponta reflexões atinentes às implicações do processo de subordinação do Poder Legislativo ao Executivo.

A sustentação precedente sobreleva três desafios enfrentados pela noção tradicional de democracia representativa como forma de governo: o interesse crescente pelas consultas diretas aos cidadãos como mecanismo de tomada de decisões; a coexistência das democracias nacionais perante a ordem econômica globalizada; o auge das propostas antielitistas ou populistas. Em sua análise do referendo como instrumento de tomada de decisões nas democracias representativas contemporâneas, Alberto Penadés estuda sua origem histórica e apresenta dados sobre sua implementação.

Por sua vez, além da esfera nacional, José Fernández-Albertos estuda a relação entre globalização e democracia, apresentando duas visões aparentemente antagônicas. Por um lado, a crescente gama de exigências políticas, associadas à participação na ordem econômica internacional aberta, reduz a capacidade das instituições representativas e dos governos de responder às demandas dos cidadãos – a hiperglobalização conduz inexoravelmente à perda de democracia. Por outro lado, a globalização dos mercados e a desincumbência de criá-los e mantê-los em nível nacional permite a gênese de formas de autogoverno mais flexíveis e próximas dos cidadãos. A contribuição de Fernández-Albertos apresenta ambas as perspectivas como parcialmente válidas; segundo o autor, há uma série de fatores econômicos, institucionais e políticos que tornam conflitiva a relação entre a internacionalização econômica e o governo democrático.

*Praeterea factum*, Murilo Vieira Komniski centra-se na questão da crise de desconfiança em relação à política e na tendência de reformas institucionais, criadoras e desenvolvedoras de mecanismos de participação em diferentes políticas públicas, capazes de servir como resposta aos desafios que enfrentam. Considere-se o subsídio relevante fornecido pelo referido artigo, com evidências atinentes à experiência recente brasileira, ressaltando, outrossim, uma série de fatores tangenciais às democracias contemporâneas não circunscritas ao Brasil. Em paralelo, Amâncio Jorge de Oliveira examina o processo de politização tradicionalmente distante da opinião pública e isolado da competição partidária: a política exterior. O artigo remete à crise de representação e ao incremento da polarização partidária, em que âmbitos de política caracterizados por baixos níveis de rendição de contas – ou *accountability* – se politizam com relativa facilidade, o que é demonstrado pela crescente divisão em torno dos conteúdos e das formas da política exterior brasileira, como se observou na segunda década do século XXI.

A segunda parte da coletânea reúne artigos provenientes dos pesquisadores da cátedra. O capítulo inicial, com autoria de Wagner Pinheiro Pereira, estuda o movimento contemporâneo tido como populista no contexto latino-americano, propondo uma classificação de suas diferentes manifestações e examinando em detalhe os casos clássicos do Brasil de Vargas, México de Lázaro Cárdenas e Argentina de Perón. Esse trajecto permite extrair várias lições, entre as quais se destacam duas: por um lado, a existência de um ambiente político e ideológico específico na região, marcada por imaginário populista que transcende a indiscutível variação entre os casos; por outro, as condições materiais objetivas, nas quais opera o populismo para explicar sua consolidação política, com implicações evidentes nos debates atuais. Edson Capoano, por sua vez, ressalta o papel da mídia na crise de representatividade contemporânea. O autor argumenta que as mídias tradicionais, em diversos momentos, deixam de veicular conteúdos diretamente relacionados aos desafios enfrentados pelos governos – a burocracia estatal, a judicialização da política, as pressões da globalização, entre outros. Capoano argumenta que o fortalecimento da mídia independente surge como contraponto à falta de

representatividade midiática; mostra como determinados setores sociais têm se organizado a fim de criar uma nova cultura na mídia, permitindo transparência dos processos políticos, maior capilaridade das demandas veiculadas e capacidade de pressão sobre representantes políticos.

Em seguida, Fabiana de Oliveira analisa o processo de instabilidade institucional vivenciado por países da América Latina, contrastando os casos de Honduras, Paraguai e Brasil. A autora aborda o período de redemocratização que atingiu os países da região entre os anos de 1980 e 1990 e insuflou a esperança da construção de Estados estáveis e direcionados ao desenvolvimento. Ao final da primeira década dos anos 2000, houve uma tendência de enfraquecimento do movimento reformista e progressista, observada em grande parte dos países latino-americanos. Ao examinar casos de deposições dos governos hondurenho, paraguaio e brasileiro, a autora verifica que a democracia eleitoral não foi suficiente para deter as tensões sociais produzidas por processos de ajustamento econômico nos Estados latino-americanos e, por fim, propõe uma reflexão sobre a continuidade da estabilidade, seguida do respeito às regras democráticas e ao estado de direito na América Latina. O próximo capítulo, de autoria de Kelly Komatsu Agopyan, trata de um caso específico à cidade de São Paulo: através da institucionalização de processo participativo, observa-se a articulação de uma nova política de imigração no âmbito municipal. A autora descreve e analisa as consequências da inclusão do processo de tomada de decisão para atores previamente excluídos e seu respectivo impacto no conteúdo das políticas. Além disso, a contribuição de Kelly Agopyan pontua as limitações de iniciativas com vocação inclusiva, entre elas a desigualdade de participação e a falta de estruturação política dos participantes, motivando reflexão sobre a institucionalização do referido processo a médio e longo prazo.

No desenvolvimento da coletânea, temos a contribuição de Marcelo Doval Mendes. A separação de poderes e a legitimidade das Cortes Constitucionais constituem o ponto primordial de investigação, cuja fonte se remete aos espaços parlamentares. Assim, o autor procura desconstruir a ideia de Cortes Constitucionais como criadoras de espaços herméticos, acima das discussões políticas. O estudo almeja analisar o relevante papel

da manutenção e da transformação do jogo democrático, sobretudo no que diz respeito às questões de cidadania e proteção de minorias, aspectos fundamentais rumo ao avanço das democracias contemporâneas. Posteriormente, o autor Carlos José Teixeira de Toledo centra-se na questão da governança virtuosa do tempo presente, em que a reestruturação do capitalismo e a emergência de processos sociais complexos desafiam governos e os pressionam a adotar novas estratégias de governança. Advogando em prol da retomada da prudência como princípio norteador das ações do governo, Toledo sugere que a possibilidade aberta por novas tecnologias pode capacitar a sociedade civil para construir uma democracia multinível, constituída por multiatores, em que o Estado desempenhe o papel garantidor da autonomia e igualdade *lato sensu*.

A obra segue com a contribuição de Sonia Maria de Araújo Cintra, que vivamente atribui à arte a relevância que lhe cumpre. A autora resgata em seu ensaio o legado da revista *Árvore: Folhas de Poesia*, periódico que reuniu no Portugal salazariano poemas reivindicadores da liberdade, pregando fim ao totalitarismo imposto pelo regime — e outrora combatidos pela censura do regime —, contrastados com iniciativas semelhantes em outras nações, à época igualmente sob a tutela de governos autoritários. O artigo destaca a força da arte e, em especial, da literatura, capaz de condensar as contradições de seu tempo e de permitir a expressão de novas demandas. A obra avança, ainda no âmbito de reflexão com base na arte, com a contribuição de Rodrigo Masteguim Pimenta e Martin Jayo. Os autores contrapõem a literatura aos instrumentos de participação social presentes no Estado brasileiro, objetivando apontar os desafios à concepção da participação da sociedade civil no desenvolvimento de políticas públicas, sobretudo no contexto das reformas neoliberais, independentemente da proeminência dos fatores que as norteiam.

O capítulo de Gustavo de Almeida Capellini e Carlos Alberto Grespan Bonacim trata da eficiência da burocracia estatal ao controlar o processo orçamentário brasileiro. Vale-se do desenho do sistema político brasileiro, fundamentado no presidencialismo de coalizão, não infrequentemente condutor de política autoaprazível — aberto ao aporte de recursos a projetos individuais. A análise sugere possível implementação de mecanismo

de averiguação do processo orçamentário, visando obter orçamentos em consonância com as demandas sociais, emblematicamente representadas no Parlamento. Associa-se à prévia reflexão a contribuição de Flavia Loss de Araujo, sobre os impactos do denominado hiperpresidencialismo na América do Sul. Consideração seja atribuída à figura de presidentes fortes, presentes na história das nações sul-americanas mesmo anteriormente ao período da redemocratização, conforme relata a autora. A persistência de tal fenômeno em governos democráticos indica tendência dos presidentes definidos por Araujo como concentracionistas em preterir acordos internacionais que impliquem a perda de soberania e poder institucional. Segundo o estudo, tal comportamento em geral enfraquece as próprias prerrogativas presidenciais, causando, assim, forte impacto nos processos de integração entre os Estados sul-americanos.

## ¿Por qué pensar la gobernanza?

FELIPE GONZÁLEZ<sup>1</sup>

Hace un par de años, a mediados de 2015, me propusieron que aceptara la Cátedra José Bonifácio de la Universidad de San Pablo (usp), en Brasil. Ese año la ocupaba Nélide Piñón, y antes lo habían hecho Ricardo Lagos y Enrique Iglesias. Todos ellos insistieron en que debía asumir esa responsabilidad para el periodo de marzo de 2016 a marzo de 2017.

José Bonifácio, que da nombre a la cátedra, fue una personalidad clave para comprender el tránsito del Brasil colonial al Brasil independiente, en un proceso bastante pacífico que no provocó las fracturas internas ni los desgarros que se produjeron en la descolonización del resto de América Latina. Así que su memoria ya me predispuso a favor de aceptar.

Como los responsables de la universidad necesitaban de un título sobre la materia a desarrollar durante ese curso con unos cincuenta investigadores, tuve la mala ocurrencia de proponerles que fuera “Crisis de Gobernanza de la Democracia Representativa”, sin pensar jamás en lo que iba a pasar durante 2016. ¿Cómo se me ocurrió hace un año y medio proponerle a la universidad hablar de la crisis de gobernanza de la democracia representativa con lo que ha caído después, con la tormenta que todavía se está viviendo? El motivo fue la preocupación de un socialdemócrata, cada vez más comprometido con los valores de la democracia representativa, por

1. Político español, fue secretario general del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y presidente del gobierno de España. Abogado laborista y profesor de derecho del trabajo en la Universidad de Sevilla. Participa de conferencias y de fundaciones de estudios en diversos países. Titular en 2016 de la Cátedra José Bonifácio de la Universidad de San Pablo (usp). Brasil.

la erosión del espacio de pensamiento por el que he luchado toda mi vida que, en un sentido amplio, podríamos llamarlo de socialismo democrático. Además, justo en el momento en que más se necesita. Porque dentro de esa crisis de gobernanza se produce también una crisis de propuestas de la socialdemocracia, cuando debería ser la respuesta más adecuada a la insatisfacción de los ciudadanos ante la economía de la globalización, que es una economía de mercado que está perdiendo su sentido social, porque lo social parece un estorbo, y que aumenta las desigualdades.

En todo caso, el título no era ni improvisado ni sobrevenido, porque forma parte de una reflexión que dura ya veinte años sobre los problemas de gobernanza en la sociedad de la “globalización”. Por eso decidí dedicar el año de trabajo con los investigadores de la universidad a explorar cuáles son los problemas de la crisis de gobernanza que afectan a los poderes del Estado nación tal como lo conocemos: al Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial.

Llegué a la universidad para desarrollar la segunda de las sesiones el 2 de agosto de 2016, y dentro de la tormenta política desatada me sentía con muchas limitaciones. Debo decir que admiro y respeto a Brasil, pero me encontré un ambiente muy complicado. Tengo amigos en todo el espectro político brasileño, y de pronto comprobé que los amigos habían pasado de una fase de diálogo de fondo, pese a las discrepancias ideológicas, a la incapacidad del diálogo como herramienta para conocer al otro y llegar a acuerdos.

Quizás parte de la crisis de gobernanza de la democracia representativa sea una crisis del fundamento de la vida en democracia, que es el diálogo. No monólogos sucesivos, sino el esfuerzo para comprender al otro, dentro del respeto al marco legal existente, incluso para reformar ese marco legal y, desde luego, dentro del respeto al pluralismo de las ideas propio de las sociedades libres.

No obstante, lo que pasa en Brasil es solo un elemento de la realidad mundial en esa crisis de gobernanza. El año 2016 está lleno de ejemplos dramáticos que la ilustran: el Brexit en Gran Bretaña o la campaña electoral de Estados Unidos, por citar algunos casos evidentes. Tras el resultado de esas elecciones tenemos la imprevisibilidad del nuevo presidente

de Estados Unidos. También está el fracaso, aunque fuera momentáneo, del acuerdo de paz en Colombia, rechazado en la consulta organizada y recompuesto después en nuevas negociaciones y en vía parlamentaria.

Paradigmática también es la crisis en Venezuela, en medio de un diálogo que no parece que pueda prosperar. Un diálogo imprescindible para pactar las respuestas a los gravísimos problemas de la ciudadanía y a reconciliar a los venezolanos. No un diálogo para ganar un tiempo que no tiene Venezuela. Un diálogo que respete a las instituciones y la separación de poderes. Un diálogo sin presos políticos, siempre incompatibles con la democracia misma.

Para hablar de esa crisis, si tuviera que empezar por el final, señalaría un síntoma que se hace cada día más extendido: la política, cuando tiende a fracasar, se judicializa. Llevamos a los tribunales lo que no conseguimos validar en las urnas, o en el debate parlamentario, o en el diálogo para encontrar consensos básicos. Hablo de problemas de fondo. Y después de judicializar la política nos quejamos o lamentamos de que los tribunales se politicen. Pero es así, avanzamos en una creciente judicialización de la política y de vuelta nos viene como respuesta la politización de la justicia. Es lo mismo a lo que hace ya mucho tiempo se enfrentó Roosevelt y llamaron el gobierno de los jueces. Cuando quiso luchar contra la dramática Crisis del 1929 y parecía que rompía algunas reglas de juego, porque quería combatir el drama de aquella profunda recesión con políticas activas poco ortodoxas, el Tribunal Supremo se opuso y trató de anularlas.

Las acaba de repetir Obama durante su doble mandato. Porque lo que ha hecho el gobierno y la Reserva Federal en Estados Unidos es cualquier cosa menos ortodoxia económica. Tardíamente también lo ha hecho el Banco Central Europeo (BCE), a pesar de la resistencia de Alemania, empeñada con algunos otros socios en una política de austeridad, procíclica, que ha hecho sufrir a millones de ciudadanos y los ha empujado a tentaciones “populistas”.

Por tanto, el desafío ya viene de atrás y afecta a todos los poderes que configuran la democracia representativa. Así pues, mi reflexión, que prioriza la defensa de los valores de esa democracia, la única que conocemos, con la intermediación de los representantes de los ciudadanos elegidos a

través del voto, me lleva a explicar el compromiso cada vez más fuerte con el modelo que tenemos, sin dejar de buscar elementos correctores. Se trata de responder a los desafíos sin prostituir el valor de la democracia.

También hay que tener en cuenta el trasfondo ideológico que acompaña mi compromiso político de toda la vida, que me llevó a enfrentarme con la dictadura en España. Cuando pasaba la frontera hacia Francia, sentía una corriente de libertad; cuando regresaba a mi país, tenía un sentimiento de opresión, de pérdida de libertad, contra el que me rebelaba. ¿Por qué no sentía en mi propio país la libertad que disfrutaba al otro lado de la frontera? Parecía que escapara de una gran prisión, que ocupaba todo el territorio nacional, y a la vuelta me encontraba de nuevo prisionero, carente del oxígeno de la libertad.

De esa manera, la reflexión también tiene mucho que ver con el espacio socialdemócrata que habito. La gente se frustra con la democracia cuando se la presenta como la solución ideológica de sus problemas. La democracia no es una ideología, es una manera de organizar la convivencia para que los gobiernos sean gobiernos representativos. Así que diré una cosa que suena brutal y que matizaré enseguida, pues si no lo hago se quedará en el titular: la democracia no garantiza el buen gobierno, lo único que garantiza es que podemos echar al gobierno que no nos gusta. Esa es la gran diferencia con la dictadura.

Ahora bien, la ventaja de la democracia como forma de organizar la convivencia es que, a medio y largo plazo, siempre aporta un valor muy superior, en términos de respuesta a las necesidades ciudadanas, que los sistemas autoritarios o totalitarios. Por eso digo que, aunque no garantiza el buen gobierno, nos permite echar a los que lo hacen mal y, como a los gobernantes no nos gusta que nos echen, tratamos de hacerlo lo mejor posible y corregir nuestros errores. Necesidad que difícilmente tienen los autócratas, que siempre pueden echarles la culpa a otros, despreciando la opinión de los ciudadanos.

Al revés que en la autocracia, cuando se asume el gobierno en democracia, incluso las culpas que no tenemos nos la atribuyen como gobierno. Si cambia el escenario internacional y el crecimiento pasa de 4 a 2 o de 2 a -2, ¿quién va a tener la culpa sino el gobierno de turno? Lo mismo que el

gobernante se atribuye los méritos de un crecimiento que a veces depende de un cambio en la situación internacional, no de sus propias políticas.

Mi compromiso de fondo se basa en la convicción de que la gente que piensa como yo depende de la democracia para desarrollar sus ideas, para realizar sus proyectos políticos. Puestos a confesar creencias de fondo, les diré que creo que la moderación es la virtud de los fuertes. Cuanto más gritón e inmoderado es un líder político, más débil es en el fondo, porque el grito trata de compensar la falta de convicción, la falta de compromiso real. Yo vivo en ese espacio de moderación, de centralidad, que es el caldo de cultivo para el desarrollo de la convivencia democrática.

Mi fe en la democracia viene de antaño. Hace 39 años de un viaje muy especial que hice a Chile. Tenía 35 años, acababa de ser elegido diputado en las primeras elecciones democráticas después de cuarenta años de dictadura. Así que, con 35 años, mochila al hombro, llegué a Santiago con el propósito un poco disparatado de pedir la libertad de algunos presos de Pinochet. La locura no terminaba en Santiago, porque quería hacer después Santiago-Buenos Aires. De Buenos Aires me libró la decisión del triunvirato militar, que cuando estaba en Chile me declaró *persona non grata* y me prohibió la entrada en Argentina.

Pasé dos días en Santiago con el audaz propósito de sacar de la prisión a dos presos, a los que en aquel momento no conocía: Erich Schnake y Carlos Lazo. Piensen en la situación. Un diputado extranjero recién elegido, de 35 años, llega con tres periodistas, supuestamente como abogado, que lo era, para intentar sacar de la cárcel al presidente del Banco Central de Chile y al senador Schnake. Y lo conseguí.

Entonces Chile estaba en estado de sitio. Me alojé en el Hotel Carrera, hoy sede de la Cancillería, y, por la noche, desde la ventana veía que la ciudad estaba totalmente desierta, sin un alma en la calle. Sí había tanquetas de la policía circulando, pero con una particularidad: los semáforos seguían funcionando y las tanquetas se paraban cuando estaban en rojo. “¿Por qué se detienen en el semáforo si nadie va a cruzar?”, me preguntaba.

Hace veinte años estuve otra vez en Santiago para participar en una conferencia. Ya estaba trabajando en ese tema, por encargo de la Internacional Socialista. Éramos un equipo de catorce personas, entre otros

Ricardo Lagos, que recorrimos diferentes regiones del mundo para saber qué estaba pasando con el fenómeno que llamamos la globalización. Creamos la Comisión Progreso Global, que tenía el propósito de incidir sobre el proceso imparable de la globalización, para intentar que supusiera un progreso para todos. La Internacional Socialista aprueba la economía de mercado, pero sostiene que el mercado no constituye en sí mismo un valor. Por el contrario, considera el mercado como un instrumento al servicio de la sociedad, cuyo potencial puede verse mejor realizado y favorecer a un mayor número de personas, cuando los ciudadanos mismos, actuando de manera libre y a través de instituciones cívicas y políticas de carácter democrático, son los responsables de desarrollar su potencial. La globalización no es simplemente la ampliación del comercio de bienes y de servicios, sino más bien un fenómeno que pone de manifiesto el destino común de la humanidad y que requiere de una solidaridad aún mayor —en el ámbito internacional, nacional y entre los ciudadanos de todo el mundo. Llevamos por tanto años reflexionando sobre cómo evitar lo que se ha venido produciendo: un proceso de creciente desigualdad en la distribución del ingreso y de debilitación de las instituciones democráticas.

Recorrimos los cuatro continentes, hablando con todo el mundo: sindicatos, empresas, partidos políticos, etc., hasta entregar el trabajo en 1999. Hicimos nuestra tarea para intentar comprender las causas y los efectos de ese cambio mundial. Cómo ese cambio estaba impactando en nuestra realidad económica, social, cultural y, como es lógico, en nuestra realidad política.

Expuse por primera vez mi opinión de manera sistemática en la Cátedra Latinoamericana Julio Cortázar, de la Universidad de Guadalajara, en México, en la primavera de 1997, flanqueado por García Márquez y Carlos Fuentes, que se ocupó de la presentación. La revista mexicana *Nexos* editó la intervención, en el número posterior, como “Siete Asedios al Mundo Actual”<sup>2</sup>. Los resultados de ese trabajo fueron presentados y aprobados

2. Felipe González, “Siete Asedios al Mundo Actual”, *Nexos*, vol. 21, n. 243, pp. 37-45, mar. 1998, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=8827>, acceso en: 9 feb. 2017.

en el congreso de la Internacional Socialista, que se celebró en París, en el otoño de 1999.

En dicha conferencia de hace veinte años realicé una síntesis de las condiciones financieras, tecnológicas y políticas que el mundo actual impone a las naciones y a sus gobernantes, que resumí en estos siete puntos:

- **La globalización** – Por aquel entonces se hablaba de globalización de una manera especial, porque estaba pasando algo que realmente producía una gran aceleración del proceso y no solo, ni fundamentalmente, era la mundialización en términos comerciales. Había algunos movimientos espectacularmente nuevos. Por ejemplo, la información en tiempo real. Sabemos lo que pasa en el mundo en tiempo real, sabemos lo que ocurre en cada sitio, y ese saber instantáneo o simultáneo, ese impacto de la revolución tecnológica, es lo que definía un nuevo fenómeno de mundialización, junto a un cambio político trascendental: la liquidación de la política de bloques, el fin de la bipolaridad, todavía no sustituida por nada.
- **La revolución tecnológica** – Dicha revolución plantea un triángulo problemático realmente difícil de equilibrar, un triple problema de competitividad, de empleo y de sostenibilidad del Estado de bienestar en las sociedades desarrolladas. Los problemas de competitividad son visibles. Quien no se adapta, y rápidamente, a los cambios tecnológicos con un proceso permanente de reconversión y de reestructuración queda tarde o temprano fuera del mercado, y nadie será capaz de cerrar las fronteras en una imperial autarquía, salvo a costa de un retraso histórico todavía mayor y a veces irrecuperable. Se plantea entonces uno de esos problemas clásicos de las sociedades desarrolladas: esa base de población ocupada debe ser capaz de sostener a lo que son sectores pasivos de la sociedad, a las personas mayores y los desempleados, en una política de solidaridad a través de las pensiones, los servicios públicos, la sanidad, etc. Sin embargo, esa base de la población ocupada se seguirá estrechando, al tiempo que está cambiando, y profundamente, el concepto de solidaridad. La quiebra de la solidaridad, unida a la transformación que está produciendo, entre otros factores, la revolución tecnológica, es uno de los desafíos más serios que tienen por delante

quienes creen que lo fundamental para la política es responder a los problemas de la sociedad.

- **Movimientos de capital: ¿casino financiero mundial?** – No renuncio a la formulación, por lo menos teórica, de que debe haber un marco regulatorio para esos movimientos de capital, aunque nadie se atreva a decirlo. No puede ser una regulación nacional, ni siquiera regional, pero el Fondo Monetario Internacional (FMI), las grandes autoridades mundiales en la materia acabarán por tener un marco regulatorio. Es imprescindible que haya un mecanismo de prevención de conflictos financieros y de respuestas rápidas a esos conflictos, porque ellos se van a seguir produciendo.
- **La crisis del Estado** – Si los desafíos de la globalización, la revolución tecnológica y la libertad de movimientos de capitales son así, ¿qué podemos hacer con el Estado? ¿Qué papel tiene que jugar el Estado? ¿Y qué tipo de Estado hace falta? La reforma del Estado parece imprescindible. El Estado nación tal como lo conocimos en la Edad Contemporánea está en crisis. Sufre no solo de los problemas anteriores sino también de una tensión hacia la supranacionalidad, hacia la búsqueda de espacios más allá de las fronteras del Estado nación. El modelo puede ser el Tratado de Libre Comercio (TLC) o la Unión Europea (UE) o el Mercado Común del Sur (Mercosur), pero las tendencias a la supranacionalidad son las mismas, son un fenómeno mundial. Así pues, esa dimensión supranacional del Estado está dejando en parte vacío de contenido al Estado nacional. El otro lado de la pinza que aprieta al Estado nacional viene de dentro: es la descentralización política a nivel interno, fenómeno que también pone en cuestión el concepto tradicional de Estado nacional. Los Estados tenderán a ser realmente federales, porque la descentralización política es un fenómeno imparable. La aproximación del poder al pueblo, del representante al representado, es un signo de nuestro tiempo que hace más complejo el ejercicio del poder. La reclamación identitaria, frente a la homogeneidad de la globalización, tiende asimismo a la distribución interna del poder.
- **Políticas macroeconómicas sanas** – Dadas las circunstancias y los desafíos del mundo, las políticas macroeconómicas sanas –equilibrio

fiscal, baja inflación, control estricto del gasto público según las capacidades reales de financiarlo— son una obligación del gobierno. Más aún: el gobierno que no es capaz de trabajar por una política macroeconómica sana es un gobierno que puede ser tachado de irresponsable.

- **¿El Estado para qué? La legitimación social de la política** – ¿Cuál es el papel y la fisonomía que debe tener el Estado moderno, el Estado que requieren los desafíos de la globalización, del cambio tecnológico, de las tensiones de la supranacionalidad y la descentralización? ¿Cuál es la función del Estado? ¿El Estado para qué? Lo diré en términos que les gustarían a los economistas liberales: para crear capital físico y capital humano. El *capital físico* es la necesaria infraestructura de comunicaciones, de telecomunicaciones, de energía, esto es, la infraestructura material que facilite el desarrollo. En cuanto al *capital humano*, vale decir educación, educación y más educación, pero también salud y protección social. Los gobernantes, a mi juicio, tienen la obligación de dar razonable igualdad de oportunidades a los ciudadanos. Hoy el poder político, sin duda, está obligado a hacer una buena administración de los recursos, siempre escasos, aunque socialmente solo se legitima si atiende a los derechos básicos de los ciudadanos.
- **¿Cómo organizar la comunidad internacional?** – Nos amenazan nuevos conflictos, que el politólogo estadounidense Samuel Huntington<sup>3</sup> definió como choque de civilizaciones. No hay bipolaridad, aunque tampoco un nuevo equilibrio. Tenemos que avanzar en su creación, atendiendo a las nuevas realidades y a los nuevos desafíos. Un regionalismo abierto, política, económica y comercialmente, es lo que más se acerca, internacionalmente, a una respuesta adecuada a ese desorden que genera un mal llamado multilateralismo puro. ¿UE, Mercosur, Grupo de los Tres (G3), Área de Libre Comercio de las Américas (Alca)?” Por ahí va la respuesta. Hay que redefinir la Organización de las Naciones Unidas (ONU), su Consejo de Seguridad y sus organismos. También

3. Samuel Phillips Huntington (1927-2008) es autor del afamado ensayo *El Choque de Civilizaciones y la Reconfiguración del Orden Mundial* (1996) y de otros estudios sobre la política estadounidense, la democratización, la política militar, la estrategia y la política de desarrollo.

hay que pagar las cuotas para exigirle un buen funcionamiento. Al FMI y al Banco Mundial les falta una pata para recuperar el equilibrio. La que perdió a comienzos de los 1970, abandonando al patrón oro, hay que volver a encontrarla. De lo contrario, las crisis financieras, de imprevisibles consecuencias, se seguirán produciendo.

A lo largo de los años, mi compromiso con la democracia largamente deseada en nuestros países era mayor, así como mi preocupación por los elementos de crisis que se estaban produciendo. Porque para nosotros, para los que compartimos una manera de ver la política desde el espacio socialdemócrata, el sistema democrático es absolutamente determinante. Cuando hay un deslizamiento hacia un autoritarismo de derecha, nosotros somos considerados “compañeros de viaje” de lo que fueron las alternativas comunistas y nos persiguen por eso. Cuando triunfa el autoritarismo de izquierda, nosotros somos considerados “socialtraedores” y, por eso, un obstáculo para el proyecto totalitario. Incluso hoy, desaparecido el bloque soviético, las nuevas “utopías regresivas” de las que hablaba Fernando Henrique Cardoso, que cuestionan la democracia representativa, nos consideran los enemigos a batir.

Por tanto, nuestro espacio se estrecha o se agota con la pérdida de libertad. Tenemos que defender la democracia contra todas las tentaciones autoritarias. Tenemos que defender las libertades democráticas como nuestro espacio vital para desarrollar nuestros proyectos. Para intentar que tengamos una economía de mercado, pero no una sociedad de mercado, para darle un sentido que, como dice el papa Francisco, consiste en ponerla al servicio del hombre. Para evitar que el ser humano sea considerado una mercancía más y no el objetivo último de nuestras políticas económicas y sociales.

Ese compromiso sin fisuras me ha costado algunos disgustos, mucho más en estos años. Por ejemplo, la incompreensión, incluso entre algunos amigos de mi posición en Venezuela. No hay democracia sino tiranía cuando es la oposición la que exige que se cumpla la Constitución Bolivariana y el gobierno se niega a respetarla y aplicarla. Se niega a respetar a la Asamblea Nacional elegida democráticamente con mayoría opositora. Se niega a liberar a los presos políticos, cuya sola existencia es incompatible

con la democracia. Incluso se niega a someterse al referéndum revocatorio del mandato presidencial, previsto constitucionalmente. Es una aportación de Chávez a la llamada Constitución Bolivariana, afirmando que los representados tienen derecho a revocar a sus representantes si no lo están haciendo bien.

Cuando he puesto de manifiesto esa realidad, me descalifican diciendo que estoy defendiendo a la “derecha contra un gobierno de izquierdas”. No es verdad, lo que defiendo es la democracia frente al autoritarismo, la libertad frente a la opresión y no me condiciona que ese autoritarismo se califique de izquierdas o de derechas. El argumento “pero cómo apoya usted a gente que está en contra de un gobierno de izquierdas” es tan inconsistente como la defensa del estalinismo. Además, ¿por qué es de izquierdas ese gobierno? ¿Por qué ha destruido y depredado la riqueza de un gran país y llevado a su gente a una crisis alimentaria y de medicamentos sin precedentes? ¿Por qué encarcela a los que no piensan como el gobierno y silencia a los medios de comunicación? Venezuela fue durante muchos años, con sus defectos, una democracia capaz de acoger a los perseguidos por nuestras dictaduras. No podemos admitirlo. No se puede ser rebelde contra el autoritarismo de derecha y obsecuente con el autoritarismo de izquierda, porque para nosotros es la misma muerte, el mismo espacio que desaparece.

Eso en cuanto a mis convicciones a la hora de defender un valor que no es una ideología, sino una forma de organizar la convivencia para poder desarrollarnos en el pluralismo de las ideas y en la diversidad de sentimientos de pertenencia. Precisamente desde esa convicción vengo llamando la atención sobre la crisis de gobernanza de la democracia representativa que tenemos que analizar para encontrar respuestas. Es un fenómeno que afecta a todas las naciones que se rigen por ese modelo y, por eso, coincide fundamentalmente con Europa y América, con algunas excepciones en otras áreas del mundo.

Recuerden que la fortaleza de Estados Unidos se ha basado en el mantenimiento de un área de consenso entre los dos grandes partidos —Republicano y Demócrata—, que durante un largo siglo parecían haber decidido que sus legítimas discrepancias se detenían en el momento en que

se consideraba que los intereses fundamentales del país estaban en juego. Pues bien, ese consenso básico ha desaparecido. El espectáculo que inició el Tea Party se ha agudizado en la campaña electoral con la irrupción de Trump, y ahora, después de su triunfo contra pronóstico, parece que será definitivamente liquidado.

La democracia estaba siendo sustituida por la “vetocracia”. Hemos oído de todo en esa lucha encarnizada. Como los elementos que definen esa nueva política están la consideración de Obama como un comunista infiltrado en el sistema, el rechazo a la inmigración, a las minorías, el proteccionismo y el aislacionismo, incluso la aceptación de la mentira sistemática, lo que ahora llaman “posverdad”, como una nueva forma de conseguir votos.

Es curioso observar cómo durante toda la campaña estadounidense muchos se consolaban reafirmando en que la victoria de Trump era imposible. Yo les decía siempre lo mismo: que Trump ya había ganado antes de las elecciones. Ya ganó desde el punto de vista de la convivencia democrática; ya ganó porque ya hay un porcentaje muy alto de estadounidenses que creen que ese mensaje es correcto. Y es un mensaje que da en la línea de flotación de la convivencia y de los valores de la democracia. Ahora, que además ha ganado de verdad, vemos cómo tanto sus declaraciones como el equipo que ha elegido confirman que hará lo que anunció en campaña, frente a quienes pensaban que iba a moderarse en el poder.

En esa crisis de gobernanza de la democracia representativa hay factores externos e internos. De los internos nos tenemos que cuidar nosotros mismos, porque son aquellos que podemos mejorar y decidir en nuestro propio espacio nacional y por eso mismo son los menos difíciles de recuperar y mejorar.

A los Poderes Ejecutivos les tenemos que exigir previsibilidad, eficiencia y transparencia. Que sean previsibles en su proceso de toma de decisiones. Lo que ha hecho a Chile fuerte, por ejemplo, diferencialmente fuerte en la región y a nivel internacional, es que ha sido un Estado muy previsible, con reglas de juego permanentes y que se reforman mediante el diálogo. El país ha mantenido áreas de consenso razonables, que no se alteran con los cambios de gobierno. No es que tenga una normatividad

superior a otras, es que tiene una normatividad previsible y que tiende a cumplirse, produciendo confianza en general, confianza para todos. Por ejemplo, confianza para evitar que la inversión sea depredadora temiendo la imprevisibilidad; para que sea de largo plazo y consistente con la vocación de desarrollo socioeconómico sostenible; para que no sea “ganemos lo más posible en el menor periodo de tiempo, por si nos cambian las reglas de juego y perdemos la inversión”.

No obstante, hay un par de exigencias que añadir: los gobiernos tienen que ser eficientes en su toma de decisiones y transparentes para combatir la desconfianza por la corrupción. Hay que añadir transparencia sin olvidar que una de las virtudes de la democracia representativa es que los procesos de toma de decisiones tienen un periodo de inmersión –como el embarazo antes del parto–, y no están totalmente a la luz en todo momento. La transparencia es necesaria, y una asignatura pendiente, pero en el debate político actual solemos confundirla con exhibicionismo.

Por tanto, para el Poder Ejecutivo debemos pedir mejoras en la previsibilidad, en la eficiencia y en la transparencia. Para eso debemos aprovechar todas las posibilidades que nos dan las nuevas tecnologías. Por ejemplo, hoy es posible implementar un buen *software* que siga los ingresos y gastos previstos en los presupuestos, que cada semana nos dé información suficiente de cómo evolucionan los ingresos y los gastos. Si estábamos previendo ingresos normativos de 100, pero el sistema dice que esos ingresos normativos van por 85, no por 100, hay que corregir y explicar. Si estábamos previendo un gasto de 98 o de 102, aunque el gasto no se esté ejecutando más que en un 70% en el tiempo previsto o hay sobrecostes en los proyectos de inversión difícilmente explicables, tiene que saltar la alerta y tiene que haber una reacción. Detrás de la ejecución del gasto siempre hay la posibilidad de detectar un manejo con prácticas irregulares o un manejo que pueda revelar corrupción. Esto sería la transparencia en serio y no el ejercicio a menudo más postural que estructural el cual estamos viendo hoy en día.

En los Estados Unidos inventaron la Oficina Presupuestaria del Congreso (Congressional Budget Office), pero hoy esa oficina puede ser un *software* con terminales donde queramos, por ejemplo, en los ordenado-

res de los representantes parlamentarios y en las redacciones de los medios de comunicación del país. Y les aseguro que donde siempre hay algo que investigar suele ser en la ejecución del gasto, que además tiene costes económicos y costes de oportunidad enormes. ¿Por qué ese expediente se retrasa innecesariamente? ¿Qué hay detrás de esa aparente ineficiencia? Y eso se lo puede cantar a uno una máquina. Las decisiones no las van a tomar las máquinas, o sobrarían los gobiernos. Pero la información para mejorar la eficiencia y la transparencia, sí.

A mí me llama la atención que ahora, incluso en las relaciones internacionales, los máximos responsables políticos comunican sus posiciones por Twitter. Normalmente cuando se tuitea –yo no lo hago –, primero se escriben los 140 caracteres y después se piensa lo que se dijo. Creo que lo razonable es pensar lo que se va a decir, cuando se tiene gran responsabilidad, y después expresarlo. Esa consideración me llevará a algunos de los impactos externos sobre la democracia representativa que se derivan de una revolución informacional que ha transformado la comunicación entre los seres humanos a través de internet, creando la sociedad en red.

La segunda cuestión es una reflexión sobre el Poder Judicial que ya mencioné antes. El Poder Judicial como poder independiente es el de cada juez o cada tribunal. En España tenemos un Consejo General del Poder Judicial, que representa el gobierno de los jueces, nombramientos o sanciones. El poder del Estado lo representan los órganos judiciales. La independencia se atribuye al juzgador. Existe el riesgo de que los que tienen ese inmenso poder se conviertan en estrellas mediáticas o que acaben sometidos al Poder Ejecutivo.

De nuevo, Venezuela me permitirá explicar un caso de sometimiento claro del Poder Judicial al Ejecutivo. La nueva Asamblea Nacional de Venezuela, elegida el 6 de diciembre de 2015, con mayoría opositora muy amplia, ha aprobado veinte leyes y diecinueve han sido declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Lo mismo han hecho con las competencias de control del Ejecutivo y, desde hace unos meses, la Corte Constitucional ha declarado inconstitucionales, *a priori*, todas las decisiones que tome la Asamblea en el uso de su soberanía, porque dice que están en desacato. O sea, después

de las elecciones y antes de que tomara posesión la nueva Asamblea el 5 de enero de 2016, la Asamblea saliente utilizó una mayoría negada ya en las urnas para modificar la composición de la Corte Suprema con la finalidad de cercenar todas las competencias de los nuevos representantes de la voluntad popular. Un verdadero autogolpe, que niega desde entonces la independencia de la Asamblea Nacional y con ello la voluntad soberana de la mayoría de los venezolanos.

¿Qué pasa con el Legislativo? El Legislativo, en una democracia representativa salvo en su misión de control al Ejecutivo, no puede y no debe seguir la inmediatez que imponen las redes sociales en el debate político. ¿Cómo poner al Legislativo a legislar sobre las emociones y movimientos que se suscitan cada día en las redes sociales? El control del Ejecutivo aun permite seguir el ritmo de lo inmediato, aunque en su misión legislativa la representación supone una mediación entre el ciudadano que vota y la ley que hay que aprobar, una mediación que serena el ánimo para no legislar a golpe de emoción o a golpe de coyuntura.

Hay que modernizar, actualizar la legislación, pero tiene que ser con esa pauta temporal que permite una reflexión más serena y profunda que la emoción o el arrebató de un momento. Esa inmediatez de las redes sociales descoloca también a los medios de comunicación tradicionales, porque, cuando aparece un titular de cuatro columnas en un medio tradicional, la noticia ya lleva tiempo en las redes sociales.

Por tanto, hay un impacto externo y una revisión necesaria del funcionamiento de la representación parlamentaria con fórmulas de acogida más fáciles en la tarea de controlar al gobierno que en la tarea legislativa. En la tarea legislativa, lo que hay que pedir a los representantes es que sean conscientes de que una ley no se hace para resolver la coyuntura de la emoción de un momento, sino para ordenar la convivencia en el medio y largo plazo, superando una pasión que tenemos todos los que compartimos una especie de “identidad de identidades”, sobre la cual diría Carlos Fuentes: la pasión de hacer normas, de legislar.

De esa manera, creemos que todos los problemas que encontramos en la tarea de gobierno se resuelven haciendo una ley. En consecuencia, una vez que hacemos una ley nos quedamos tranquilos, pensando que ya

cumplimos, sin analizar cómo permea la sociedad en la que vivimos. Yo tenía cierta precaución al pensar cuánta mayoría social, no cuantos de los que me votaban, estaba en disposición de aceptar una propuesta de cambio legislativo, para saber si con base en esa mayoría social se iba ampliando el consenso para que esa ley calara profundamente y contribuyera realmente a un cambio social. Por ejemplo, en España ha habido muchas leyes educativas como alternativas de gobierno. Como es obvio que la educación no es un problema de una etapa de gobierno, tenemos que afrontar la necesidad de hacer un pacto educativo que nos dure un par de décadas.

Por tanto, tenemos una crisis de gobernanza en la que podemos mejorar con nuestro esfuerzo los aspectos clásicos de la gobernanza, pero los aspectos nuevos, los externos o sobrevenidos que están impactando sobre la gobernanza, exigen mejorar nuestra comprensión sobre la nueva realidad que, en términos generales, llamamos globalización. La tentación más fácil consiste en reparar los fallos de la democracia representativa, sustituyéndola por la llamada democracia directa, pero la realidad nos muestra cada día que la apelación al referéndum o plebiscito, más que mejorar la democracia, con frecuencia provoca problemas más graves que los que trata de resolver.

Empecé a hablar del impacto de la revolución de la comunicación entre los seres humanos que es internet y que ahora canalizamos en redes sociales. La humanidad siempre ha buscado comunicarse entre sí, a eso responden movimientos migratorios, incluso desde que salieron los primeros hombres de África. Pero también las conquistas, el comercio, el turismo, la libertad de establecimiento. Tantas y tantas cosas expresan la necesidad de las personas de comunicarse con el otro, a veces con violencia y afán de conquista, otras con curiosidad o con solidaridad.

La revolución tecnológica es un instrumento neutral. Depende de quien la utilice y para qué se utilice. La red la puede utilizar un terrorista o un cártel de la droga, o la puede utilizar alguien que quiera hacer acción humanitaria o prestar servicios con eficacia. La red puede ayudarte a tener más información o llenarte de basura y mentiras. Pero la revolución consiste en que por primera vez el ser humano se comunica con el otro sea cual sea la distancia a la que viva el otro, eliminando las dos barreras,

que son una, de la comunicación: el tiempo y el espacio. La revolución de la comunicación entre los seres humanos aceleró todos los cambios e impactó sobre nuestras vidas en todas las dimensiones de esta.

Recuerdo mis conversaciones con Gorbachov tras la caída de la Unión Soviética. ¿Cuánta importancia ha tenido en el hundimiento del sistema esa revolución informacional que se negaban a valorar considerándola como una banalidad occidental que no merecía la pena investigar?

Esos impactos externos sobre la gobernanza de la democracia representativa nos llevan a una crisis del Estado nación como ámbito de realización de la soberanía, de la democracia y muchas veces de la identidad, creando tensiones de supranacionalidad y, a veces, de intranacionalidad. Ese espacio de supranacionalidad es por lo que América Latina lucha como región. En cambio, Europa parecía haberlo conseguido, pero ahora vuelve a cuestionárselo. Europa desarrolló, en los últimos sesenta años, ámbitos de soberanía compartida más allá del espacio natural de realización de la democracia que es el Estado nación. Esa crisis de supranacionalidad ha hecho que dependamos de factores que no están en la urna, en la papeleta de voto. Queremos estimular a los jóvenes a participar, aunque el mensaje que les damos es terrible: ¡atención: si usted toma esta decisión los mercados no la aceptarán! Y el ciudadano dirá con decepción que le señalen el lugar donde está la urna del señor “mercado”.

No estoy reprochando, estoy describiendo una crisis que nos afecta a todos, la de la supranacionalidad, la crisis del impacto de la globalización económica, sobre todo financiera, sobre el espacio de realización de la democracia que sigue siendo local, que sigue siendo de ámbito nacional. Esa crisis de supranacionalidad produce un rechazo creciente en todas las partes porque no vemos la solución que satisfaga las necesidades y los miedos de los ciudadanos. En Estados Unidos con Trump y en Gran Bretaña con el Brexit hay un movimiento de nacionalismo excluyente, de aislacionismo en las fronteras propias. Son propuestas ahistóricas que niegan la globalización en lugar de intentar gobernarla. Porque la globalización es un fenómeno que está para quedarse y el desafío es cómo hacemos para gobernarla, para que sea un ingrediente de nuestra tarea de gobierno en la democracia representativa y ponerla al servicio de los ciudadanos.

Todas las aspiraciones integracionistas de América Latina que son aspiraciones de verdad, pero que nunca se transforman en realidades operativas, generando frustraciones, están marcando esta doble y contradictoria tendencia que es la propensión a responder desde un espacio mayor que el nacional a los desafíos de esa globalización y la falta de comprensión de que, para realizar espacios supranacionales y enfrentar con más eficiencia esos desafíos, tenemos que aceptar que haya una armonización razonable de las reglas de juego de cada uno de nuestros países. Aceptamos con naturalidad reglas globales para el fútbol y las rechazamos para las relaciones comerciales y otros factores de integración.

Dos problemas graves afectan a las sociedades de la UE: la reaparición de nacionalismos excluyentes frente a los valores de la UE y la incapacidad para enfrentar la economía de la globalización sin perder la dimensión social del modelo europeo.

El Brexit, decidido por David Cameron, no sé en qué mal sueño que nunca hubiera tenido Margaret Thatcher, plantea un problema para el conjunto de Europa que formularía como una dicotomía: ¿será una vacuna para el resto de la UE o será un contagio que termine destrozando el conjunto de la UE, como obra de supranacionalidad y soberanía compartida? Tengo la esperanza de que sea más vacuna que contagio, aunque no dejo de dudar, por la evolución de los acontecimientos. De ese modo, me preocupa porque la historia del siglo xx de Europa, sobre todo la primera mitad, es una historia terrible, dominada por el nacionalismo como enfermedad. Una historia que provoca dos guerras que llamamos mundiales por la trascendencia que tuvieron, una enfermedad que galopa de nuevo en Europa.

No obstante, hay un segundo problema que afecta a mi manera de ver el mundo y con el que termino. El modelo de la economía de la globalización está dominado por la economía financiera sobre lo que podríamos llamar la economía real productiva generadora de riqueza y empleo. Además, creo que, como consecuencia, redistribuye de manera desigual el ingreso, provocando injusticia social y planteando problemas de sostenibilidad.

No se puede dudar que la integración global ha traído tremendos beneficios, pero al capitalismo global no le faltan problemas. El sistema capitalista global actual solo puede sostenerse por medio de esfuerzos de-

liberados y persistentes por corregir y contener sus deficiencias. Allí es donde estoy en contra de la ideología del *laissez-faire*, que propone que el libre comercio es autosustentable y los excesos del mercado se corregirán por sí solos, implicando que los gobiernos o los reguladores no interfieran con el sistema de autocorrección.

Permítanme agrupar las deficiencias del sistema capitalista global bajo cinco rubros principales, categorías de algún modo arbitrarias donde las diversas áreas problemáticas están interconectadas:

- **Los beneficios del capitalismo global están desigualmente distribuidos** – Generalizando, el capital está en una posición mucho mejor que el trabajo, porque el capital es más móvil que el trabajo.
- **Los mercados financieros son inherentemente inestables y los mercados financieros internacionales lo son aún más** – La teoría económica se ha construido sobre el concepto de equilibrio y, desde mi punto de vista, ese concepto está fuera de lugar. No existe tal cosa como un equilibrio en los mercados financieros, puesto que los participantes en el mercado tratan de dar por descontado un futuro formado en sí mismo por expectativas de mercado. La pregunta se mantiene por sí sola, ¿qué se debe hacer para preservar la estabilidad del sistema financiero? No es una pregunta que pueda contestarse de manera abstracta, porque cada situación es diferente. Los mercados financieros se entienden mejor como un proceso histórico y la historia nunca se repite por completo.
- **Existe la tendencia natural hacia el surgimiento de monopolios y oligopolios, y eso tiene que desalentarse por medio de regulaciones** – El proceso de globalización es tan reciente que este asunto no se ha tomado en serio en el ámbito global, pero, ya que estamos lidiando con un proceso histórico, solo es cosa de tiempo antes de que suceda. Pero ¿a quién corresponde el trabajo de prevenir la excesiva concentración de poder y preservar la estabilidad en los mercados financieros?
- **El papel del Estado** – Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el Estado ha jugado un incesante papel en mantener la estabilidad económica, asegurar la igualdad de oportunidades y proveer una red de se-

guridad social, particularmente en los países altamente industrializados de Europa y América. Sin embargo, la capacidad del Estado para vigilar el bienestar de sus ciudadanos ha sido severamente perjudicada por la globalización del sistema capitalista, la cual permite al capital escapar de los impuestos más fácilmente que el trabajo. El capital tenderá a evadir países donde el empleo está altamente tasado o altamente protegido, tendiendo a incrementar el desempleo. Existe otro papel que el Estado ha jugado en el desarrollo económico. En los países que carecen de capital local el Estado se ha aliado a los intereses de negocios locales, y les ha ayudado a acumular capital. Eso es contrario a la teoría de la competencia perfecta, pero ha llevado a una estrategia exitosa en países como Japón, Corea y los variados Tigres Asiáticos. Mientras el modelo funciona, pone de relieve algunas preguntas importantes acerca de la relación entre el capitalismo y la democracia. Claramente, un régimen autocrático es más favorable para la rápida acumulación de capital, mientras que un país democrático y próspero es más favorable para el desarrollo de las instituciones democráticas que uno desamparado. Así que es razonable prever un patrón de desarrollo que vaya desde la autocracia y la acumulación de capital hasta la prosperidad y la democracia. Pero la transición desde la autocracia hasta la democracia está lejos de ser segura. Solamente es natural para aquellos que son capaces de aferrarse a su poder. En ese contexto, el énfasis en los valores asiáticos puede servir como un pretexto conveniente para resistir a las aspiraciones democráticas.

- **Los valores y la cohesión social** – La cuestión escapa al ámbito de la teoría económica. La economía la ha excluido deliberadamente, tomando los valores por dados. Pero los valores no están dados, implican una moda reflexiva; es como decir que están moldeados por el mismo proceso al que ayudan a formar. La teoría económica ignora esta relación. Toda sociedad requiere algunos valores compartidos para permanecer unida. Sin embargo, nuestra sociedad global incorpora muchas y diferentes costumbres, tradiciones y religiones. Creo en la idea de que una sociedad abierta puede servir como un valor compartido por toda la humanidad, así como proveer las bases conceptuales para las instituciones que nuestra sociedad global requiere.

Pero ¿qué es la sociedad abierta? Superficialmente, es solo un modo de describir los aspectos positivos de la democracia: el más alto nivel de la libertad coincide con la justicia social. Está caracterizada por el dominio de la ley, el respeto a las opiniones minoritarias y a las minorías, la división de poderes y una economía de mercado. Los principios de la sociedad abierta están admirablemente asentados en la Declaración de Independencia. Pero la declaración comienza con la presentación de “estas verdades que sostenemos por ser evidentes por sí mismas”, mientras que los principios de la sociedad abierta son cualquier cosa menos evidentes en sí mismos; requieren establecerse por consentimiento común. En Estados Unidos han sido sacralizados en la Constitución. Pero nuestra sociedad abierta global no tiene Constitución y no reconoce los principios de la sociedad abierta.

Para que el sistema capitalista global sobreviva debe satisfacer las necesidades y aspiraciones de sus participantes. Hoy en día lo hace. Con el paso del tiempo, las deficiencias —algunas de las cuales he señalado— pueden hacer sentir su efecto, y el auge puede convertirse en una quiebra. No obstante, la quiebra siempre a la vista puede sortearse si reconocemos los defectos a tiempo. Lo que es imperfecto puede mejorarse. Para que sobreviva el sistema capitalista global necesita una sociedad global que se esmere constantemente en corregir sus deficiencias: una sociedad global abierta.

¿Por qué, en un momento en que la redistribución del ingreso es desigual cuando se crece, y mucho más cuando hay que ajustarse, se debilita la alternativa que representamos los socialdemócratas? Porque nosotros no estamos viendo la nueva realidad. Nosotros, los dirigentes de ese amplio espacio de la socialdemocracia, no identificamos las aspiraciones de la sociedad que hemos contribuido sustancialmente a cambiar para mejor. De tal manera que hay un desfase entre nuestra visión de la sociedad, que no es la sociedad que contribuimos a cambiar, y las aspiraciones de la sociedad actual. En ese desfase hay un elemento de incompreensión tan grande que se debilitan nuestras posiciones.

La memoria es una mochila que llevamos en la espalda. Algunos sentimos el peso de la mochila, otros se olvidan de que la mochila está ahí y, cuando se olvidan, la mochila es caprichosa y se voltea: en lugar de estar en la espalda se pone en frente de la cara y le impide a uno ver el futuro.

Por tanto, uno tiene que tener en cuenta lo que ha vivido para ser capaz de ofrecer respuestas a lo que estamos viviendo y a lo que aspiramos vivir. Si no se considera lo vivido, las respuestas pueden crearse en el vacío. Hay políticos adanistas, que imaginan que la historia empieza con ellos. Cometen grandes errores. La historia pesa, pero no debe condicionar tanto como para inmovilizarnos, debe condicionar para comprendernos a nosotros mismos y avanzar con políticas de reformas, a través del dialogo y de la conformación de mayorías sociales. Todos necesitamos reformas para superar la crisis de la gobernanza en sus factores endógenos y la crisis de gobernanza en sus factores externos que están afectando a nuestra realidad y a nuestro proceso de toma de decisiones, que nunca resolveremos solos, en el aislamiento. Tenemos que resolver los desafíos en espacios más amplios que el Estado nación, con una supranacionalidad inteligente y ordenada con reglas, sin tener la tentación cada día más aguda de volver a encerrarnos en nuestras fronteras.

---

## **primeira parte**



# La efectividad de los gobiernos

VÍCTOR LAPUENTE GINÉ<sup>1</sup>

Finlandia, 1868. El país sufre la Gran Hambruna. En una economía agrícola de subsistencia en la cual los campesinos servían de por vida a sus señores latifundistas, una sola mala cosecha desencadena la tragedia. Los precios se disparan. El hambre y las epidemias multiplican por cinco la tasa de mortalidad. La muerte se ensaña especialmente con niños y ancianos. Muchos emigran. En solo dos años, Finlandia pierde un 9% de su población. Políticamente, las cosas no van mucho mejor. Finlandia está en manos de potencias extranjeras: primero Suecia, luego Rusia. Y en el interior del país bulle un conflicto de clase que desembocará en la cruenta civil entre “blancos” y “rojos” de 1918, antecedente de las revoluciones y contrarrevoluciones que azotarían Europa en el periodo de entreguerras. Tras la guerra, no llega la paz, sino un “terror blanco” que combina una severa represión legal con asesinatos arbitrarios. Los presos son encerrados en condiciones inhumanas para que mueran de frío y malnutrición. Son los primeros campos de concentración europeos.

Finlandia, hoy. El país de la Gran Hambruna y la pervivencia de relaciones feudales, subyugado por la Rusia zarista y amenazado por la Unión Soviética, desgarrado por una guerra civil y la represión posterior, está en las posiciones de cabeza de cualquier indicador de calidad de vida. De 1860

1. Doctor en ciencias políticas por la Universidad de Oxford, Reino Unido, profesor e investigador en el Instituto de Calidad de Gobierno de la Universidad de Gotemburgo, Suecia. Sus intereses principales son el análisis de políticas públicas, el funcionamiento de las administraciones desde un punto de vista comparado y las causas y consecuencias de la corrupción.

a 2000, la economía finlandesa creció el doble que la media de los países europeos. De ser más pobre que Argentina ha pasado a tener una renta per cápita tres veces mayor. En competitividad e innovación, en salud y educación, en protección social e igualdad, todos queremos ser Finlandia.

¿Qué hizo posible el “milagro” finlandés? ¿o el milagro inverso argentino? Seguramente, ha habido muchos factores, pero hay uno que, a la luz de la evidencia acumulada por muchos estudios en muchos puntos distintos del planeta, es una causa si bien no suficiente sí necesaria para el desarrollo: la efectividad de los gobiernos. El progreso de las naciones depende críticamente de la calidad de sus instituciones públicas, como han acreditado los economistas más influyentes<sup>2</sup> y han certificado todos los organismos internacionales involucrados en el desarrollo. Así, el Banco Mundial ha calculado que una mejora de las instituciones de un país que le lleve a escalar una desviación estándar en los indicadores de buen gobierno multiplicará por dos o por tres su renta per cápita a largo plazo<sup>3</sup>. Es una ganancia sustancial.

Pero ¿qué es un gobierno efectivo? Como han señalado muchas voces críticas, cuanto más deseable parece que es tener una buena gobernanza pública, más problemático es ese concepto como guía económica universal. Está claro que tener gobiernos efectivos ayuda, pero no está tan claro con base en qué mecanismos particulares. Insistir en que el gobierno bueno o efectivo ayuda a tener una sociedad buena o efectiva es tautológico. Lo que necesitamos saber es qué características estructurales, qué instituciones concretas, hacen efectivo a un gobierno. Este es el objetivo de este artículo: desentrañar el concepto de gobierno efectivo: qué es, cómo se consigue y, tan o más importante, cómo no se consigue.

2. Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Performance*, Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press, 1990; Daron Acemoglu y James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Nueva York, Crown Business, 2012.
3. Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, “Measuring Governance Using Cross-country Perceptions Data”. Washington, DC, The World Bank, 2005, disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/MeasuringGovernancewithPerceptionsData.pdf>, acceso en: 5 ene. 2017.

La estrategia que seguiremos para responder a esas cuestiones es la siguiente: haremos un mapa de cómo ha evolucionado la discusión sobre la efectividad de los gobiernos deteniéndonos en cuatro cambios de paradigma. Cuatro transiciones que han tenido lugar en los últimos años en la forma que vemos el papel de los gobiernos. Cuatro mitos sobre el progreso de los países que han ido cayendo, o bien matizándose significativamente, durante los últimos años.

En primer lugar, hemos pasado de pensar que el desarrollo económico es el resultado de la acumulación de capital (físico, financiero y humano) a verlo como una función de las instituciones puestas en marcha por gobiernos efectivos. Las innovaciones se pueden dar en muchos lugares del mundo. La inventiva es consustancial al ser humano. En la Antigua Roma se estuvo cerca de conseguir una dinámica de innovación como la que llevó a la Revolución Industrial más de quince siglos más tarde. Y la China Imperial partía en una situación de ventaja tecnológica respecto a Europa en los albores de la Era Moderna. Pero en la Roma Clásica, como en la China Imperial, y en tantos lugares del mundo hoy día, los emprendedores tenían delante de sí gobiernos con la capacidad y los incentivos para apropiarse de la creatividad y esfuerzo de sus ciudadanos. Lo que distingue pues a las naciones que progresan no está tanto en las características de su población —aunque muchas de ellas (como los niveles educativos) dependen a su vez de la capacidad de los gobiernos—, sino en los incentivos de sus gobernantes: ¿usan su poder para fomentar el desarrollo social o para su beneficio personal?

La segunda transición que hemos experimentado es que, a la hora de mirar al gobierno, el foco ha girado de factores tangibles —como la “cantidad” de gobierno (peso del gasto público sobre el producto interno bruto — PIB)— a factores intangibles —como la “calidad” de gobierno. Y es que tenemos gobiernos mínimos que son efectivos, como Singapur, pero también gobiernos con un gran peso del Estado sobre la economía, como los países nórdicos, que presentan altos niveles de efectividad. El mito del gobierno efectivo como un gobierno grande —o su antítesis, el mito del gobierno mínimo— no parece ajustarse a los datos. Que los gobiernos efectivos tiendan a ser grandes no quiere decir que, cuanto más grandes, los gobiernos son más efectivos.

En tercer lugar, ha cambiado también la forma en la que entendemos a los gobiernos como realidades territoriales. Tradicionalmente, comparábamos Estados nación: ¿qué país tiene mejores instituciones? Pero recientes investigaciones han subrayado la importancia de las diferencias entre regiones —o incluso entre municipios— dentro de un mismo país. Por un lado, cojamos Italia, con sus conocidas diferencias entre unas regiones del norte, que tienen indicadores de calidad de gobierno equiparables a los de regiones punteras del centro y norte de Europa, y, por otro, unas regiones del sur que presentan problemas de corrupción similares a los de las regiones más problemáticas de países excomunistas. En otras palabras, hablan en italiano tanto algunos de los gobiernos más efectivos de Europa como algunos de los más inefectivos. Las fronteras nacionales siguen importando, pero existen dinámicas regionales (y en muchos casos locales) autónomas. ¿Qué explica esa variación entre regiones que comparten muchas instituciones políticas y rasgos culturales, como la misma religión o el mismo idioma?

La cuarta transición afecta al sujeto de análisis dentro del gobierno. Los estudios, en muchos casos iniciados por economistas no muy familiarizados con las complejidades administrativas del gobierno, se han centrado casi siempre en las cúpulas de las instituciones públicas —¿quién legisla? ¿quién ocupa el ejecutivo?—, de forma que, durante años hemos acumulado bastante conocimiento sobre cuáles son los mecanismos de selección, y los incentivos, que debemos implantar para tener gobiernos efectivos. Por ejemplo, sabemos que es mejor que sean democráticos que autoritarios, con un sistema electoral proporcional si queremos un Estado de bienestar más generoso o un sistema mayoritario si queremos limitar un determinado malgasto de recursos públicos. Pero, durante el siglo XXI, han surgido numerosos estudios que han ampliado el foco de la selección de los políticos a la selección de todos los agentes públicos, del policía al juez, pasando por el médico de la sanidad pública. Los resultados apuntan a que una selección meritocrática de los empleados públicos contribuye sustantivamente a la efectividad de los gobiernos. Dicho de otro modo, cómo seleccionamos a nuestros funcionarios públicos puede ser más importante que cómo seleccionamos a nuestros políticos para tener un gobierno efectivo.

En general, esos cuatro cambios indican un giro en la perspectiva en la que vemos nuestras sociedades, no solo desde un punto de vista académico sino en general en el debate público. Hemos cambiado Karl Marx por Max Weber. Estamos transitando de una forma materialista o “marxista” de ver el mundo, una forma en que las cuestiones materiales son las que determinan los valores culturales, a una interpretación del mundo “weberiana”, en el que son las ideas, los valores culturales, que determinan la realidad material. Y es que, como veremos, Weber estará muy presente en nuestro recorrido por la efectividad de los gobiernos. Empecemos el viaje.

## **De los recursos de un país a sus instituciones**

Nuestra pregunta de partida es la misma que ha atormentado a filósofos morales y científicos sociales desde los tiempos de Adam Smith: ¿de qué depende la riqueza de las naciones? Hasta aproximadamente finales del siglo XVIII, el país donde vivías importaba relativamente poco. El ciudadano medio disfrutaba –o mejor, padecía– de unos niveles de vida parejos. En general, la vida era pobre, brutal y corta. Pero, desde entonces en adelante, hemos experimentado la llamada “gran divergencia” entre países. Unos se han aprovechado de la industrialización y otros han sufrido para alcanzar los mismos niveles de progreso. La “gran cuestión” es pues: ¿qué explica esas diferencias entre países? Durante muchos años, la visión mayoritaria ponía el foco muy lejos de las instituciones públicas. Sin embargo, durante las últimas décadas del siglo XX numerosos economistas, en especial aquellos en contacto con la evolución de la humanidad desde una perspectiva histórica amplia, como el premio Nobel de economía Douglass North, empezaron a darse cuenta de la importancia de las instituciones. Sobre todo, desde un punto de vista negativo. Lo que parece resultar crucial en el colapso de los países, y de civilizaciones enteras, es la capacidad predatoria de los gobernantes.

Los investigadores empiezan a darse cuenta de que la tensión entre los intereses productivos de una nación, por un lado, y la habilidad de los gobernantes para apropiarse de la riqueza, por otro, constituye una carac-

terística fundamental para entender las diferencias entre países. Aquellas comunidades políticas que han ideado sistemas para prevenir y frenar los potenciales abusos que pueden llevar a cabo la clase dirigente de un país son las que, *ceteris paribus*, prosperan<sup>4</sup>. No es cuestión de tener más recursos naturales o un mayor capital (físico, financiero o humano), sino de tener controles sobre los gobiernos, fuentes inherentes de arbitrariedad.

Los gobiernos que, en lugar de expropiar riqueza, destinan sus esfuerzos a proveer bienes públicos esenciales para sus ciudadanos facilitan el desarrollo económico. Por el contrario, los gobiernos disfuncionales y corruptos conducen a un menor crecimiento económico<sup>5</sup>, a una mayor desigualdad<sup>6</sup>, a un deterioro del medioambiente<sup>7</sup>, a peores niveles de salud<sup>8</sup>, de felicidad<sup>9</sup> y de bienestar subjetivo<sup>10</sup>.

Los gobiernos son tan importantes porque, por una parte, moldean los incentivos y desincentivos que determinan las interacciones económicas en un país<sup>11</sup>. Pueden premiar el emprendimiento o bien la búsqueda de rentas, la picaresca o la corrupción abierta. Por ejemplo, los estudiantes más inteligentes estudian más disciplinas científicas y técnicas en los países con buenos gobiernos. Por otra parte, los gobiernos actúan como un gran

4. Gary Miller y Thomas Hammond, "Why Politics is more Fundamental than Economics Incentive-compatible Mechanisms Are Not Credible", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 6, n. 1, pp. 5-26, 1994.
5. Paolo Mauro, "The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth", *IMF Staff Papers*, vol. 51, n. 1, pp. 1-18, 2004.
6. Sanjeev Gupta, Hamid Davoodi y Rosa Alonso-Terme, "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty? *Economics of Governance*, vol. 3, n. 1, pp. 23-45, 2002.
7. Heinz Welsch, "Corruption, Growth, and the Environment: A Cross-country Analysis", *Environment and Development Economics*, vol. 9, n. 5, pp. 663-693, 2004.
8. Sören Holmberg, Bo Rothstein y Naghmeh Nasiritousi, "Quality of Government: What You Get", *Annual Review of Political Science*, vol. 12, pp. 135-161, 2009.
9. Ruut Veenhoven, "Greater Happiness for a Greater Number", *Journal of Happiness Studies*, vol. 11, n. 5, pp. 605-629, 2010.
10. John F. Helliwell y Huang Haifang, "How's Your Government? International Evidence Linking Good Government and Well-being", *British Journal of Political Science*, vol. 38, n. 4, pp. 595-619, 2008.
11. Andrés Rodríguez-Pose y Enrique Garcilazo, "Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions", *Regional Studies*, vol. 49, n. 8, pp. 1274-1290, 2015.

espejo en el que la sociedad se siente reflejada. Si en nuestras interacciones cotidianas con los agentes públicos, ya sea el policía que nos para en un cruce de carreteras, ya sea el enfermero que nos atiende en un hospital, experimentamos un trato parcial y corrupto, proyectaremos esa misma imagen en las relaciones con nuestros conciudadanos. Entenderemos que esas son las reglas de juego en la sociedad. No te puedes fiar de la gente. Todo el mundo está en venta.

El resultado, como han mostrado muchos trabajos, es la quiebra del tejido invisible que mantiene unido a los miembros de una sociedad, lo que nos permite comerciar e interactuar: la confianza social. La calidad del gobierno es el determinante más importante del nivel de confianza social en un territorio<sup>12</sup>. Y, a su vez, una elevada confianza social repercute positivamente en el desarrollo económico y político del país.

De forma paralela, aquellos territorios con un mal gobierno —por ejemplo, con altos niveles de corrupción— quedan atrapados en un círculo vicioso. La corrupción deteriora la confianza social y, cuando los ciudadanos desconfían los unos de los otros, demandan una mayor regulación pública. Por ejemplo, más papeleo burocrático para abrir un negocio, obtener una licencia o acceder a la contratación pública. Un caso conocido es el de la regulación medioambiental. En los países cuyos ciudadanos tienen poca confianza social, no se fían de sus empresarios y, manteniendo todo constante, solicitan una regulación más estricta, aunque sea redundante y poco efectiva. Ese exceso de regulación se traduce, a su vez, en gobiernos menos efectivos e incluso más corruptos, pues aquellos actores con más recursos serán capaces de aprovecharse de los agujeros de la regulación en detrimento de los ciudadanos o emprendedores de a pie. Los países con mayores niveles de corrupción acaban pues encadenados a una sucesión de más corrupción, más desconfianza social, más regulación y, de nuevo, más corrupción. Es la confirmación de la máxima de Tácito: cuanto más

12. Nicholas Charron y Bo Rothstein, “Social Trust, Quality of Government and Ethnic Diversity: An Empirical Analysis of 206 Regions in Europe”, *Working Paper Series 2014:20*, Gotemburgo, Instituto de Calidad de Gobierno, Universidad de Gotemburgo, 2014, disponible en: [http://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1510/1510233\\_2014\\_20\\_charoon\\_rothstein.pdf](http://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1510/1510233_2014_20_charoon_rothstein.pdf), acceso en: 5 ene. 2017.

corrupto es un Estado, más leyes tiene. Un fenómeno que hemos podido comprobar en muchos países europeos tras la eclosión de escándalos de corrupción en los últimos años. A la indignación ciudadana le ha sucedido un gran esfuerzo legislativo por microrregular las instituciones o los partidos políticos.

Debemos subrayar que la importancia de tener un gobierno efectivo y libre de corrupción, que ahora nos parece intuitivo, fue provocador en su momento, dado que la visión predominante entre muchos líderes de opinión durante buena parte del siglo xx era que, para desarrollarse, la corrupción no solo no era un impedimento sino que podía facilitar la actividad económica. Era la idea de que la corrupción “engrasaba las ruedas” de la economía de un país. Ese enfoque cambió radicalmente y hoy en día la mayoría de expertos coincidiría con que, más que engrasar, la corrupción “llena de arena” las ruedas del crecimiento económico<sup>13</sup>. La corrupción premia a los individuos con pocos escrúpulos y empuja a los emprendedores a la economía informal. Cualquier indicador de desarrollo humano resulta negativamente afectado por la corrupción<sup>14</sup>. Incluso los efectos de los desastres naturales están fuertemente condicionados por la corrupción. Por ejemplo, más de un 80% de las víctimas mortales de terremotos en todo el mundo suceden en países con altos niveles de corrupción<sup>15</sup>. Y es que la corrupción afecta tanto a los estándares de construcción vigentes en un país como a la aplicación de los mismos.

El buen gobierno es considerado también como una pieza fundamental para la sostenibilidad medioambiental<sup>16</sup>. Por ejemplo, las emisiones contaminantes –de dióxido de carbono, de óxido de azufre y de otros contaminantes del aire– per cápita aumentan significativamente con los niveles

13. Susan Rose-Ackerman y Bonnie J. Palifka, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, 2. ed., Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press, 2016.

14. Michael Johnston, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press, 2005.

15. Nicholas Ambraseys y Roger Bilham, “Corruption Kills”, *Nature*, vol. 469, n. 7329, pp. 153-155, 2011.

16. George E. Halkos, Aksel Sundström y Nickolaos G. Tzeremes. “Regional Environmental Performance and Governance Quality: A Nonparametric Analysis”, *Environmental Economics and Policy Studies*, vol. 17, n. 4, pp. 621-644, 2015.

de corrupción del país. El efecto negativo de la corrupción se mantiene incluso cuando controlamos por todos los factores generalmente utilizados para explicar la contaminación. Y es que, de nuevo, hay varias razones por las que un mal gobierno deteriora el medioambiente de un país. Primero, en un contexto en el que los políticos y funcionarios aceptan sobornos, las industrias contaminantes pueden convencerles fácilmente para que pongan en marcha legislaciones medioambientales extraordinariamente permisivas. Además, no solo la legislación es más relajada sino su puesta en marcha también. Si, a cambio de sobornos, los empleados públicos están dispuestos a mirar hacia otro lado, las escasas regulaciones medioambientales ni tan siquiera se pondrán en marcha.

## **De la cantidad a la calidad de gobierno**

Durante mucho tiempo, hemos puesto el foco de la efectividad de los gobiernos en su tamaño. Por una parte, las teorías económicas de la corrupción han señalado tradicionalmente que un gobierno grande era equivalente a un gobierno corrupto<sup>17</sup>. Como sentenció el premio Nobel de economía Gary Becker, “para erradicar la corrupción, arranquemos el gobierno grande”<sup>18</sup>. El argumento es que, a mayor peso del gobierno en la economía de un país, mayores son las rentas a capturar y mayor el nivel de discreción de los agentes públicos. Los oscuros monopolios públicos, a diferencia de los iluminados mercados libres, están llenos de oportunidades para el abuso. Muchos reformistas compraron durante mucho tiempo

17. Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, Londres, Allen Lane/The Penguin Press, 1968; Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy*, Nueva York, Academic, 1978; Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988; Alberto Alesina y George-Marios Angeletos, “Corruption, Inequality, and Fairness”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 52, n. 7, pp. 1227-1244, 2005.
18. Gary S. Becker, “To Root Out Corruption, Boot Out Big Government”, *Bloomberg*, 1994, disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/1994-01-30/to-root-out-corruption-boot-out-big-government>, acceso en: 5 ene. 2017.

ese argumento. Y proliferaron las recomendaciones de recortar el gasto público para los países con corrupción sistémica<sup>19</sup>.

Por otro lado, pronto empezaron a surgir disidentes de esa visión. No es difícil, pues la evidencia empírica a primera vista indica claramente que los países menos corruptos tienen gobiernos más grandes que los más corruptos. Mientras los países con mejores gobiernos del mundo recaudan de media más de un 23% de su PIB, los países más corruptos no llegan al 15%. Los defensores de los gobiernos grandes notan que existe una correlación nada despreciable (de 0,39) entre la calidad institucional en un país y los niveles de gasto público<sup>20</sup>. Lo mismo se aplica a nivel histórico. Tomando un poco de perspectiva, el gasto público está asociado al crecimiento económico y al bienestar social<sup>21</sup>.

Conforme los defensores de los gobiernos pequeños ponían el acento en los incentivos de los agentes públicos, los defensores del gobierno grande lo ponen en los ciudadanos. Cuando pagamos impuestos, nos empoderamos, nos sentimos accionistas del Estado, y, por tanto, somos más exigentes con la acción pública. Demandamos una gestión pública efectiva y limpia. Por el contrario, cuando apenas contribuimos al Estado, ya bien sea porque el gobierno es mínimo, ya bien sea porque obtiene sus ingresos de los recursos naturales, como el petróleo, no pedimos responsabilidades. Ergo, las instituciones públicas son más corruptas e ineficientes.

Sin embargo, como observan algunos escépticos, es posible que la relación entre el tamaño del Estado y el buen gobierno sea la inversa. Es decir, que no es que una mayor presencia del Estado lleve a un mejor gobierno, sino que, más bien, sea el buen gobierno quien impulse la expansión

19. Kalin S. Ivanov, "The Limits of a Global Campaign against Corruption", en Sarah Bracking (ed.), *Corruption and Development: The Anti-corruption Campaigns*, Basingstoke/Nueva York, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 28-5.

20. Anna Persson y Bo Rothstein, "Why Big Government is Good Government", en APSA Annual Meeting Paper, 2011, disponible en: <https://ssrn.com/abstract=1902612>, acceso en: 5 ene. 2017.

21. Douglass C. North, John Joseph Wallis y Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press, 2009.

del Estado. Y es que en un país bien gobernado los ciudadanos van a estar más dispuestos a pagar los impuestos que financien el gasto público. Por el contrario, si perciben que el gobierno es corrupto, no querrán contribuir para financiar unos bienes y servicios públicos que serán distribuidos de forma arbitraria y partidista.

Esas reflexiones han llevado a un giro en el foco de atención de los estudios sobre gobernanza. Hemos pasado de analizar el tamaño de las administraciones públicas —es decir, la *cantidad* de gobierno— a su capacidad para proveer bienes públicos de forma imparcial, eficiente y eficaz —es decir, la *calidad* de gobierno. Todavía no nos hemos puesto de acuerdo en una sola etiqueta para definir esa calidad de gobierno. Algunos lo llaman “capacidad del Estado”<sup>22</sup>, otros “calidad burocrática”<sup>23</sup>, otros “calidad de gobierno”<sup>24</sup>. Pero, a pesar de las distintas denominaciones, existe un consenso sobre en qué consiste esa calidad de gobierno. Fundamentalmente, se trata de un gobierno que actúa de forma eficiente y no discriminatoria, que aplica la ley con imparcialidad<sup>25</sup> y que tiene vocación inclusiva<sup>26</sup>. Por el contrario, un gobierno sin calidad de gobierno es el que interviene de forma parcial, beneficiando a unos intereses concretos y excluyendo a amplios sectores de la sociedad.

Como consecuencia de ese creciente acuerdo sobre qué es la calidad de gobierno y su importancia para el bienestar ciudadano, desde finales del siglo xx han surgido indicadores internacionales que permiten comparar países en esa dimensión. Por ejemplo, los World Governance Indicators del Banco Mundial, los Quality of Government Indicators de la organización International Country Risk Guide o el más conocido Corruption Perception Index de Transparencia Internacional. Son rankings construidos

22. Timothy Besley y Torsten Persson, “Repression or Civil War?”, *American Economic Review*, vol. 99, n. 2, pp. 292-297, 2009.

23. Magnus Öberg y Erik Melander, “The Quality of Government and Civil War”, en *Conference The Quality of Government Institute: What It Is, How to Get It, Why It Matters*, Instituto de Calidad de Gobierno, Universidad de Gotemburgo, Gotemburgo, 2005.

24. Bo Rothstein y Jan Teorell, “What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions”, *Governance*, vol. 21, n. 2, pp. 165-190, 2008.

25. *Idem, ibidem*.

26. Daron Acemoglu y James Robinson, *op. cit.*, 2012.

de forma diversa y sobre la base de opiniones heterogéneas. En ocasiones son expertos, en otras empresas y en otros ciudadanos de a pie quienes ayudan a evaluar la calidad del gobierno de los países —entendida tanto en el sentido positivo de efectividad a la hora de implementar políticas como en el sentido negativo de un gobierno que no incurre en malas prácticas como la corrupción. Ambas facetas están altamente relacionadas. Los gobiernos efectivos suelen ser poco corruptos y viceversa.

Los indicadores internacionales de buen gobierno están estadísticamente correlacionados entre ellos. Suelen estar encabezados por los mismos países. Muy a menudo, estos diez: Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda, Holanda, Suecia, Canadá, Singapur, Alemania, Suiza y Noruega. Y suelen colocar en las peores posiciones también a los mismos países, como Haití, Venezuela, Irak, Angola, Sudán, Afganistán, Corea del Norte y Somalia. Ciertamente, hay una concentración de democracias occidentales, y particularmente europeas, en los primeros puestos. Y, en el otro lado, regímenes autoritarios de África, Asia y América copan las posiciones de cola. Sin embargo, una mirada más cuidadosa revela hallazgos menos obvios. Muchos países alejados geográfica y culturalmente de las democracias europeas —como los posiblemente más conocidos casos de Chile, Singapur y Hong Kong, pero también los menos conocidos de Qatar o Botsuana— tienen niveles de calidad de gobierno superiores a los de muchos miembros de la Unión Europea, como Bulgaria o Rumania, pero también Grecia o Italia.

Los países, independientemente del tipo de indicador de buen gobierno, de quién lo ha elaborado o qué opiniones ha recogido, suelen situarse en posiciones similares. Si el país tiene mucha corrupción, el gobierno será poco efectivo, poco respetuoso con el estado de derecho y la propiedad privada, y contará con una burocracia pobre. Y, al revés, si el país tiene niveles mínimos de corrupción (ningún país tiene 0 de corrupción), el gobierno será efectivo, respetuoso con el estado de derecho y la propiedad privada, y contará con una burocracia de calidad. Por lo tanto, podemos hablar de que esos índices diversos están de hecho capturando una misma dimensión, una variable latente, algo sobre la naturaleza profunda de la gobernanza pública en un país. Los expertos consideran pues que, desde

un punto de vista científico, tiene sentido hablar de “calidad de gobierno” como una característica general que tienen los países<sup>27</sup>.

## De los gobiernos nacionales a los subnacionales

Hasta hace poco pensábamos que era una característica que tienen los países. Los Estados nación. Pero, a día de hoy, es más correcto hablar de una característica que tienen los territorios, porque durante los últimos años ha surgido evidencia señalando fuertes diferencias en calidad de gobierno dentro de un mismo país. Algunos casos, como las paradigmáticas diferencias entre las regiones del norte y del sur de Italia, llevaban años intrigando a los investigadores. Por ejemplo, el famoso trabajo de Putnam, Leonardi y Nanetti<sup>28</sup> comparando los niveles de capital social entre las regiones italianas cuenta con más de 36 mil citas en Google Scholar. Sin embargo, hasta recientemente no ha habido esfuerzos importantes para medir si efectivamente la calidad de gobierno varía dentro de un mismo país entre regiones o incluso entre municipios.

En la actualidad, contamos, por ejemplo, con el European Quality of Government Index (EQI), un índice de calidad de gobierno disponible para más de doscientas regiones europeas<sup>29</sup>. Mide las percepciones ciudadanas sobre la calidad de los servicios públicos, los niveles de corrupción y la imparcialidad de las instituciones públicas en cada región. De media, las regiones finlandesas y holandesas son las que obtienen mejor puntuación en la calidad de sus servicios públicos. Por el contrario, son regiones de Bulgaria, Turquía y Grecia pero también algunas del sur de Italia las peor valoradas en la prestación de servicios básicos como educación

27. Guido Tabellini, “The Scope of Cooperation: Values and Incentives”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 123, n. 3, pp. 905-950, 2008.

28. Robert D. Putnam, Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1994.

29. Nicholas Charron, Lewis Dijkstra y Victor Lapuente, “Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions”, *Social Indicators Research*, vol. 122, n. 2, pp. 315-346, 2015.

y sanidad. En lo que respecta a corrupción, las regiones percibidas como menos corruptas son las danesas, finlandesas, irlandesas, holandesas pero también algunas regiones del norte de Italia. Con lo que Italia tiene tanto algunas de las mejores regiones europeas en calidad de gobierno como algunas de las peores.

Curiosamente, no parece existir una relación entre variaciones de calidad de gobierno en un país y el nivel de descentralización fiscal o política. Uno podría pensar que las mayores diferencias las encontraríamos en aquellos países que han delegado responsabilidades a sus regiones, pues algunas regiones utilizarán su autonomía con más habilidad que otras. Sin embargo, algunos países europeos poco descentralizados, como Bulgaria, Rumanía o Portugal, presentan fuertes divergencias entre sus regiones. Como muchos han observado en relación al caso italiano, una misma institución pública jerárquicamente dependiente directamente de la capital de país es capaz, a pesar de ello, de actuar de forma muy distinta en unos territorios que en otros. De forma paralela, países altamente descentralizados, como Alemania o Austria, presentan unas regiones muy homogéneas en calidad de gobierno. Es decir, instituciones que operan de forma autónoma en cada una de las regiones adoptan prácticas parecidas.

¿Qué explica esas diferencias regionales? En algunos casos, las divergencias pueden venir de muy lejos. De hace siglos, de cuando muchas regiones europeas eran efectivamente Estados independientes. Existe una llamativa correlación entre las libertades políticas existentes en esos territorios hace cuatrocientos años y la calidad de gobierno hoy día<sup>30</sup>. Así, regiones como Bolzano, Gales o Holanda del Norte, que en su momento gozaron de unas relativamente amplias libertades públicas —o, para ser más precisos, sus gobernantes estaban sometidos a más restricciones formales en su actuación—, presentan alta calidad de gobierno en la actualidad. Hay tendencias que el tiempo, ni tan siquiera los siglos, parece no poder cambiar.

30. Nicholas Charron y Victor Lapuente, “Why Do Some Regions in Europe Have a Higher Quality of Government?”, *The Journal of Politics*, vol. 75, n. 3, pp. 567-582, 2013.

Pero hay considerables excepciones, como muchas regiones del centro de Europa que históricamente estuvieron sometidas a gobernantes muy autoritarios y que, a pesar de ello, son hoy ejemplares en calidad de gobierno. Por ejemplo, Saarland, Baden-Württemberg o el País Vasco en España, una región con poca tradición democrática, pero que, sin embargo, destaca hoy en buen gobierno. En definitiva, los legados históricos solo explican una pequeña parte de la variación en calidad de gobierno entre las regiones.

En relación a sus efectos, las diferencias de calidad de gobierno entre regiones se reflejan intensamente en la calidad de vida de sus ciudadanos. Por ejemplo, existe una fuerte asociación entre mejor calidad de gobierno y competitividad. Las regiones de Utrecht, Estocolmo, Londres, Amsterdam, Frankfurt y Copenhague, altamente competitivas de acuerdo al Regional Competitiveness Index, elaborado por la Comisión Europea, son también regiones delanteras en cuanto a calidad de gobierno. También existe una conexión entre la calidad de gobierno de una región y el número de empresas pequeñas y medianas que se crean en la misma, que es una variable que se suele utilizar para medir la capacidad de emprendimiento en un territorio<sup>31</sup>. La asociación se mantiene con casi cualquier variable económica importante y, muy significativamente, con el nivel de desempleo (la correlación entre el paro de una región y su posición en el EQI es del 0,52) y con la renta per cápita (con una correlación del 0,69).

Las consecuencias de tener gobiernos efectivos a nivel son, por tanto, muy importantes. Si queremos reducir las diferencias regionales en bienestar, deberíamos pues actuar sobre la calidad de sus instituciones. Solo así podremos evitar que, dentro de un mismo país, haya una región con una renta 2,5 veces mayor que otra (como Bolzano y Campania en Italia), o incluso 3,5 veces (como Bucarest y Nord-Est en Rumania); o que, como ocurre en España, algunas regiones como Extremadura o Andalucía

31. Nicholas Charron, Victor Lapuente y Marina Nistotskaya, "The Wealth of Regions: Government Quality and Entrepreneurship in Europe", *Working Paper Series 2012:12*, Instituto de Calidad de Gobierno, Universidad de Gotemburgo, Gotemburgo, 2012.

tengan un desempleo diez o quince puntos porcentuales mayor que otras como el País Vasco, Navarra o La Rioja.

## **De la democracia a la burocracia**

La sección anterior ayuda a entender la transición que cubriremos en esta. Nos adentramos ahora en los factores explicativos que ayudan a entender por qué unos territorios tienen gobiernos más efectivos. Como se puede deducir de la discusión anterior, la relación entre las instituciones políticas en un país y su calidad de gobierno es tenue. Los italianos de todas las regiones han sufrido el mismo sistema electoral, los mismos gobiernos de coalición y el mismo Berlusconi. Y, sin embargo, unos italianos (en las regiones del norte) gozan de niveles excepcionales de calidad de gobierno, mientras otros (en muchas regiones del sur) han sufrido, y sufren, corrupción y servicios de poca calidad.

Las instituciones públicas importan, pero quizás no tanto la cúpula de las mismas como su base; quizás no tanto los legisladores y miembros del gobierno que suelen copar las portadas, sino los funcionarios que hacen funcionar la maquinaria administrativa en el día a día. Es una idea sencilla, pero nos ha costado a los investigadores llegar a la conclusión de que las características de la administración pública pueden importar tanto como las de las instituciones políticas. Si no más. La burocracia puede ser más decisiva para un país que su democracia. Aunque, obviamente, ambas están relacionadas y es posible que el buen gobierno sea el resultado de una interacción entre ambas, pues aquellos gobiernos más efectivos son, al mismo tiempo, países muy democráticos y con burocracias muy meritocráticas<sup>32</sup>.

Y es que la burocracia cada día es más importante. A finales del siglo XVIII el gobierno federal estadounidense tenía menos de ochocientos empleados. Todo el departamento de Estado cabía en dos habitaciones. Hoy es un aparato gigantesco tanto en términos humanos como técnicos. No

32. Carl Dahlstrom y Victor Lapuente, *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats and the Making Good of Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

es una característica exclusiva de los países occidentales. Por ejemplo, a la caída del régimen de Hosni Mubarak existían más de 5 millones de empleados públicos en Egipto. Curiosamente, ni para entender el colapso del régimen de Mubarak ni para tratar de ayudar en la transición democrática, le prestamos mucha atención a esa cifra. Todos los focos mediáticos y de los organismos internacionales estaban en el dictador y en la oposición política. Algo similar ocurrió en Libia, por no hablar del caso de Irak, donde, tras deponer a Saddam Hussein, se dismanteló todo el aparato administrativo, causando un caos que todavía estamos pagando hoy. La idea de los invasores estadounidenses estaba basada en la llamada “hipótesis democrática”: ponemos un sistema democrático, con elecciones regulares, y la misma mecánica democrática hará que los gobiernos se vuelvan responsables y atiendan las necesidades de sus ciudadanos. La hipótesis se estrelló con la realidad.

Pocos prestaron atención a la burocracia. Y es que, durante la segunda mitad del siglo xx, se fue cimentando poco a poco la idea de que las burocracias eran cosa del pasado. El gobierno ideal debería limitarse a subcontratar con proveedores privados la prestación de casi todos los servicios públicos, de la educación a las prisiones. No te podías fiar de los funcionarios, como argumentaba elegantemente William Niskanen<sup>33</sup> e implementaba radicalmente Margaret Thatcher en el Reino Unido. La burocracia parecía un “dinosaurio organizativo”<sup>34</sup> a punto de desaparecer.

Sin embargo, los datos han hecho resucitar al viejo dinosaurio burocrático. Ha surgido así la “hipótesis burocrática”: para conseguir un gobierno efectivo, un país debe dotarse de una burocracia weberiana o meritocrática. Es decir, de una administración pública donde sus máximos responsables –los políticos– no tengan capacidad para influir en el funcionamiento ordinario del aparato administrativo, que debe ejercer sus funciones con

33. William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.

34. Johan P. Olsen, “Maybe It is Time to Rediscover Bureaucracy”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, n. 1, pp. 1-24, 2006.

una estricta neutralidad. Los empleados públicos deben ser seleccionados y promocionados de acuerdo a criterios de mérito y capacidad.

Se le denomina burocracia weberiana porque fue Max Weber uno de los primeros autores en considerar que ese tipo de administración era la “forma técnicamente más perfectamente adaptada para conseguir el máximo nivel de rendimiento”<sup>35</sup>. Otros pensadores clásicos, como Karl Polanyi<sup>36</sup>, también vieron valor en ese tipo de burocracia. Sin embargo, durante décadas, burocracia ha sido sinónimo de ineficiencia. Del “vuelva usted mañana” en España a la regla no escrita en Estados Unidos de que un candidato no puede perder jamás apoyo electoral si se dedica a criticar a la burocracia.

El cambio de paradigma se produjo hacia finales del siglo xx, cuando los investigadores empezaron a notar el papel decisivo que las burocracias clásicas weberianas habían tenido en los milagros económicos de los Tigres Asiáticos<sup>37</sup>. La burocracia en esos países asiáticos mantuvo una fuerte autonomía política —los funcionarios eran reclutados y ascendidos no de acuerdo a criterios de lealtad política, sino de acuerdo a su mérito—, pero, al mismo tiempo, estaba “incrustada” en la sociedad, atendiendo a los intereses económicos y al bienestar colectivo. Sería pues la “autonomía incrustada”<sup>38</sup> de la administración pública, y no tanto la naturaleza de las instituciones políticas (que no eran homologables desde el punto de vista democrático a la de los países occidentales), lo que explicaría el despertar económico de Asia en la segunda mitad del siglo xx.

35. Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, eds. G. Roth y C. Wittich, Berkeley, University of California Press, 1978, p. 973 (traducción nuestra).

36. Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon, 1957.

37. Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press, 1982; Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York/Oxford, Oxford University Press, 1989; Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton/Oxford, Princeton University Press, 1990

38. Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

A nivel más global, han surgido numerosos estudios que, tras medir el nivel de autonomía burocrática o de weberianismo de las administraciones públicas, han encontrado un fuerte impacto del mismo sobre aspectos muy distintos del bienestar de los ciudadanos en un país. Controlando por diversos factores, cuando los empleados públicos de un territorio se reclutan de forma meritocrática y no de acuerdo a conexiones políticas, la comunidad experimenta, en primer lugar, un mayor crecimiento económico<sup>39</sup>. Por ejemplo, países semiindustrializados que puntúan alto en autonomía burocrática porque sus funcionarios son seleccionados de forma meritocrática, como Singapur, Taiwan o España, muestran tasas de crecimiento económico en el periodo 1970-1990 significativamente mayores que los países que, como Siria, Haití o Ecuador, tienen administraciones públicas más politizadas.

Pero es que, además, las administraciones weberianas presentan menores niveles de corrupción<sup>40</sup>, incluso cuando controlamos por todos los factores políticos relevantes<sup>41</sup>. Ello contradice el debate público sobre las reformas a llevar a cabo para combatir la corrupción. Los defensores de reformas institucionales de calado suelen hablar del sistema electoral: que si hay que abrir las listas electorales, que si hay que elegir a los candidatos de forma directa, etc. Sin embargo, el sistema electoral apenas tiene un efecto significativo sobre los niveles de corrupción una vez controlados por la autonomía de la administración. En otras palabras, para tener gobiernos menos corruptos es más decisivo cómo seleccionamos a nuestros empleados públicos (si de acuerdo a sus méritos o a las lealtades políticas) que cómo seleccionamos a nuestros políticos (con un sistema electoral determinado u otro). Y, si queremos minimizar la corrupción en un territorio,

39. Peter Evans y James E. Rauch, "Bureaucracy and Growth: A Cross-national Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review*, vol. 64, n. 5, pp. 748-765, 1999.

40. Peter B. Evans y James E. Rauch, "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries", *Journal of Public Economics*, vol. 75, pp. 49-71, 2000.

41. Carl Dahlström, Victor Lapuente y Jan Teorell, "The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption", *Political Research Quarterly*, vol. 65, n. 3, pp. 656-668, 2012.

resulta menos importante cambiar el sistema electoral—que es donde casi todos los reformistas ponen su atención— que cambiar la estructura de su administración, haciéndola más autónoma de los políticos. Otros efectos positivos de una administración weberiana son que los países sufren menos conflictos internos, incluyendo guerras civiles<sup>42</sup>; y crean ambientes más favorables para el emprendimiento<sup>43</sup>.

Hay varios mecanismos a través de los cuales una administración meritocrática lleva a gobiernos más efectivos. En primer lugar, sistemas competitivos de acceso ayudan a seleccionar mejores servidores públicos que los nombramientos a dedo. Dicho eso, que parece obvio, un hallazgo menos obvio es que esos mecanismos competitivos no tienen por qué ser unas oposiciones o exámenes formales como los que hemos desarrollado de forma tan intensa en algunos países de tradición administrativa napoleónica, de Francia a Brasil, pasando por España. En contextos de gobiernos altamente corruptos, reclutar a los empleados públicos mediante oposiciones ayuda a reducir la corrupción. Pero en lugares con una calidad de gobierno mínima, y eso incluye a casi todos los países europeos, incluida España, las oposiciones no tienen un efecto significativo<sup>44</sup>. Por el contrario, los exámenes altamente formalizados añaden rigidez sin contribuir a tener gobiernos más efectivos.

Así, por el ejemplo, países como Nueva Zelanda, Dinamarca o Suecia tienen gobiernos muy efectivos pese a carecer de formalizados sistemas de acceso a la función pública. Simplemente, seleccionan a sus empleados de forma similar a como sucede en el sector privado, mediante el escrutinio de currículos, entrevistas de trabajo y otros mecanismos flexibles y adaptados al puesto de trabajo requerido. Además, las propias oposiciones

42. Agnes Cornell y Victor Lapuente, “Meritocratic Administration and Democratic Stability”, *Democratization*, vol. 21, n. 7, pp. 1286-1304, 2014; Victor Lapuente y Bo Rothstein, “Civil War Spain versus Swedish Harmony: The Quality of Government Factor”, *Comparative Political Studies*, vol. 47, n. 10, pp. 1416-1441, 2014.

43. Marina Nistotskaya, *Organizational Design of Welfare-enhancing Public Bureaucracy: A Comparative Analysis of Russia's Regions*, tesis PhD, Budapest, Central European University, 2009.

44. Anders Sundell, “Are Formal Civil Service Examinations the most Meritocratic Way to Recruit Civil Servants? Not in All Countries”, *Public Administration*, vol. 92, n. 2, pp. 440-457, 2014.

formales a las que estamos acostumbrados en países como España quizás no son tan meritocráticas como parece. Hay indicaciones de aleatoriedad y subjetividad, de forma que determinados grupos, en función de su parentesco, por ejemplo, parecen favorecidos<sup>45</sup>.

Un segundo mecanismo gracias al cual las administraciones meritocráticas favorecen los gobiernos efectivos es que alargan el horizonte temporal de los mismos. En lugar de pensar a cuatro años vista, como suelen hacer los políticos interesados en la reelección, los funcionarios que no deben su puesto a un superior político tienen más en cuenta, en sus actuaciones concretas, el futuro a medio y largo plazo. Un tercer mecanismo es que los funcionarios suelen interiorizar códigos éticos de comportamiento por virtud de su socialización dentro del grupo, o del cuerpo. Y otro mecanismo importante es el control mutuo entre políticos y funcionarios de una administración autónoma. Los funcionarios, cuyas carreras dependen de la reputación entre los suyos, y los políticos, que, por su parte, se deben a su partido, forman un sistema de pesos y contrapesos. Ni los unos ni los otros están interesados en cubrirse las espaldas en casos de corrupción o abuso de la cosa pública. Por el contrario, si los políticos toman las decisiones –por ejemplo, qué obra pública debe priorizarse– conjuntamente con servidores públicos cuyos futuros profesionales dependen del éxito electoral del mismo partido político, entonces será muy difícil que unos u otros tengan incentivos no solo para denunciar actos fraudulentos sino tan siquiera para alzar su voz y expresar su opinión sincera antes de que se lleven a cabo. En una administración politizada el incentivo de todos los agentes es mirar hacia otro lado y callar.

45. Manuel F. Bagüés, “¿Qué Determina el Éxito en unas Oposiciones?”, en XII Encuentro de Economía Pública: Evaluación de las Políticas Públicas, Palma de Mallorca, 3-4 feb. 2005, p. 13.

## Conclusiones

A lo largo de este capítulo, hemos hecho un recorrido por un concepto difícil de apresar desde un punto de vista científico, como es la efectividad de los gobiernos, y que, sin embargo, se ha convertido en un Santo Grial para políticos y reformistas en todo el mundo. El consenso es casi unánime en que una sociedad no puede progresar sin tener un gobierno efectivo. El gran problema es obviamente cómo se construyen esos gobiernos efectivos. Y cómo no se construyen. Porque, como hemos visto, existen numerosas fuentes de confusión en torno a qué es y cómo se promueve un gobierno efectivo. Confusiones no sólo en el saber popular sino también en las asunciones convencionales de muchos estudiosos y practicantes. Aclararlas es esencial para saber cómo avanzar hacia gobiernos más efectivos.

En primer lugar, un gobierno efectivo no es un mero apéndice de una sociedad efectiva. No podemos quedarnos de brazos cruzados esperando que una sociedad se desarrolle social, económica o políticamente, para, luego, tener un buen gobierno, tal y como la teoría de la modernización predice. La experiencia histórica, de la forja del Estado danés en las oscuras décadas tras las guerras napoleónicas al diseño de las instituciones públicas en el Singapur de la descolonización de los 1960, nos enseña que crear gobiernos efectivos es una piedra fundamental para el posterior progreso social. El buen gobierno viene antes que la buena sociedad.

En segundo lugar, no debemos confundir un gobierno efectivo con un gobierno grande, como asumen muchos analistas progresistas, o con un gobierno mínimo, como defienden los más liberales. El tamaño de un gobierno no importa para su efectividad. Aunque, de nuevo, es muy probable que solo un gobierno efectivo sea capaz de crear un Estado de bienestar generoso. El tamaño del gobierno tiene pues muchos números para ser el resultado, y no tanto la causa, del buen gobierno. Lo que caracteriza a los gobiernos efectivos es su capacidad para actuar de forma imparcial, sin discriminaciones; y no tanto en cuantas esferas actúan. Singapur tiene un gobierno diminuto. Suecia, gigantesco. Pero ambos tienen gobiernos efectivos.

En tercer lugar, debemos reconsiderar la unidad de análisis, desmantelando la perspectiva centralista que solemos adoptar al hablar de calidad

de gobierno. Las diferencias en efectividad dentro de un país es un fenómeno que no queda restringido a las conocidas divergencias entre el norte y el sur de Italia. Tenemos Bélgica, con sus diferencias entre Flandes y Valonia. Tenemos España, con el contraste entre Asturias, Cantabria, País Vasco, Navarra o La Rioja, por un lado, y la mayoría de comunidades autónomas por otro. Tenemos Bulgaria, Rumania y Portugal, con notables diferencias también dentro de sus fronteras. Tenemos otros países federales, como México, Brasil o India, donde las divergencias territoriales son asimismo notorias.

En cuarto lugar, a la hora de “qué hacer” para tener gobiernos efectivos, hemos retado en este capítulo la visión estándar durante años que estaba centrada en las instituciones políticas. Como hemos visto, las medidas que arrojan resultados más sustanciales no tienen tanto que ver con los incentivos de las docenas o centenares de cargos políticos en un territorio como con los incentivos de las decenas, o centenares, de miles de empleados públicos de sus administraciones. Consolidar unos mecanismos de selección, promoción y democión de funcionarios públicos que sean autónomos de influencias políticas y que, a la vez, respondan única y exclusivamente a criterios de mérito y capacidad parece la vía más eficiente para tener un buen gobierno.

Ciertamente, limitar la politización de la administración pública no es una reforma económicamente costosa, pero sí es políticamente costosa. No cuesta mucho dinero montar sistemas autónomos de reclutamiento de los funcionarios públicos —que, como hemos subrayado en este artículo, no necesariamente deben ser oposiciones y exámenes formales de entrada, sino simplemente la adopción de mecanismos competitivos como los existentes en el sector privado. Pero sí cuesta desde el punto de vista político, pues ¿qué cargo electo voluntariamente querrá atarse las manos en la gestión de personal, renunciando a nombrar a las personas de su confianza?



# El gobierno estratégico: efectividad del Poder Ejecutivo y calidad de la democracia

IGNACIO MOLINA<sup>1</sup>

## Resumen

Pese a la evidente centralidad que tiene la dirección gubernamental en cualquier sistema político, los Poderes Ejecutivos han merecido tradicionalmente poca atención en los estudios comparativos sobre el funcionamiento de las democracias o el rendimiento de las políticas públicas. Este capítulo pretende demostrar que el estudio de los gobiernos, y en particular su estructura y funcionamiento, importa mucho para la calidad de las políticas públicas y, por consiguiente, de las democracias representativas. Para tal fin, y sobre la base de los hallazgos empíricos extraídos de una ambiciosa investigación que cubre a todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de la Unión Europea (UE), se exponen qué elementos del diseño organizativo y funcional de los Poderes Ejecutivos resultan más importantes para determinar la capacidad de dirección política y, en consecuencia, el desempeño de toda la actuación pública. Tras una sección introductoria, se analizan nueve dimensiones de la efectividad gubernamental, poniendo el foco sobre la cúspide o el centro presidencial y su entorno: planificación y asesoramiento experto; coordinación interministerial; evaluación del impacto de la actuación pública; consulta con los actores sociales; comunicación; implementación;

1. Profesor de ciencia política y de administración en la Universidad Autónoma de Madrid y primer experto español en el proyecto Sustainable Governance Indicators (SGI).

adaptabilidad internacional; capacidad de reforma organizativa y rendición de cuentas. Se cierra con unas breves conclusiones.

## Introducción

Resulta sorprendente que, siendo los gobiernos la única institución realmente imprescindible para el desempeño de la política en un Estado —pues es donde reside el liderazgo de la comunidad y de la organización—, hayan merecido tradicionalmente tan poca atención en los estudios comparativos sobre el funcionamiento de las democracias o el rendimiento de las políticas públicas. Todos los demás actores políticos se configuran en torno al Poder Ejecutivo para tratar de ocuparlo (los partidos), de influirlo (los grupos de presión) o de limitarlo (la división de poderes), pero, a pesar de esa evidente centralidad, los gobiernos han sido poco investigados<sup>2</sup>. Pareciera que su análisis quedase casi siempre en una suerte de tierra de nadie a medio camino de los trabajos politológicos que sí se fijan con frecuencia en otros grandes rasgos institucionales del sistema político —tales como la ley electoral, la influencia del Parlamento, la organización territorial, el poder de los tribunales o la autonomía del Banco Central— y de los análisis aplicados de gestión pública que abordan el nivel puramente administrativo.

Sin embargo, como se pretende demostrar en este capítulo, el Poder Ejecutivo puede y debe ser estudiado desde un enfoque que aúne tanto la gran perspectiva de la política comparada como las aportaciones más concretas de la ciencia de la administración. Este estudio, que lógicamente tiene aspiraciones académicas, resulta también de enorme utilidad para los trabajos que no solo quieren analizar la institución gubernamental en

2. Una razón no menor de la escasa atención científica a ese objeto es la dificultad que tiene su estudio empírico comparativo. A diferencia de otras instituciones, analizar los gobiernos resulta problemático por diversos motivos epistemológicos generales y metodológicos concretos (Ignacio Molina Álvarez de Cienfuegos, “Nota sobre Algunas Contradicciones y Problemas Metodológicos en el Estudio de los Gobiernos”, *Cuadernos de Gobierno y Administración*, n. 3-4, pp. 227-243, 2003).

sí misma sino que además tienen la finalidad prescriptiva de hacerla más eficaz a la hora de dirigir e implementar las políticas públicas y, por tanto, de mejorar la calidad de las democracias.

## **El estudio científico del Poder Ejecutivo y el enfoque de la gobernanza**

Frente a la densidad que ha alcanzado el estudio comparativo de otros elementos del diseño institucional en las democracias avanzadas, el análisis politológico de los gobiernos suele detenerse en unos cuantos elementos superficiales o de forma. Por ejemplo, la distinción entre Poderes Ejecutivos duales (propio de los sistemas parlamentarios europeos en los que coexiste un primer ministro y un jefe del Estado de atribuciones muy restringidas), los monistas (propio de los presidencialismos americanos) y los casos híbridos (como Francia) constituye un objeto clásico de atención para los estudiosos del gobierno, pero el impacto real de esa variable en la efectividad de las políticas públicas es limitado<sup>3</sup>. Tampoco aportan mucho más al estudio del rendimiento y la calidad democrática las tipologías existentes sobre la configuración interna de los Poderes Ejecutivos: más o menos jerárquica (poder del presidente o primer ministro), colectiva (poder de los órganos colegiados) o especializada (poder de los departamentos sectoriales)<sup>4</sup>.

3. Hay una larga literatura comparada acerca de las virtudes y defectos de los sistemas parlamentarios y presidenciales, aunque esos trabajos estén mucho más enfocados a su impacto sobre la transición y consolidación democráticas que a la efectividad gubernamental. Es decir, el debate dominante entre los politólogos es si el presidencialismo tiende a perjudicar la democratización (Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela [eds.], *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994, vol. 1: *Comparative Perspectives*) o no necesariamente (Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press, 1997). Sin embargo, apenas se ha analizado, por ejemplo —una vez que el régimen político se ha estabilizado—, si el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos es más o menos eficaz que el de Alemania.
4. En todo caso, parece existir una pauta común en todas las democracias hacia la presidencialización del gobierno, al centralizarse la toma de decisiones por razones electorales (liderazgos cada vez más personalizados) e institucionales (recursos y autonomía crecientes

Otros trabajos algo más sofisticados diferencian los estilos gubernamentales, que pueden ser o bien propensos al conflicto y la polarización o bien orientados a la búsqueda de consensos multipartidistas. Se trata de pautas de conducta de los Poderes Ejecutivos que normalmente encajan con la naturaleza del tipo de democracia (mayoritaria o consociacional) en la que se insertan como consecuencia de la ley electoral, el sistema de partidos, las atribuciones del Poder Legislativo, o el modelo territorial. El estilo conflictivo es propio de gobiernos fuertes, habitualmente de partido único, como ha sido la norma en Reino Unido, Francia, España o Grecia –y, dependiendo de cómo sea la relación con el Congreso, también de los presidencialismos–, mientras que el estilo consensual es al que tienden a orientarse los gobiernos de coalición multipartidista que tanto abundan en el centro y norte de Europa. En esos casos, sí que se han observado efectos sistémicos distintos sobre el funcionamiento de la democracia, pero no es posible extraer conclusiones generales acerca de si una modalidad es mejor o peor que la otra. Depende. Un gobierno mayoritario puede ser *a priori* bueno en unas dimensiones –por ejemplo, mayor facilidad para emprender reformas–, pero peor en otras –por seguir con el mismo ejemplo, la más difícil sostenibilidad de dichas reformas en el tiempo.

Lo cierto es que en los últimos años se ha intentado trascender esas primeras aproximaciones y analizar la capacidad estratégica de los Poderes Ejecutivos con independencia de su forma o de su estilo de toma de decisiones. Puede haber gobiernos eficaces, o ineficaces, tanto en modelos presidenciales y mayoritarios como en modelos parlamentarios basados en coaliciones, pasando por las diversas combinaciones de esos elementos. La clave para avanzar en el conocimiento reside en hacer una mirada más amplia que analice, por un lado, la naturaleza de la relación entre el gobierno y los demás actores políticos o sociales de su entorno y, por el otro, el buen encaje entre los niveles político y administrativo del Poder Ejecutivo.

del jefe de gobierno). Véase Thomas Poguntke y Paul Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press, 2005.

Así, un gobierno estratégico sería aquél que, con independencia de su morfología, tiene capacidad autónoma para formular políticas adecuadas —con el apoyo de la mayoría social, aunque evitando capturas por los intereses sectoriales de los grupos privados— y efectividad para implementarlas de forma sostenible en el tiempo. En ese sentido, es interesante centrar el análisis sobre la base de dos conceptos. En primer lugar, el término *core executive* o, si se prefiere, el lugar clave que ocupa el conjunto de departamentos centrales del gobierno con visión horizontal y ambición de dirigir la política<sup>5</sup>. Y, en segundo lugar, la idea de *gobernanza* como reconocimiento de que la calidad de la democracia y el éxito de las políticas públicas no se basa aisladamente en el diseño institucional formal sino en una relación funcional entre decisores, burócratas, oposición y sociedad civil. Los gobiernos más efectivos y democráticos no son aquellos que ejercen el poder político, por legítimo que sea, con base en la jerarquía, sino los que dirigen desde el centro, implicando y cooperando con los demás actores relevantes<sup>6</sup>.

Hace ahora unos diez años, la Fundación Bertelsmann promovió un ambicioso proyecto comparativo que se actualiza anualmente y que precisamente pretende relacionar el estudio de la calidad democrática, el rendimiento de las políticas públicas y la efectividad de los Poderes Ejecutivos

5. B. Guy Peters, R. A. W. Rhodes y Vincent Wright (eds.), *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*, Houndmills, Macmillan Press, 2000. Ese conjunto de departamentos centrales que está en el núcleo o cúspide gubernamental incluye el entorno del jefe de gobierno (gabinete del presidente o del primer ministro) y las agencias o ministerios encargados de coordinar el funcionamiento colectivo del Poder Ejecutivo: planificación económica, preparación del Consejo de Ministros, portavocía y relaciones con las Cortes (Vincent Wright y Jack Hayward, “Governing from the Centre: Policy Co-ordination in Six European Core Executives”, en R. A. W. Rhodes [ed.], *Transforming British Government*, Houndmills: Macmillan, 2000, vol. 2: *Changing Roles and Relationships*). En el caso de España, eso hace referencia al complejo denominado La Moncloa y que incluye el gabinete de la Presidencia, la Oficina Económica y el Ministerio de la Presidencia. En el caso de México (Palacio Nacional) y Chile (Palacio de La Moneda) se trata de los complejos del entorno presidencial.
6. Werner Jann y Markus Seyfried, “Does Executive Governance Matter? Executives and Policy Performance”, en *Sustainable Governance Indicators 2009: Policy Performance and Executive Capacity in the OECD*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2009.

en los países occidentales. Como se deriva del nombre de la investigación Sustainable Governance Indicators (SGI)<sup>7</sup>, se asume ese punto de vista amplio de la gobernanza y tiene una finalidad aplicada: tratar de extraer conclusiones con base en la observación empírica comparada y sugerir mejoras en la efectividad de los Poderes Ejecutivos. Es verdad que existen otras posibles reformas relevantes (por ejemplo, en el terreno de la nueva gestión pública, la capacitación del personal, la organización territorial, la mejora de la transparencia y la participación ciudadana), pero fijarse sobre el diseño organizativo y funcional de la cúspide gubernamental permite mejorar su capacidad de dirección e incidir simultáneamente en, entre otros, los objetivos de eficacia, eficiencia y legitimidad.

Sobre la base de los hallazgos empíricos extraídos del proyecto SGI, y siguiendo la metodología de la investigación<sup>8</sup>, se exponen a continuación las nueve dimensiones que resultan más importantes para determinar la capacidad de dirección gubernamental e, indirectamente, la efectividad de toda la actuación pública. Al final de cada uno de esos elementos se presentan brevemente los principales hallazgos empíricos, esto es, los gobiernos más y menos efectivos, con alusión a los países más importantes de la OCDE y a los tres de habla española incluidos: España, México y Chile.

#### Planificación y asesoramiento externo

Un primer elemento al que atender para valorar la capacidad de dirección que tiene un gobierno se refiere a su actitud estratégica en la fase previa de preparación y formulación de las políticas. La capacidad para liderar requiere adoptar una conducta proactiva y la posibilidad de procesar mucha información (uso de la prospectiva; buen conocimiento de los instrumentos disponibles, ponderando sus usos alternativos; prevención de

7. La investigación SGI está dirigida por Daniel Schraad-Tischler y en su última edición (publicada en 2016) contiene 41 casos que se corresponden con todos los miembros de la OCDE y de la UE. Los resultados completos y la metodología pueden encontrarse en [www.sgi-network.org](http://www.sgi-network.org).
8. Werner Jann y Markus Seyfried, "Democratic Governance: The Strategic Capacity of the Core Executive and Social Groups", en *Sustainable Governance Indicators 2011: Policy Performance and Executive Capacity in the OECD*, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, 2011.

conflictos potenciales; identificación de posibles aliados, consideración de las externalidades e interdependencias, etc.), de modo que sea posible formular de la manera más racional posible los objetivos prioritarios y los medios para alcanzarlos<sup>9</sup>.

Para medir esa dimensión se distinguen dos indicadores en el proyecto: la institucionalización de la *actividad planificadora* a medio y largo plazo y la intensidad del *asesoramiento externo* por expertos independientes. El primer indicador se calcula con base en la fortaleza de unidades de programación estratégica en la cúspide gubernamental (*policy planning bodies*), y según la frecuencia de reuniones entre el personal que trabaja en esas unidades y el jefe del gobierno, o de acuerdo con la calidad profesional de los asesores que trabajan en los gabinetes de los ministros y del presidente o primer ministro. El segundo indicador se refiere a la influencia de expertos externos en el Poder Ejecutivo (académicos o analistas de *think tanks*), que son invitados a expresar su parecer al gobierno en los primeros momentos del proceso de toma de decisiones. Esa consulta con asesores independientes debe ser transparente a la ciudadanía y puede expresarse en forma de reuniones específicas, conclusiones de “comités de sabios” o proyectos de cooperación entre instituciones académicas y el Ejecutivo.

Los resultados comparados de 2016 arrojan una alta capacidad estratégica en Dinamarca y Reino Unido (8,5 sobre un máximo de 10), cuyos gobiernos quedan a la cabeza de esa primera dimensión. Debe resaltarse el buen resultado que alcanzan tanto México como Chile (7,5), empatados junto a los Estados Unidos y Canadá en la cuarta posición de todos los países analizados (que, como se ha dicho, son todos miembros de la OCDE y la UE). España queda en la zona media (6,5), aunque por encima de Japón, Italia, Alemania (cuyo gobierno tiene buena interlocución con expertos externos, pero baja orientación a la planificación estratégica) y

9. El primer criterio está basado en el concepto de capacidad para dirigir (*steering capacity*) presente en la politología institucional alemana desde los años 1970 (Renat Mayntz y Fritz Scharpf, *Planungsorganisation: die Diskussion um d. Reform von Regierung u. Verwaltung d. Bundes*, Múnich, Piper, 1973).

Francia (a quien le ocurre lo contrario que a Alemania y queda en un pobre 34º lugar de los cuarenta casos incluidos). No obstante, Hungría (2,5) es el país que queda peor situado en cuanto a capacidad de planificación y de asesoramiento externo.

#### Coordinación interministerial

De poco sirve un Poder Ejecutivo diseñado de forma robusta y con actitud estratégica a la hora de formular las políticas si no tiene auténtica capacidad de supervisar y liderar sobre el conjunto de los departamentos ministeriales. Si la agenda del gobierno debe orientarse al logro de unas prioridades fijadas desde el núcleo central, debe evitarse la contradicción interna y que los intereses particulares de los departamentos sectoriales le desvíen de sus objetivos transversales. Por eso, se incluye este segundo criterio, cuya medición se descompone de hasta seis indicadores:

- **Competencia política y técnica del núcleo gubernamental** – Se refiere a si los asesores que trabajan en el entorno del presidente o primer ministro tienen *expertise* suficiente para evaluar el contenido de las propuestas de política pública que hacen los ministerios.
- **Capacidad de filtrar** – Indica si el núcleo gubernamental tiene la posibilidad real de rechazar propuestas dirigidas por los departamentos sectoriales a la reunión del Consejo de Ministros, al considerar que no ayudan a las prioridades estratégicas.
- **Implicación del núcleo gubernamental en los ministerios verticales** – Pretende capturar hasta qué punto los departamentos sectoriales tienen en cuenta el centro del Poder Ejecutivo cuando están preparando sus propuestas de política pública.
- **Efectividad de los órganos colegiados en el nivel político** – Se refiere a si se produce una auténtica preparación de las reuniones del Consejo de Ministros (filtrado de propuestas, ordenación de los temas, etc.) por parte de comisiones interministeriales de coordinación con presencia de responsables políticos.
- **Coordinación en el nivel burocrático** – Alude en cambio a si se produce una labor previa entre funcionarios de los distintos ministerios para intercambiar información sobre la elaboración de propuestas de

política pública de cada uno y, por tanto, preparar de forma efectiva la posterior coordinación política.

- **Coordinación informal** – Hace referencia a los mecanismos que complementan de forma funcional –y, a veces, sustituyen– los procedimientos formales de coordinación antes mencionados. Por ejemplo, comisiones de seguimiento de los acuerdos de coalición por parte de representantes de los partidos que los han suscrito, reuniones informales con la mayoría parlamentaria, grupos selectos de ministros que se reúnen periódicamente, redes corporativas dentro de la burocracia, etc.

En esa dimensión, los Estados Unidos (con una puntuación de 9,2) se sitúan como el primero de los países analizados, en gran parte gracias a los enormes recursos destinados al asesoramiento político y técnico del presidente como también a su clara jerarquía sobre los departamentos sectoriales. Por razones parecidas, otros presidencialismos como Chile (8,3), Francia (8) y Corea del Sur (8) –y hasta cierto punto Turquía (7,2) o México (7)– también puntúan alto. Entre los regímenes parlamentarios, se destacan algunos gobiernos escandinavos y de países con poderosos gabinetes de primeros ministros (*prime minister's offices*) o con fuertes departamentos del gobierno (*cabinet offices*) como consecuencia de la combinación de razones constitucionales y de tendencias mayoritarias propias de sistemas bipartidistas: Reino Unido (8,8) y otros casos del modelo Westminster (Australia, 8,7; Canadá, 8,3), pero también España (7,8). En contra de lo que podría pensarse, Italia o Bélgica tienen una alta coordinación (8) debido al uso de mecanismos informales. Resulta sorprendente el mal resultado alemán (5,7), con una Cancillería Federal mucho más débil de lo esperable, o el caso de Chipre que, pese a ser un régimen presidencial puro, cierra la clasificación comparativa de la investigación en 2016 (4,2).

Evaluación del impacto de la actuación pública

Otro elemento central a la hora de formular las decisiones de manera efectiva es si se ha preparado la actuación de acuerdo con evidencias sólidas sobre el coste de la política pública desde un punto de vista presupuestario, socioeconómico o político. En el proyecto SGI se mide la aplicación de un instrumento específico para ello: la llamada *evaluación del impacto regulato-*

rio, completado por otros dos indicadores: el de la *calidad procedimental de esa evaluación* (si es transparente a la ciudadanía, permite la participación de los actores interesados, se somete a comprobaciones posteriores de acierto o error, etc.) y si en esas evaluaciones se incluyen *pruebas efectivas y exhaustivas de sostenibilidad a medio y largo plazo* (de tipo medioambiental, de impacto sobre la deuda pública, de efecto en el desempleo o en la igualdad de género, etc.).

Nueva Zelanda (9,3) y Reino Unido (9) son los gobiernos de la OCDE que más se destacan por la aplicación de evaluaciones del impacto regulatorio. Estados Unidos, Alemania, Países Bajos y los países escandinavos también obtienen un notable en esa categoría. México (7,3) y Chile (6,7) quedan en una zona media alta, por delante de Canadá o Japón (6,3). Por el contrario, Italia (5), España (3,7) y Francia (3,3), con una cultura jurídica similar y muy poco desarrollo del criterio que incorpora el enfoque económico, político y social a la hora de legislar, puntúan bastante mal. No obstante, son Bélgica, Grecia e Islandia quienes cierran el índice comparativo de 2016 al no aplicar en absoluto ese tipo de evaluaciones comprehensivas antes de emprender la actividad regulatoria.

#### Consulta con los actores sociales

El encuadre tecnocrático, tan letal para el gobierno estratégico, ignora que la capacidad de dirección estratégica también depende mucho de la habilidad para mantener el contacto con los actores no gubernamentales y procurar el apoyo social a las políticas. Para ello, se mide la intensidad efectiva de las consultas que hace el Poder Ejecutivo con los grupos de la sociedad civil: sindicatos, patronales, comunidades religiosas, organizaciones ambientales, etc. La consulta exitosa es aquella en la que se produce un intercambio de información y de puntos de vista desde la fase preliminar de la actuación pública hasta su implementación. Esa consulta mejora la calidad de las políticas y fomenta el apoyo de los actores sociales.

Los resultados empíricos de 2016 relativos a esa dimensión muestran que, como es lógico, los gobiernos en países de tradición corporativa y consensual (los escandinavos, Suiza, Países Bajos o Austria) tienen una fuerte propensión a negociar el apoyo anticipado a sus políticas por parte

de los grupos de interés. Los Estados Unidos (8) quedan en un alto sexto lugar, debido en gran medida a que la división de poderes hace que cualquier votación en el Congreso exija esa labor de consulta. Más atrás (con 7 sobre 10) se sitúan Alemania y Reino Unido, que desde los años 1980 han ido reduciendo su orientación negociadora hacia los actores sociales. La tradición estatista de Francia, España o Italia se refleja en un mal resultado, en el umbral del suspenso, aunque sean Grecia (3), Corea del Sur (3) y Hungría (2) los gobiernos menos preocupados por obtener ese apoyo previo. Por lo que respecta a los dos casos de América Latina analizados, Chile (7) se destaca en puestos medio altos mientras México (4) queda muy atrás.

### Comunicación

Aunque los líderes políticos tienden tal vez a exagerar la importancia de la comunicación cuando achacan la falta de favor popular a fallos en la política informativa, resulta indudable que esa dimensión es también importante para la capacidad de dirección estratégica y eso explica que los portavoces del gobierno deban gozar de la máxima confianza del presidente o del primer ministro. La comunicación es coherente si es capaz de coordinar efectivamente los mensajes enviados desde los ministerios o agencias sectoriales y si el conjunto del Poder Ejecutivo transmite en sus declaraciones las prioridades del programa gubernamental.

Varios gobiernos analizados en la investigación (Estados Unidos, Australia, Países Bajos, Suecia y Finlandia) desarrollan una política de comunicación que puede ser calificada como sobresaliente. En la edición de 2016 también obtuvieron buenos resultados, entre los grandes países, Canadá (8) y Reino Unido (8). Italia, Japón, Alemania y Francia, por ese orden, tienen una comunicación bastante menos coherente, peor que la de España o Chile (que puntúan con 7) y similar a la de México (5). A la cola del índice comparativo en esa dimensión quedan Chipre y Grecia (3 sobre 10).

### Implementación

Si los distintos elementos antes mencionados resultan fundamentales a la hora de determinar la capacidad de decidir de un gobierno, en este caso

se trata de valorar su capacidad para aplicar de manera eficaz las políticas después de haberlas definido. No cabe duda de que un buen diseño de actuación pública quedará frustrado si no se lleva exitosamente a cabo como consecuencia de falta de control sobre el nivel administrativo o incluso el propio nivel político<sup>10</sup>.

Resulta obvio que puede existir un amplio margen entre los planes del *core executive* y la actuación real de forma que, en la práctica, el ejercicio del liderazgo gubernamental está limitado y muchas veces condenado a seguir el incrementalismo de las actuaciones preexistentes o del consenso interministerial. En esos casos, además, es casi imposible mirar al medio o largo plazo que es consustancial al enfoque estratégico y el resultado suele ser un frustrante ir tirando (*muddling through*). Para evitarlo, o minimizarlo, existen mecanismos institucionales que ayudan a una implementación efectiva. Sin embargo, en contra de lo que postula cierta teoría relativa a los jugadores de vetos (*veto players*)<sup>11</sup>, no se alcanza siempre más capacidad de dirección con la simple eliminación del contrapeso político que supone la existencia de diversas agencias dentro del Ejecutivo, o con la reducción de mecanismos de control o auditoría administrativa cuya ausencia, de hecho, puede perjudicar a la política en marcha. Poner demasiado énfasis

10. Existe una amplia literatura de ciencia de la administración sobre las dificultades para que se impongan las prioridades fijadas políticamente en un contexto de intereses burocráticos y departamentales que compiten por la agenda. Allison, en su clásica obra sobre la esencia de la decisión (Graham Allison y Phillip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2. ed., Nueva York, Longman, 1999), señaló que, debido a las limitaciones de tiempo y de información, los gobiernos renuncian a un modelo racional que analice todas las alternativas de decisión y suelen conformarse con aplicar una propuesta más o menos razonable que no resulta necesariamente la óptima. Pero incluso esa opción “satisfactoria” podría estar condicionada por los límites que imponen o bien el proceso organizativo (*organizational process*) o bien la negociación entre las distintas agencias con acceso al decisor (*governmental politics*). En el primero de los casos se alude a los constreñimientos que impone el procedimiento burocratizado en una organización tan compleja como es la administración del Estado (James G. March y Herbert A. Simon, *Organizations*, New York, Wiley, 1958); en el segundo a cómo se puede malear una política pública como resultado de las visiones en conflicto que defienden los diversos departamentos y actores con intereses en juego (Graham Allison y Phillip Zelikow, *op. cit.*, 1999).
11. George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

en la jerarquía centralizada y los castigos desincentiva el papel de aquellos que expresan dudas o alternativas que pueden merecer la pena atender sin por ello perder la visión general o dejarse capturar por intereses de agencia sectorial. El decisor, además, necesita la información y la complicidad de los niveles administrativos inferiores.

En la investigación SGI, siete son los indicadores que se han usado para medir esa dimensión de la implementación efectiva:

- **Eficiencia gubernamental** – Definida como el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos (*benchmarks*) para alcanzar las prioridades políticas.
- **Cumplimiento ministerial** – Se refiere a si la organización provee mecanismos para incentivar que los ministros verticales apliquen el programa del gobierno. Entre esos posibles incentivos se incluyen a la posibilidad efectiva de dirigir (y cesar) a los responsables políticos de cada departamento, a la buena relación con el partido o partidos que sustenta la mayoría, a la existencia de un programa gubernamental escrito y claro que sirva de referencia o, en su caso, a la celebración de reuniones de seguimiento de los acuerdos de coalición al margen de las comisiones interministeriales formales que puedan existir.
- **Supervisión de los ministerios** – Entendida como la existencia real de un seguimiento realizado desde el *core executive* para intentar asegurar que los departamentos verticales no están anteponiendo los intereses de su sector sobre la implementación de las prioridades generales. La supervisión puede no ser suficiente para evitar esa captura, pero el hecho de que al menos exista es un *proxy* de que el gobierno se toma en serio conseguir una delegación de tareas efectiva.
- **Supervisión de las agencias autónomas** – Representa un indicador para determinar si los ministerios hacen a su vez el seguimiento de la actividad de los organismos que se han desgajado de su tronco central. El hecho de que una agencia ejecutiva se haya separado del departamento ministerial por cuestiones de gestión más eficaz no debería significar que el gobierno ha dejado de controlar su actuación y de poder evitar la llamada deriva burocrática (*bureaucratic drift*) que ponga en peligro la implementación de las prioridades estratégicas.

- **Financiación adecuada** – Trata de medir si el gobierno asegura que las funciones que se han delegado a otros niveles territoriales (a las autoridades regionales o a las locales) cuentan con los fondos necesarios para que se lleven a cabo. La descentralización política más o menos alta en un Estado no constituye de por sí un elemento a favor o en contra de la capacidad ejecutiva. No obstante, existe un problema de implementación si la delegación competencial, tal y como esté definida en la Constitución o en una ley, no resulta suficientemente financiada. Cuando una tarea es asignada a un nivel subnacional, debe contar con fondos transferidos del presupuesto central o con la capacidad de obtener ingresos propios que permitan llevar a cabo dicha competencia. De lo contrario existe un claro fallo de responsabilidad y de diseño estratégico.
- **Discrecionalidad constitucional** – Se refiere a la relación principal-agente que se produce a la hora de organizar territorialmente el poder dentro de un Estado, pero, en este caso, se trata de atender a si el gobierno central permite que las autoridades subnacionales (sean regionales, sean locales) pueden realizar la implementación de las tareas usando su propio criterio autónomo y de acuerdo a lo establecido en la Constitución. Se asume que un margen de discrecionalidad es positivo para alcanzar de manera más eficaz los objetivos estratégicos, tal y como ocurre, por ejemplo, en el célebre sistema de transposición de las directivas de la UE por parte de los Estados miembros. La inexistencia o la reducción de ese margen propio, porque el gobierno central lo impide –deliberadamente o no– con base en medidas legales, administrativas, fiscales o políticas, perjudica la capacidad de implementación en el medio y largo plazo.
- **Existencia de estándares mínimos** – Es el último de los siete indicadores usados para medir la implementación efectiva y el tercero dedicado a la estructura territorial. En este caso, y como complemento que equilibra al anterior, se trata de establecer hasta qué punto el gobierno central asegura que las autoridades subnacionales cumplen con unos estándares nacionales mínimos en la provisión de los servicios públicos que tienen asignados (por ejemplo, en el terreno de la educación,

la salud pública, el medioambiente o los transportes). La existencia de esos patrones –acordados en el ámbito nacional y expresados en procedimientos comunes, objetivos mínimos a alcanzar e inspecciones y auditorías– son un *proxy* de que realmente se persiguen la realización de los estándares.

Una mirada a los hallazgos empíricos en esa dimensión de la implementación efectiva, una de las más relevantes para medir comparativamente la efectividad de los gobiernos, arroja una elevada varianza dentro de los casos analizados. En la edición de 2016 queda a la cabeza, rozando una puntuación cercana al 9, el Poder Ejecutivo de Canadá; a la cola, con no mucho más de un exiguo 3, se sitúa el gobierno de Chipre. Como es habitual en toda la investigación, los países escandinavos, Suiza y Nueva Zelanda también obtienen muy buenos resultados. Casi todas las grandes potencias se sitúan en el entorno del 7, con Italia y Japón algo descolgados. En la parte baja, merece la pena reseñar el mal resultado de los Países Bajos (5,1) o el menos sorprendente caso de Grecia (4,0). España (6,7) y Chile (6,4) quedan en la zona media con México (6,0) algo por detrás.

#### Adaptabilidad al contexto internacional

La capacidad de adaptarse al contexto internacional es un criterio que sirve para medir el aprendizaje institucional. El proyecto se compone de dos indicadores. Por un lado, atiende a si los gobiernos son eficaces para moldear, primero, e implementar, después, las demandas resultantes de la gobernanza internacional (*adaptabilidad doméstica*). Y, por otro lado, se fija en si el gobierno colabora eficazmente en los esfuerzos internacionales para promover los bienes públicos globales (*coordinación internacional*).

La adaptabilidad doméstica es importante para analizar cómo interactúa el gobierno con las instancias internacionales multilaterales y, en el caso de la UE, supranacionales. En esa dimensión el objetivo sería adaptar la estructura y el funcionamiento gubernamental a esa gobernanza externa, e implementar correctamente las obligaciones derivadas de la misma, pero también se trata de activar el Poder Ejecutivo en esos foros internacionales para moldear las decisiones de acuerdo con los intereses del Estado. Incluso, tal y como ha analizado la teoría intergubernamentalista y algunos

buenos trabajos críticos sobre el impacto de la integración europea en el funcionamiento democrático<sup>12</sup>, los gobiernos podrían aprovechar a veces la soberanía compartida en Bruselas para impulsar reformas estructurales impopulares, ganando así, paradójicamente, margen de maniobra en casa.

En relación con la contribución a la provisión internacional de bienes públicos globales se trata de medir hasta qué punto los gobiernos tienen capacidad institucional efectiva para participar en las acciones colectivas coordinadas a nivel internacional para abordar desafíos como el mantenimiento de la paz, la cooperación al desarrollo, la lucha contra el cambio climático o la defensa de los derechos humanos. Los indicadores aquí usados son la existencia de comisiones interministeriales en esos ámbitos; la comunicación fluida con el Poder Legislativo; las autoridades regionales y los actores sociales interesados en esos bienes públicos globales; los recursos destinados a esas acciones multilaterales o la supervisión efectiva de las políticas internas para que sean coherentes con esos objetivos exteriores.

Por lo que se refiere a los hallazgos empíricos de la investigación relativos a este criterio, la edición de 2016 coloca en cabeza a todos los países escandinavos (en el entorno del 9,5-8,5), que son célebres por su propensión a la cooperación internacional multilateral. A la cola quedarían Hungría y la República Checa (3,5 y 4, respectivamente), que en los últimos años han mostrado fuertes resistencias a la europeización de determinadas políticas y de sus estructuras gubernamentales. Las grandes potencias, por razones que se conectan a su poder diplomático y protagonismo internacional, puntúan aquí alto (entre el 8 de Francia o Estados Unidos, el 7,5 de Alemania y el 7 de Reino Unido o Italia). También obtiene un notable España (7,5), mientras quedan por detrás Chile y México (6).

#### Capacidad para la reforma organizativa

Del mismo modo que el criterio anterior, la capacidad para la reforma organizativa constituye una habilidad vinculada al aprendizaje institucional. En este caso, se trata de la habilidad del gobierno para reflejar adecuada-

12. Christopher J. Bickerton, *European Integration: From Nation-States to Member States*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

mente en su estructura y funcionamiento el impacto de sus propias decisiones a través de ajustes organizativos. El Poder Ejecutivo supervisa su propio diseño organizativo para comprobar que es el más adecuado para responder a los desafíos y alcanzar las prioridades estratégicas<sup>13</sup>.

Los dos indicadores de medición utilizados en este criterio de efectividad de los gobiernos son la *autosupervisión* (esto es, si los actores gubernamentales comprueban periódicamente que su organización y su funcionamiento son los más adecuados) y la *reforma institucional* (la falta de rigidez que permite mejorar la capacidad estratégica del Poder Ejecutivo modificando ese diseño organizativo y funcional).

Nueva Zelanda y Suecia (con 9 en la escala 0-10) son los dos países que encabezan la clasificación comparada de gobiernos flexibles, esto es, que evalúan sistemáticamente su propia organización y que, si así lo consideran necesario, la reforman. Bélgica, por las rigideces de su modelo territorial casi confederal y la existencia de puntos de veto, queda el último de la OCDE con una puntuación de 3. Entre los grandes países se destaca la capacidad de reforma institucional de Reino Unido (7,5), Alemania (7) y Japón (7), mientras los Estados Unidos ocupan una mediocre posición (5,5), que comparten con Francia y España. México ha sido muy receptivo a nuevas ideas organizativas en los últimos años (7), mientras Chile demuestra una adaptabilidad institucional media (6).

#### Rendición de cuentas

Si, como se ha dicho al principio, aquí se asume una idea de gobernanza que trasciende el papel en solitario del gobierno en la elaboración de las políticas públicas, es necesario abordar también hasta qué punto los actores externos al Poder Ejecutivo (que agregan o median intereses) pueden ayudar a mejorar de manera efectiva ese proceso: el Poder Legislativo, los partidos, los grupos privados, los medios de comunicación y los ciuda-

13. Un gobierno flexible es aquél capaz de reflexionar sobre cómo puede adaptar su organización y funcionamiento para ganar capacidad directiva y asumir un enfoque más estratégico (B. Guy Peters y John Pierre, "Governance without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, n. 2, pp. 223-243, 1998).

danos. Los gobiernos no formulan e implementan sus políticas de forma aislada sino que se relacionan y rinden cuentas ante todos esos actores no gubernamentales durante la elaboración de las políticas públicas. La investigación de la SGI incluye a más de diez indicadores para la medición empírica de este criterio de interacción, que se pueden organizar en cuatro grandes ámbitos:

- **Competencia de los ciudadanos** – Se refiere si la ciudadanía posee la información y el conocimiento necesarios para juzgar adecuadamente las políticas gubernamentales: sus motivos, objetivos e implicaciones.
- **Recursos del Parlamento** – Incluyen hasta siete indicadores referidos a si puede obligar de manera efectiva a la rendición de cuentas por parte del Poder Ejecutivo (recursos personales y materiales a su disposición; capacidad de obtener documentos, de hacer comparecer ministros o de convocar a expertos; y congruencia entre los ministerios y las comisiones parlamentarias) o del poder de autoridades de supervisión que reportan al Parlamento, como el Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo.
- **Calidad de los medios** – Se refiere a si la prensa provee información sustantiva, con antelación suficiente y bien contextualizada que permita a los ciudadanos evaluar mejor las decisiones gubernamentales.
- **Características de los partidos y las asociaciones de la sociedad civil** – Incluyen, por un lado, un indicador sobre la democracia interna de los partidos políticos (inclusividad y transparencia en su toma interna de decisiones: primarias, aprobación del programa electoral, etc.) y, por el otro, dos indicadores sobre la capacidad de las asociaciones (sean de tipo económico, sean de tipo social) para sugerir al gobierno propuestas políticas que sean relevantes, estén asesoradas por expertos, resulten concretas y factibles.

En la medición comparativa que hace la investigación de la rendición de cuentas, los países escandinavos quedan claramente a la cabeza y, también en posiciones destacadas, Alemania (7,3) y Estados Unidos (7,1). Se trata de casos con Parlamentos dotados de recursos políticos y administrativos abundantes, así como de vibrantes sociedades civiles. Algo más atrás quedan Reino Unido o Canadá. Ya en la zona media o medio baja España (6,4),

Italia (6) y Francia (5,5). México (5,8) y Chile (5,2) también obtienen resultados mediocres, aunque es Hungría (4,6) el gobierno cuya efectividad más se ve perjudicada por una débil rendición de cuentas.

## Conclusiones

Este capítulo ha tratado de reivindicar la importancia académica y aplicada de estudiar los Poderes Ejecutivos como instituciones clave en el desempeño de las políticas públicas y la calidad de la democracia. Asumiendo las bases conceptuales y la metodología del proyecto SGI, se han expuesto nueve dimensiones (que incluyen casi cuarenta indicadores de operacionalización empírica) que sirven para analizar, comparar y mejorar la efectividad de los gobiernos. Dirigir no es un proceso unilateral sino interactivo que incluye conocimiento experto, comunicación con la ciudadanía, consulta con los actores sociales, buen encaje con el nivel burocrático, relaciones fluidas con las regiones, control parlamentario y debate en los medios.

La noción de gobierno estratégico, referido a ese Ejecutivo que posee altas capacidades de dirección, de implementación, de aprendizaje institucional y de rendición de cuentas, sirve para resumir un tipo ideal que mejora la gobernanza sostenible en las democracias occidentales. Es verdad que se requiere más evidencia empírica para asentar esa hipótesis tan razonable sobre la relación causal existente entre la efectividad organizativa y funcional de los gobiernos (variable independiente) y el rendimiento de las políticas (variable dependiente). No obstante, los resultados provisionales de la investigación SGI, que ya cuenta con cinco ediciones, arrojan una fuerte coincidencia entre gobiernos con elevada capacidad estratégica, buenos resultados de políticas y alta calidad democrática. Así se deduce de los primeros puestos ocupados por los cuatro países escandinavos (que superan todos el 8 en la escala agregada resultante de los nueve indicadores medidos) y de los puestos de cola donde se sitúan Hungría, Grecia, Rumania y Chipre (todos por debajo del 5).

La comparación también tiene la utilidad aplicada adicional de identificar buenas prácticas exportables a aquellos casos con Poderes Ejecutivos menos capaces de dirigir, implementar o adaptarse a los nuevos desafíos. Por lo que se refiere a España (que queda en el vigésimo puesto de los 41 países analizados, con un resultado de 6,41) sus fortalezas se concentran en la capacidad de supervisar efectivamente el funcionamiento ministerial desde Moncloa, de controlar la política de comunicación y de adaptarse a la gobernanza supranacional. Por el contrario, su desempeño es mucho peor en lo relativo a la escasa evaluación del impacto de la actuación pública, la reducida consulta con los actores sociales, su limitada flexibilidad organizativa y la debilidad de la rendición de cuentas en el Parlamento. En cuanto a México (28º con 6,00) y Chile (29º con 5,87), sus resultados probablemente mejoran las expectativas, pues en esa investigación se confrontan con los miembros de la OCDE y la UE. En el caso de México se destacan su enfoque planificador y de evaluación previa de la actuación pública así como su capacidad de reforma organizativa, pero puntúa muy mal en consulta con los actores sociales o en implementación. Chile, por último, destaca en positivo por su propensión a la planificación y al asesoramiento externo, a la consulta social y a la alta coordinación interdepartamental, pero cae en lo relativo a la adaptabilidad internacional, a la implementación y a la rendición de cuentas.

# El papel del Poder Judicial dentro del nuevo “constitucionalismo dialógico”

ROBERTO GARGARELLA<sup>1</sup>

## Introducción

En los últimos años se ha comenzado a hablar del surgimiento de un nuevo modo de entender el constitucionalismo —y, en particular, el papel del Poder Judicial dentro del mismo— que es conocido como *constitucionalismo dialógico*. El nombre proviene en buena medida de la centralidad que dicha aproximación le otorga a la discusión o al diálogo democrático<sup>2</sup>.

1. Abogado, jurista, sociólogo, escritor y académico argentino, especialista en derechos humanos, democracia, filosofía política, derecho constitucional e igualdad y desarrollo. Profesor, en Argentina, en la Universidad Torcuato Di Tella y en la Universidad de Buenos Aires. Director de la *Revista Argentina de Teoría Jurídica*.
2. Ese modo de pensar la cuestión jurídica encuentra sus raíces en lo que algunos han denominado el “nuevo modelo constitucional del Commonwealth”. Ese nuevo modelo nos habla de reformas que se fueron sucediendo en Canadá (1982), Reino Unido (1998), Nueva Zelanda (1990), Australia (2004) y en el estado de Victoria, en Australia (2006). Gardbaum ha comparado esa visión sobre el derecho con el modelo que representa la “economía mixta” (que combina elementos del liberalismo y del socialismo) en lo relativo a la organización de los recursos materiales (Stephen Gardbaum, *The New Commonwealth Model of Constitutionalism: Theory and Practice*, Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press, 2013; Jenna Bednar, “The Dialogic Theory of Judicial Review: A New Social Science Research Agenda”, *The George Washington Law Review*, vol. 78, n. 6, p. 1178-1190, 2010). En materia constitucional, ese “tercer” modelo se diferencia del “primero” (el de los Estados Unidos) y del “segundo” (el viejo modelo Commonwealth, de supremacía legislativa y sin un Bill of Rights codificado). El mismo combina elementos tradicionales en el *common law* del Commonwealth con novedosas declaraciones de derechos. Ello así, fundamentalmente, a través de dos novedades importantes en la protección de derechos. Un primer mecanismo tiene que ver con el involucramiento que se requiere a los Poderes Legislativos, en la revisión de la constitucio-

Dicho énfasis no debe ser reducido a una preferencia por los acuerdos horizontales, frente a las imposiciones verticales típicas de los sistemas centralizados, regalistas o hiperpresidencialistas. Se trata, sobre todo, del restablecimiento de vínculos fuertes entre el constitucionalismo y la democracia —una relación que, como sabemos, ha sido habitualmente considerada como difícil y tensa<sup>3</sup>.

La tensión entre constitucionalismo y democracia encuentra muchas fuentes posibles: el primero reclama por el establecimiento de límites que la democracia a secas desafía; el constitucionalismo ha mostrado tradicionalmente una especial preocupación por los derechos de las minorías, en tanto que la democracia enfatiza particularmente la primacía de la voluntad de la mayoría; al constitucionalismo le interesa el establecimiento de reglas fijas y de carácter más bien permanente, mientras que a la democracia le preocupa ante todo el respeto por la voluntad actual de la ciudadanía.

En diversos contextos, y de modo diverso también, tales tensiones se traducen en una relación cada vez más difícil entre ambos términos de la ecuación, que ha podido implicar en la práctica democracias menos sujetas a reglas y —en lo que más nos interesa por el momento— sistemas constitucionales paulatinamente más hostiles o menos abiertos a las demandas, los reclamos y las necesidades de la ciudadanía. Mangabeira Unger resumió adecuadamente esa visión al sostener que el “pequeño y sucio secreto de la jurisprudencia contemporánea” está dado por su “disconformidad con la democracia”<sup>4</sup>. Esa disconformidad se expresa, según Unger, en una “incesante identificación de límites sobre la regla mayoritaria, antes que so-

nalidad de las normas, antes de que se conviertan en leyes vigentes (una “revisión política de constitucionalidad”). El segundo mecanismo tiene que ver con lo que Mark Tushnet ha denominado formas “débiles” de control judicial, y que implican técnicas de revisión constitucional que aparecen separadas de la “supremacía” o “última palabra” judicial. Esas novedades abrieron espacio para un nuevo tipo de relación, más dialógico entre los tribunales y el poder legislativo (Mark Tushnet, “Dialogic Review”, *Arkansas Law Review and Bar Association*, vol. 61, n. 2, pp. 205-216, 2008a).

3. Jon Elster y Rune Slagstad, *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press, 1993.
4. Roberto Mangabeira Unger, *What Should Legal Analysis Become?*, Londres/Nueva York, Verso, 1996 (traducción nuestra).

bre el poder de las minorías dominantes, como responsabilidad principal de los jueces y juristas; y consecuentemente en la hipertrofia de prácticas y arreglos contramayoritarios; en la oposición a todas las reformas institucionales, particularmente a aquellas orientadas a expandir el nivel de compromiso político popular, lo cual es visto como algo que amenaza el sistema de derechos<sup>5</sup>. Balkin<sup>6</sup> también exploró esa peculiar “sensibilidad antipopular” que reconoce como propia de las elites jurídicas dominantes. Eses tipos de visiones, en su opinión, muestran una profunda desconfianza hacia las “preocupaciones de la gente común, un henchido sentido de la superioridad, un desdén por los valores populares, un temor frente a la regla de la mayoría, una confusión entre la capacidad técnica y la capacidad moral, y un hubris meritocrático”<sup>7</sup>.

El sesgo (si se quiere) antidemocrático de nuestra organización institucional se ha ido tornando cada vez más visible: resulta habitual, por caso, que las decisiones políticas más importantes se tomen de modo centralizado —típicamente, en torno al Poder Ejecutivo— y es común que se hable de una crisis de representación o de una representación política deficitaria como lo es que se reflexione sobre las serias dificultades que existen para responsabilizar a los funcionarios públicos por errores o faltas cometidas en el ejercicio de sus tareas.

En lo que hace al Poder Judicial —el área que aquí más nos interesa examinar—, tales dificultades se expresan de modo particularmente agudo. No por nada es que la reflexión sobre el poder de los jueces ha llevado a la doctrina legal a reflexionar —célebremente— en torno a la denominada “dificultad contramayoritaria”<sup>8</sup>. A través de dicha idea se ha procurado hacer referencia al problemático hecho de que el Poder Judicial, es decir, aquel con “credenciales democráticas” más frágiles (dado el modo —habitualmen-

5. *Idem*, p. 198.

6. Jack M. Balkin, “Populism and Progressivism as Constitutional Categories”, *The Yale Law Journal*, vol. 104, n. 7, 1995, disponible en: [http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/268](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/268), acceso en: 5 ene. 2017 (traducción nuestra).

7. *Idem*, p. 1951.

8. Alexander M. Bickel, *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*, Indianapolis, Bobs-Merril, 1962 (traducción nuestra).

te indirecto— en que son electos sus miembros y la estabilidad —muchas veces de por vida— de que gozan los jueces), tenga la posibilidad de invalidar decisiones tomadas por los órganos más democráticos (en términos relativos, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo), haciéndolo, además, con carácter final. Y es que, tal como se asume habitualmente, es el Poder Judicial el que tiene la “última palabra” o “palabra final” en lo que hace a la interpretación de las reglas constitucionales.

Tal situación —la que se relaciona con la “dificultad contramayoritaria” y su contexto— se ha ido agravando o tornando más evidente, con el paso de los años, a partir de la presencia de poderes judiciales más burocratizados; elencos judiciales todavía elitistas en cuanto a su composición o formas de acceso a los tribunales aún muy restrictivas. Ello ha puesto más en claro las tensiones que existen entre justicia y democracia, generando una sensación de agravio en la conciencia cada vez más democrática de la ciudadanía.

Puede disputarse, sin dudas, la descripción anterior, pero resulta un hecho innegable que, desde hace años, el Poder Judicial viene haciendo esfuerzos, más o menos genuinos, más o menos exitosos, por democratizar sus estructuras o, al menos, por fortalecer los rasgos democráticos de su organización, abriéndose, de uno u otro modo, a voces e inquietudes tradicionalmente ausentes en los estrados de la magistratura. Algunas de esas formas han tenido que ver con cambios destinados a establecer o restablecer puentes entre ella y las ramas políticas del poder; o —más en general— entre la justicia y la comunidad. Tales cambios han procurado romper con la idea tradicional de una justicia de elite, a cargo de la “última palabra” institucional, y con capacidad de desafiar o aun invalidar la decisión “democrática” surgida desde la política. A continuación, vamos a concentrarnos en esos cambios relacionados con las estructuras de la justicia, y el modo en que ella toma o establece sus decisiones. Lo vamos a hacer a través de la exploración de tres herramientas o nuevas prácticas —entre las muchas posibles— que se han orientado a favorecer fines como lo propuesto, esto es, sobre todo, fortalecer la relación entre constitucionalismo y democracia, robusteciendo de modo muy especial la legitimidad democrática de la decisión judicial. Las tres herramientas son: i) la cláusula del “no obstante” en Canadá; ii) las audiencias públicas promovidas desde

los tribunales superiores –tomaremos los ejemplos de Argentina y Brasil; y iii) el llamado “proceso de participación significativa” incentivado por la Corte de Sudáfrica.

La cláusula del “no obstante” en Canadá

En 1982, y a través de una reforma institucional en muchos sentidos fundacional –la adopción de la Carta Canadiense sobre Derechos (Canadian Charter of Rights)–, Canadá abrió las puertas de su sistema de organización institucional a una forma más concreta de diálogo. Ello así, en particular, a través de su famosa cláusula del “no obstante” (*notwithstanding clause*) o del *override*. La cláusula en cuestión jugó un papel significativo en el desarrollo de los debates legales contemporáneos sobre la democracia deliberativa y el diálogo jurídico. De hecho, se considera que fue esa cláusula la que disparó las actuales discusiones en torno al “constitucionalismo dialógico”<sup>9</sup>. Como sostuvo el profesor Tushnet, “asumo que la revisión judicial dialógica ha tenido su origen en la Carta Canadiense sobre Derechos en 1982”<sup>10</sup>.

La citada cláusula aparece consagrada fundamentalmente por medio de dos apartados o secciones específicas: la section 1 y la section 33. La primera sostiene que los derechos establecidos en la Carta se encuentran sujetos a “las limitaciones que resulten demostrablemente justificadas en una sociedad libre y democrática”; mientras que la segunda establece, de modo crucial, que el Poder Legislativo puede extender la vigencia de una norma por períodos renovables de cinco años, “no obstante” las tensiones que la misma pueda tener con la Carta.

Por medio de tal reforma, se permite que la legislatura provincial o nacional insista en la aplicación de su legislación por un período adicio-

9. Luc B. Tremblay, “The Legitimacy of Judicial Review: The Limits of Dialogue between Courts and Legislatures”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 3, n. 4, pp. 617-648, 2005; Katharine G. Young, *Constituting Economic and Social Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

10. Mark Tushnet, *op. cit.*, 2008a (traducción nuestra). Véase también: Mark Tushnet, “New Institutional Mechanism for Making Constitutional Law”, *Harvard Public Law Working Paper*, n. 15-08, 2015, disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2589178](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2589178), acceso en: 5 ene. 2017.

nal de cinco años, aunque el hecho de que la Corte encuentre a la misma inconsistente con algunos de los derechos contenidos en la Carta. En tal sentido, parte de lo que hizo la reforma canadiense fue empoderar a la legislatura para que pronuncie la “última palabra” a través de una mayoría ordinaria, por lo menos por un período adicional de cinco años. De ese modo, y por un lado, la reforma desafió el sistema tradicional de “supremacía judicial”, esto es, la modalidad conforme a la cual es el Poder Judicial el que tiene la última autoridad sobre lo que significa la Constitución. Por otro lado, la reforma favoreció que se abriera lugar a un debate de argumentos mayor —un proceso de acción y respuesta— entre la rama judicial y las ramas políticas<sup>11</sup>.

Desde la perspectiva de los sistemas tradicionales de “frenos y contrapesos”, el intento de la reforma canadiense resulta sin dudas relevante. Y eso es así, en particular, si asumimos que tales sistemas tradicionales desalientan, sino directamente impiden, cualquier tipo de diálogo relacionado con la interpretación constitucional. De lo que se trata, en ellos, es de que un poder afirme su posición sobre un tema (esto es, el Congreso dicte una ley sobre regulación de la propiedad) y, en todo caso, que el de al lado lo impida (esto es, vetando la ley, o considerándola inválida). Los primeros académicos que presentaron a la reforma canadiense como promoviendo un “diálogo constitucional” fueron Hogg y Bushell. Ellos fueron, de hecho, los primeros en emplear la metáfora del “diálogo” en relación con la cláusula<sup>12</sup>. Más tarde, Roach proveyó lo que fuera tal vez la mejor justificación del sistema, que estuvo basada en sus premisas dialógicas<sup>13</sup>.

11. Katharine G. Young, *op. cit.*, 2012, p. 148.

12. Peter W. Hogg y Allison A. Bushell, “The Charter Dialogue between Courts and Legislatures: Or Perhaps the Charter of Rights Isn’t such a Bad Thing after All”, *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 35, n. 1, pp. 75-124, 1997; Peter Hogg, Allison A. Bushell y Wade K. Wright, “Charter Dialogue Revisited: Or ‘Much Ado About Metaphors’”, *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 45, n. 1, pp. 1-65, 2007; Stephen Gardbaum, *op. cit.*, 2013, p. 111.

13. Kent Roach, “Constitutional and Common Law Dialogues between the Supreme Court and Canadian Legislatures”, *The Canadian Bar Review*, vol. 80, n. 1-2, pp. 481-533, 2001, disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2129849>, acceso en: 5 ene. 2017; Kent Roach, “Dialogic Judicial Review and Its Critics”, *Supreme Court Law Review*, 2. ed., vol. 23, pp. 49-104, 2004, disponible en: <https://ssrn.com/abstract=1144790>, acceso en: 5 ene. 2017;

## Audiencias públicas: los ejemplos de Brasil y Argentina

La organización de audiencias públicas por diferentes tribunales superiores en América Latina se ha convertido en una opción significativa en el área. Muchos de los tribunales regionales han adoptado esas prácticas siguiendo el ejemplo de la activa y progresiva Corte Constitucional de Colombia, que siempre se ha manifestado a la vanguardia del activismo jurídico. Hasta ahora, los tribunales latinoamericanos han recurrido al uso de las audiencias públicas por una diversidad de razones. En algunos casos, ellos simplemente intentaron recuperar parte de su pérdida legitimidad (legitimidad afectada, muy habitualmente, por el mal de la “dependencia política” de la Justicia, hecho que ha sido muy propio de los tribunales de la región); en otros casos, tales iniciativas respondieron al esfuerzo genuino de transformar a la institución en una más transparente; y en los mejores casos –tal vez los más habituales– ellos aparecieron como un modo de mostrar una mayor apertura hacia la sociedad civil.

A través de dichas audiencias, los tribunales han dado un paso relevante, en términos institucionales, y atractivo, desde un punto de vista democrático. Efectivamente, podría decirse, actuando de ese modo han dejado de lado una tradicional actitud de autorestricción y a veces pasividad frente al Legislativo; se han comprometido ante violaciones masivas y graves de derechos, que antes dejaban virtualmente desatendidos; han tendido a destrabar, impulsar y poner en foco público discusiones difíciles y de primera importancia acerca de cómo resolver esas violaciones de derechos; y han hecho todo eso sin interferir en el ámbito de decisión democrática propio del poder político, y por tanto sin arrogarse una legitimidad o poderes de los que carecen.

Hemos visto audiencias de ese tipo en Brasil, para discutir temas de salud pública<sup>14</sup>; en Argentina, frente a discusiones relacionadas con la Ley

Christine Bateup, “Expanding the Conversation: American and Canadian Experiences of Constitutional Dialogue in Comparative Perspective”, *Temple International and Comparative Law Journal*, vol. 21, n. 1, pp. 1-57, 2007, disponible en: <https://ssrn.com/abstract=947867>, acceso en: 5 ene. 2017.

14. Ottar Mæstad, Lise Rakner y Octavio L. Motta Ferraz, “Assessing the Impact of Health Rights Litigation: A Comparative Analysis of Argentina, Brazil, Colombia, Costa Rica,

de Medios, el estado de las cárceles o el medioambiente<sup>15</sup>; o en el pionero ejemplo de Colombia, frente a los problemas de superpoblación carcelaria, medioambiente, salud o el desplazamiento de personas<sup>16</sup>. En lo que sigue, vamos a concentrar la atención en los ejemplos de las audiencias en Argentina y Brasil, en donde ellas han tomado una especial fuerza en los últimos años.

En Brasil, el Supremo Tribunal Federal (STF) ha sido caracterizado como un cuerpo “no deliberativo” o aun “antideliberativo” desde su inicio<sup>17</sup>. De todo modo, y tal vez por dicha razón, en los últimos años el STF brasileño comenzó a cambiar sus prácticas para adoptar procedimientos más transparentes. Las novedades incluyeron algunas reformas en materia de *standing*; una mayor apertura a los *amicus curiae*; la televisación de los procedimientos del tribunal; y el uso de las audiencias públicas. Ese tipo de prácticas —las audiencias— resultaban relativamente comunes en el nivel

India and South Africa”, en Alicia Ely Yamin y Siri Gloppen (eds.), *Litigating Health Rights: Can Courts Bring more Justice to Health?* Cambridge, Harvard University Press, 2011; Siri Gloppen, “Analyzing the Role of Courts in Social Transformation”, en Roberto Gargarella, Pilar Domingo y Theunis Roux (eds.), *Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?*, Aldershot/Burlington, Ashgate, 2006.

15. Paola Bergallo, “Justicia y Experimentalismo: La Función Remedial del Poder Judicial en el Litigio de Derecho Público en Argentina”, en Seminario Lationamericano de Teoría Constitucional, Rio de Janeiro, 2005. Publicación del Seminario, Buenos Aires, Editorial del Puerto, 2005, versión electrónica disponible en: <http://islandia.law.yale.edu/sela/sela2005.htm>, acceso en: 5 ene. 2017, version en inglés disponible en: [http://digitalcommons.law.yale.edu/yls\\_sela/44](http://digitalcommons.law.yale.edu/yls_sela/44), acceso en: 5 ene. 2017; Sofia Gruskin y Norman Daniels, “Justice and Human Rights: Priority Setting and Fair Deliberative Process”, *American Journal of Public Health*, vol. 98, n. 9, pp. 1573-1577, 2008.
16. Manuel José Cepeda-Espinosa, “Judicial Activism in a Violent Context: The Origin, Role, and Impact of the Colombian Constitutional Court”, *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 3, n. 4, 2004; César Rodríguez-Garavito, “Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America”, *Texas Law Review*, vol. 89, n. 7, pp. 1669-1698, 2011; César Rodríguez-Garavito y Luis Carlos Arenas, “Indigenous Rights, Transnational Activism, and Legal Mobilization: The Struggle of the U’wa People in Colombia”, en César Rodríguez-Garavito y B. Sousa Santos, *Law and Globalization from Below: Towards a Comopolitan Legality*, Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press, 2005.
17. Virgílio Afonso da Silva, “Deciding without Deliberating”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 11, n. 3, pp. 557-584, 2013.

legislativo, pero no así en la esfera judicial, al menos hasta el dictado de dos leyes, en 1999, referidas al tema. Las leyes, que vinieron a regular la acción directa de inconstitucionalidad, permitieron la organización de audiencias públicas en circunstancias específicas. De acuerdo con lo estipulado en la normativa vigente, el magistrado que toma la responsabilidad del caso en cuestión o el presidente de la Corte se encuentran autorizados a convocar una audiencia “cuando sea que entiendan que la clarificación de algunos asuntos, o de las circunstancias, de hecho lo necesitan, en casos con repercusión general y en casos que son de un interés público relevante”<sup>18</sup>. Desde el momento de su lanzamiento, la Corte organizó audiencias públicas en unos veinte casos. Ellos incluyeron discusiones de los más variados tópicos, desde la prohibición a la importación de neumáticos a las acciones afirmativas o al derecho a terminar con el embarazo en caso de fetos anencefálicos.

En Argentina, la primera audiencia pública se organizó en el 2004, con el Caso Verbitsky, referido a las condiciones propias de las prisiones y los derechos de los prisioneros (hubo dos audiencias en dos días diferentes). Al poco tiempo, se realizaron otras ocho audiencias en torno al famoso Caso Mendoza (entre 2006 y 2007). Luego de ese período inicial, la Corte produjo la acordada 30/2007, en donde estableció unas (pocas) pautas que iban a regular los procedimientos de las audiencias. De los muchos datos presentes para el análisis de esas audiencias, por el momento podría destacarse cierta irregularidad en la celebración de las mismas: una audiencia en el 2007; luego cinco en el 2008; cuatro en el 2009. Así, desde 2012 a 2014, se celebraron solo dos por año (en el 2013 y 2014 las dos audiencias se referían al mismo caso).

En todo caso, lo cierto es que, tanto en Argentina como en Brasil, la celebración de audiencias representó una novedad significativa, que vino a dar más visibilidad a las respectivas Cortes, aportó más transparencia a

18. Mônia Clarissa Hennig Leal, “Public Hearings in the Ambit of the Brazilian Federal Supreme Court: A New Form of Participation in Public Affairs”, en IX<sup>th</sup> World Congress of the International Association of Constitutional Law, Oslo, 16-20 jun. 2014, p. 14, disponible en: <https://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws16/w16-leal.pdf>, acceso en: 20 feb. 2017.

sus decisiones y favoreció que el público no especializado tuviera acceso a debates de interés público y pudiera aprender de los argumentos dados por las diferentes partes en la discusión.

El “proceso de participación significativa” en la Corte sudafricana

La Corte Constitucional de Sudáfrica se ha convertido desde hace tiempo en una Corte ejemplar por una diversidad de razones —particularmente, si tomamos la perspectiva de activistas jurídicos interesados en el reconocimiento y puesta en práctica de los derechos sociales y económicos de los grupos más desaventajados. La Corte ha sido ejemplar en el modo de razonar, en la creatividad e innovación que ha demostrado a la hora de decidir y también en la sensibilidad que ha sabido demostrar a favor de los derechos de los grupos más vulnerables.

De diversos modos, la Corte de Sudáfrica ha promovido la participación popular y ha reforzado sus vínculos con la sociedad civil: ella desarrolló generosas reglas de *standing*; promovió el uso de las acciones de clase y el litigio de interés público; facilitó la presentación de *amicus curiae*, etc.<sup>19</sup> En años recientes, la Corte sudafricana ha lidiado con el derecho de vivienda y los desalojos, desarrollado una práctica novedosa que ha recibido el nombre del *meaningful engagement* — aquí, un “proceso de participación significativa”.

La práctica en cuestión comenzó con las órdenes dictadas por el tribunal para asegurar que las partes del caso “se comprometieran unas con otras de modo significativo en ciertos asuntos”<sup>20</sup>. La primera oportunidad

19. Sandra Liebenberg, “Participatory Approaches to Socio-economic Rights Adjudication: Tentative Lessons from South African Evictions Law”, *Nordic Journal of Human Rights*, vol. 32, n. 4, pp. 312-330, 2014; *idem*, “Toward an Equality-promoting Interpretation of Socio-economic Rights in South Africa: Insights from the Egalitarian Liberal Tradition”, *The South African Law Journal*, vol. 132, n. 2, pp. 411-437, 2015; Theunis Roux, *The Politics of Principle: The First South African Constitutional Court, 1995-2005*, Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press, 2013.
20. Anashiri Pillay, “Toward Effective Social and Economic Rights Adjudication: The Role of Meaningful Engagement”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 10, n. 2, pp. 732-755, 2012 (traducción nuestra).

en que el tribunal llamó a tal compromiso fue en un conocido caso de 2008, en *Olivia Road*<sup>21</sup>.

El caso representó un buen ejemplo de lo que un tribunal comprometido con los derechos de los desaventajados puede hacer a favor de tales grupos, y de un modo consistente con la democracia (aún con una visión exigente de la misma). En *Olivia Road*, los demandantes desafiaron a la municipalidad de Johannesburgo y a su práctica de desalojar por la fuerza a residentes de los que eran considerados “malos edificios” por razones de salud y seguridad<sup>22</sup>. La remoción de los residentes formaba parte de un plan de reordenamiento poblacional y desalojos más amplio, que preveía reubicar a casi 70 mil personas que ocupaban unas 235 propiedades consideradas inapropiadas en términos de salud y seguridad. En un pasaje crucial de su decisión, la Corte sostuvo que:

Se requiere a ciudad de Johannesburgo y los demandantes que entren en un proceso de participación significativa y, tan pronto como sea posible, en un esfuerzo destinado a resolver las diferencias y dificultades que son objeto de esta demanda, eso a la luz de los valores de la Constitución, los deberes legales y constitucionales y los derechos y deberes ciudadanos. Ellos deben ingresar en este compromiso en un esfuerzo por aliviar los padecimientos de los demandantes que viven en dos edificios de modo tal de hacer la vida en ellos tan segura y tan saludable como sea razonablemente practicable<sup>23</sup>.

Luego de llevado a cabo ese proceso de acuerdo y compromiso, las partes debían informar a la Corte de los resultados alcanzados; ya el tribunal debía decidir luego de qué modo proceder. En ese caso, el acuerdo cele-

21. Brian Ray, *Occupiers of 51 Olivia Road v. City of Johannesburg: Enforcing the Right to Adequate Housing through “Engagement”*, Nottingham, Nottingham University Press, 2008.

22. Lilian Chenwi, “Democratizing the Socio-economic Rights-enforcement Process”, en Helena Alviar García; Karl Klare y Lucy A. Williams (eds.), *Social and Economic Rights in Theory and Practice: Critical Inquires*, Londres, Routledge, 2015, pp. 178-196 (traducción nuestra).

23. Sandra Liebenberg, “Engaging the Paradoxes of the Universal and Particular in Human Rights Adjudication: The Possibilities and Pitfalls of ‘Meaningful Engagement’”, *African Human Rights Law Journal*, vol. 12, n. 1, pp. 1-29, 2012 (cf. p. 14).

brado entre las partes fue finalmente aprobado por la Corte en noviembre de 2007. El caso se convirtió, desde entonces, en un ejemplo paradigmático acerca de cómo lidiar con una situación socialmente conflictiva, de un modo favorable a la participación cívica y consciente de las potencias y límites de los tribunales en materia de legitimidad democrática.

La importante decisión de Olivia Road, de todo modo, apareció discontinuada o limitada años después, por la misma Corte, en Joe Slovo 1, en donde el tribunal pareció dejar de lado algunos de los principios esenciales que defendiera en el primer caso. Joe Slovo es el nombre de uno de los asentamientos informales más extensos que existen en Sudáfrica, y en él sus habitantes resistieron a las iniciativas de remoción territorial impulsadas desde el Estado. En ese caso, a la hora de definir su decisión, la Corte ordenó a las partes involucrarse en un proceso de “compromiso significativo” en relación con los distintos aspectos del proceso de desalojo. Esa decisión se contradecía con lo hecho en Olivia Road, ya que en aquel caso el tribunal sostuvo que la ausencia de un proceso adecuado de “compromiso significativo” socavaba el valor de la orden legal de desalojo. Ahora, en cambio, los participantes eran invitados a discutir entre ellos acerca de los detalles de una orden de desalojo que no era cuestionada, sino tomada simplemente por buena.

## **Novedades institucionales y democracia**

Los tres desarrollos examinados en las páginas anteriores representan, simplemente, ejemplos importantes acerca de los modos en que el sistema institucional puede reacomodarse, de forma tal de resultar más sensible a la política y las voces ciudadanas, y en tal sentido más compatible con las aspiraciones democráticas de la comunidad. Podría decirse que se trata de tres formas, de entre las muchas posibles, en que los sistemas institucionales contemporáneos han tratado de disminuir las tensiones presentes entre el constitucionalismo y la democracia, facilitando de esa forma las relaciones entre ambos ideales.

En particular, los ejemplos examinados nos refieren a tres maneras posibles de moderar aquellas tensiones actuando sobre, desde o en relación

con, una de las piezas centrales del sistema institucional, esto es, el Poder Judicial. Lo que se pretende, en todos los casos y de diversas formas, es atender a la clásica objeción acerca del carácter “contramayoritario” del Poder Judicial, reforzando el lado democrático de la ecuación. En el primer caso, el de la cláusula del “no obstante,” en Canadá, se afirma el valor de la revisión judicial, pero desafiando el particular enfoque de la “supremacía judicial”, esto es, la capacidad de los tribunales de pronunciar la “última palabra” en materia de interpretación constitucional. En el segundo caso, el de las “audiencias públicas”, que ejemplificamos con los casos de Brasil y de Argentina, nos encontramos con tribunales tratando de salir al cruce de la habitual crítica en torno al elitismo judicial y la distancia que puede y suele existir entre la ciudadanía y los órganos judiciales. A través de las audiencias, los tribunales han tendido puentes con la ciudadanía, buscando recoger directamente sus voces y trayendo de ese modo a sus estrados puntos de vista o pretensiones normalmente ausentes de los mismos. Finalmente, y a través de la metodología del “compromiso significativo”, vemos a un tribunal –la Corte de Sudáfrica en el ejemplo– escogiendo una estrategia de respuesta por demás interesante, capaz de convertir al tribunal en promotor (antes que obstáculo) del debate democrático, de una forma tal que le permite también sortear la tradicional objeción democrática sobre la Justicia.

Las tres respuestas, en los hechos, de distintos modos y en distintos grados, han buscado resituar al Poder Judicial en un lugar más cómodo y menos polémico, más compatible con las exigencias que pueden ser propias de un sistema democrático que subraya el valor del diálogo colectivo. La reforma canadiense, podría decirse, representó un modesto aunque decisivo paso en tal dirección. Se trató de la primera vez en que un sistema institucional central ponía en cuestión la extendida práctica de la “supremacía judicial”, demostrando a la vez la dificultad de los arreglos dominantes para poner en práctica alternativas más dialógicas. Sin embargo, la reforma, en tal sentido, vino a mostrar la necesidad de tomar medidas de cambio institucional, para asegurar o favorecer prácticas deseadas, pero que el marco organizativo presente no facilita o directamente dificulta.

Las audiencias públicas, mientras tanto, han demostrado la enorme potencia de ciertos arreglos dialógicos, en su capacidad para dotar de

mayor rigor y legitimidad a decisiones públicas tan importantes como controvertidas. A través de las mismas, los tribunales han podido ganar conocimientos que de otro modo hubieran tenido problemas en adquirir, dada la gravedad de muchos de los casos involucrados (esto es, reformas en la Ley de Medios; reformas ambientales complejas; reordenamientos en materia de prisiones, etc.). Asimismo, las audiencias han mostrado su potencia en el campo de la educación cívica, permitiéndole a la ciudadanía conocer argumentos accesibles sobre cuestiones complicadas, tanto como razones “a favor y en contra” de temas que corrían el riesgo de ser mirados sesgadamente, con base en la falta de información o prejuicios.

Finalmente, estrategias de decisión como la del proceso de “participación significativa” han mostrado que los tribunales pueden escoger modalidades de acción particulares, capaces de dotar de autoridad y legitimidad democrática a respuestas que, de otro modo, podrían ser cuestionables desde un punto de vista democrático. Más aun, prácticas como la de la “participación significativa” pueden ser vistas como particularmente apropiadas para quienes piensan al sistema institucional desde un compromiso específico con un entendimiento dialógico o conversacional de la democracia.

## **Los límites del reformismo democrático**

Novedades como las examinadas en las páginas anteriores ejemplifican bien algunos posibles caminos a recorrer a la hora de encarar procesos de reforma institucional, tendientes a reforzar los compromisos democráticos del constitucionalismo. Desafortunadamente, y al mismo tiempo, tales sucesos nos llaman la atención acerca de los límites del tipo de reformismo democrático promovido en estos tiempos. Y es que reformas como las citadas —que, conviene aclararlo, todavía tienen mucho por dar y que pueden desarrollarse aún en direcciones promisorias— han mostrado tempranamente sus límites, los cuales amenazan con apagar la potencia transformadora de esos cambios, y dejan a los mismos como intentos muy modestos que implican mejoras respecto de la situación de partida, pero que no subsanan

—como tienen la capacidad de hacerlo— el tipo de problemas que prometían resolver. De tal forma, la posibilidad de fortalecer al componente democrático del constitucionalismo puede resultar finalmente muy restringida.

Las razones de tales límites —que a continuación vamos a ver ilustrados— son muchas, sin duda, pero podríamos anticipar algunas de ellas. Una primera tiene que ver con el hecho de que tales reformas han quedado normalmente a cargo de aquellos mismos órganos cuya autoridad podía verse disminuida por un desarrollo profundo y extenso de esos mismos cambios. Por otro lado, tales reformas se han dado en un contexto (no solo social sino también) institucional que, según diremos, no es afín a la introducción de tales cambios. Más bien, sistemas institucionales como los que priman en muchas democracias modernas parecen guiarse en sus estructuras por principios contradictorios respecto de aquellos que animaron originariamente a las reformas democráticas del caso.

Cuando prestamos atención a las dificultades que han mostrado, en su desarrollo, instrumentos y nuevas prácticas como las examinadas, podemos reconocer enseguida los comunes orígenes de los problemas que las empañan. En relación con el caso de la cláusula del *override*, en Canadá, puede decirse que el tipo de interacción que ella favorece se encuadra, en principio, menos en una mecánica de diálogo que en otra de “imposición o resistencia”, como la que de hecho ya es propia del tradicional esquema de “frenos y contrapesos”. Se trata de otra herramienta “defensiva” que se ofrece a las ramas políticas para restaurarle parte del poder que le fuera erosionado en los hechos (a través de la consolidación de la “supremacía judicial” o “última palabra”). Al mismo tiempo, no resulta claro que el reforzamiento que se hace del Poder Legislativo sea capaz de trascender ciertos casos excepcionales, de modo tal de revertir de forma efectiva la situación de superioridad que sigue distinguiendo a la posición judicial. Si esa diferencia de posicionamiento entre las distintas ramas del poder persiste, resulta difícil hablar de un contexto institucional apropiado para el diálogo: el diálogo requiere de partes situadas en lugares de relativa igualdad.

En tal sentido, y refiriéndose al funcionamiento de la Carta Canadiense de Derechos, Petter ha señalado que “los teóricos del diálogo han diseñado la posición privilegiada que los tribunales ocupan en los diálogos

sobre la Carta”<sup>24</sup>. Dicho autor refiere, además, a los estudios empíricos que han dejado en claro “el tipo de relación jerárquica que existe entre el Poder Judicial y la Legislatura en [...] los casos que la teoría del diálogo se proponía refutar”<sup>25</sup>. En un sentido similar, Roach también reconoce los riesgos de que el diálogo degenera en situaciones de “monólogo o supremacía judicial”<sup>26</sup>. A la luz de esas consideraciones, podríamos insistir en lo antedicho: no es claro que los incentivos provistos por el nuevo sistema sean los más apropiados para promover el diálogo y la cooperación entre los poderes. Tampoco es claro que el mismo se haya convertido en un sistema de “revisión judicial débil”<sup>27</sup>. Esto es, estamos frente a una reforma atractiva por lo novedosa, pero que ha mostrado todavía muy poca capacidad de renovación sobre las viejas prácticas.

El estudio de las audiencias en Argentina y Brasil nos muestra otra nueva práctica de interés, que sin embargo hasta ahora se ha desplegado con mucho menos fuerza —y, por tanto, con mucho menos atractivo— que el esperado o debido. En el que es seguramente el estudio más abarcativo y profundo que se ha escrito en relación con las audiencias convocadas por la Corte argentina, Benedetti y Sáenz han documentado con gran detalle la organización, el desarrollo y los resultados de todas las audiencias públicas que tomaron lugar desde el 2004<sup>28</sup>. Si hay algún elemento que resalta de ese reporte es la virtual ausencia de reglas claras en cuanto a los procedi-

24. Andrew Petter, “Twenty Years of *Charter* Justification: From Liberal Legalism to Dubious Dialogue”, *University of New Brunswick Law Journal*, vol. 52, p. 187-200, 2003 (traducción nuestra).

25. *Idem, ibidem*; Jamie Cameron, “Dialogue and Hierarchy in *Charter* Interpretation: A Comment on *R. v. Mills*”, *Alberta Law Review*, vol. 38, n. 4, p. 1051-1068, 2001.

26. Kent Roach, “Dialogic Judicial Review and Its Critics”, *Supreme Court Law Review*, 2. ed., vol. 23, pp. 49-104, 2004; Christopher P. Manfredi y James B. Kelly, “Six Degrees of Dialogue: A Response to Hogg and Bushell”, *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 37, n. 3, pp. 513-527, 1999, disponible en: <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol37/iss3/1>, acceso en: 5 ene. 2017.

27. Mark Tushnet, *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*, Princeton, Princeton University Press, 2008b; *idem, op. cit.*, 2008a; *idem, op. cit.*, 2015.

28. Miguel Ángel Benedetti y María Jimena Sáenz, *Las Audiencias Públicas ante la Corte Suprema: Apertura y Límites de la Participación Ciudadana en la Justicia*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2016.

mientos de las audiencias, y por tanto la discrecionalidad que permanece en manos de las autoridades de la Corte (y en particular en las de su presidente) en ese respecto. Las audiencias se convocan básicamente cuando la Corte así lo quiere y no se convocan cuando ella no lo quiere (de allí la notable variación de audiencias por año que mencionáramos anteriormente); el tribunal, por lo demás, comienza y termina las audiencias citadas cuando quiere; y en sus decisiones toma de ellas lo que quiere, del modo en que quiere y en la medida en que quiere hacerlo.

La misma dinámica que mencionamos para el caso argentino es la que se advierte en el caso de Brasil. En otro exhaustivo estudio empírico de las audiencias, realizado en ese caso por los investigadores brasileños Sombra *et al.*<sup>29</sup>, se examinan dieciocho audiencias celebradas por la Corte entre 2007 y 2015. Como en el caso anterior, el autor destaca ante todo el rasgo de la discrecionalidad que advierte en el funcionamiento del tribunal y la ausencia de criterios claros en lo relativo a los requerimientos básicos de esas audiencias. El estudio no encuentra ninguna guía para entender por qué en algunas ocasiones –y no en otras– se convocaba a las audiencias o por qué la frecuencia de las mismas variaba del modo en que lo hacían (trece de las dieciocho se celebraron en los últimos tres años de la investigación; siete tomaron lugar solo en 2013). El autor tampoco encuentra argumentos claros para explicar por qué se invitaba a declarar en las audiencias a las personas a las que se invitaba, y por qué se invitaba a asistir a las personas a las que se invitaba, y no a otras. Del mismo modo que en el estudio argentino, además, el investigador señala que el tribunal superior de Brasil no justificó nunca por qué usaba o dejaba de usar las informaciones surgidas durante las audiencias, en sus sentencias finales. En su opinión, los diferentes miembros del tribunal tienden todavía a escribir sus decisiones “en un alto nivel de abstracción, acompañados solamente por un compromiso menor en relación con la complejidad de la infor-

29. Thiago Luís Santos Sombra *et al.*, “Supremo Tribunal Federal Representativo: O Impacto das Audiências Públicas na Deliberação”, en II Congresso Internacional de Direito Constitucional & Filosofia Política: O Futuro do Constitucionalismo – A Construção da Democracia Constitucional, Belo Horizonte, 2015, pp. 412-414.

mación obtenida durante las audiencias públicas”<sup>30</sup>. En otros términos, el propósito mismo de las audiencias aparece en cuestión luego de leídas las sentencias del caso: para qué se las había convocado si luego sus prometedores resultados no iban a ser aprovechados a la hora de la decisión?<sup>31</sup> Lo que los casos de Argentina y Brasil parecen ratificar, de ese modo, es la inconveniencia de que sea el propio tribunal el que guarde el completo poder —una total discreción— para actuar en la materia, sin reglas claras que organicen, ordenen y limiten sus facultades. De esa forma, la posibilidad de que esas iniciativas democratizadoras cobren vida efectiva resulta diluida en la práctica.

Finalmente, el pasaje desde Olivia Road hasta Joe Slovo, en la trayectoria de la “participación significativa” sudafricana, nos habla de una situación y unas dificultades similares a las recién repasadas. Esa errática trayectoria de la misma herramienta sugiere la existencia de problemas institucionales en su sostenimiento. El hecho es que el mismo sistema judicial pudo producir una decisión —Olivia Road— y su contraria (o una versión muy degradada de la misma) —Joe Slovo— sin el mínimo problema, sin cuestionamiento alguno y de un momento al siguiente. Lo que ese hecho deja en claro es que no existen frenos, sanciones, controles populares u otro tipo de incentivos institucionales capaces de impedir o favorecer la producción de un tipo de decisión u otro. Cuando el sistema democrático no incluye controles ni incentivos particulares adecuados (los jueces no están obligados a escuchar ciertas voces; continúan situados en un lugar alejado de la ciudadanía; los ciudadanos no tienen un modo de impactar efectivamente sobre ese proceso de decisión judicial, etc.), entonces las decisiones finales del sistema quedan dependientes de la ocasional buena voluntad de jueces particulares en casos particulares. Esa situación no es saludable para la democracia, ni es atractiva desde la perspectiva de la justicia social —particularmente, en el marco de sociedades como la sudafricana, profundamente marcadas por la presencia de desigualdades injustificadas.

30. *Idem, ibidem* (traducción nuestra).

31. Miguel Gualano de Godoy, *Devolver a Constituição ao Povo: Crítica à Supremacia Judicial e Diálogos Interinstitucionais*, tese de doutorado, Paraná, Universidade Federal do Paraná, 2015.

## Qué cambios son necesarios para dotar de sentido al nuevo “constitucionalismo dialógico”?

Los argumentos, ejemplos y objeciones presentados en las páginas anteriores no deben verse como dirigidos a socavar el atractivo o la potencia del “constitucionalismo dialógico”. Por el contrario, puede decirse que nos encontramos frente a una de las novedades más significativas y auspiciosas en el desarrollo del constitucionalismo contemporáneo: pocas iniciativas han resultado tan importantes para reforzar los rasgos democráticos de nuestro constitucionalismo como las surgidas desde dentro de dicho marco. De todo modo, no puede negarse que existen muchos elementos en nuestras actuales prácticas que se encuentran bien preparados para limitar o minar el atractivo de las mejores promesas del constitucionalismo dialógico.

Podríamos mencionar en primer lugar –aunque esa cuestión nos lleve a terrenos que exceden a los alcances posibles de este escrito– la persistencia de desigualdades estructurales. Parece claro que la preservación de tales desigualdades (económicas, sociales, culturales, políticas y, por supuesto, también legales) va a presionar siempre en contra de la estabilización de cualquier arreglo institucional que contribuya a democratizar u “horizontalizar” el proceso de toma de decisiones.

En segundo lugar, y más en línea con los temas y motivos propios de este escrito, nos encontramos con trabas provenientes de la propia estructura institucional vigente. Podemos referirnos, ante todo, a la existencia de arreglos institucionales que no se encuentran bien preparados para “recibir”, acomodar o favorecer la promoción de un diálogo inclusivo. La vieja estructura del sistema de “frenos y contrapesos”, por ejemplo, parece haber estado motivada mucho más por la necesidad de “evitar la guerra” entre facciones que por facilitar el diálogo institucional o social<sup>32</sup>. Dicha finalidad –evitar la guerra– explica bien el sentido de una serie de

32. Roberto Gargarella, “El Nuevo Constitucionalismo Dialógico Frente al Sistema de Frenos y Contrapesos”, en Roberto Gargarella (comp.), *Por una Justicia Dialógica: El Poder Judicial como Promotor de la Deliberación Democrática*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2014; *idem*, “‘We the People’ Outside of the Constitution: The Dialogic Model of Constitutionalism and the System of Checks and Balances”, *Current Legal Problems*, vol. 67, n. 1, pp. 1-47, 2014.

herramientas (el veto presidencial, el juicio político, el control judicial) que ayudaron a impedir que una facción particular tomara control de parte del gobierno, imponiendo así su voluntad sobre el resto de las ramas de gobierno y en definitiva sobre la sociedad. Puesto al servicio de un tal objetivo, el instrumental propio del sistema de “frenos y contrapesos” –podría decirse– cumplió apropiadamente con su meta. Sin embargo, la promoción del diálogo es otra cosa. Sin embargo, no es claro que las nuevas herramientas del “constitucionalismo dialógico”, desarrolladas en estos años, encajen bien dentro de una estructura institucional general preparada para otros fines. Más bien lo contrario. De modo “natural”, cada rama del gobierno se encuentra preparada para hacer valer su posición o resistir las imposiciones de las demás ramas de gobierno: no resulta extraño, entonces, que el Legislativo canadiense busque doblegar al Poder Judicial antes que dialogar con él; o que el Poder Judicial busque la forma de preservar su “última palabra”, en lugar de adaptarse a los cambios y seguir el diálogo. En el mismo sentido, tampoco sorprende que el Poder Judicial, en Argentina, Brasil o Sudáfrica, promueva ciertas alternativas potencialmente democratizadoras –favoreciendo de ese modo la introducción de cambios de tipo conversacional– para cerrar esas mismas puertas apenas lo considere suficiente o al momento de incomodarse con el tipo de desarrollo que él mismo ha habilitado. Para decirlo en términos más crudos: no es esperable que el Poder Judicial desarrolle una vocación suicida y se haga cargo de recortar por sí mismo los márgenes de poder discrecional con los que hoy cuenta y de los que se beneficia y saca provecho. De allí que los instrumentos dialógicos examinados muestren su promesa/potencia e inmediatamente dejen en claro sus férreos límites. El desarrollo del constitucionalismo dialógico resulta, entonces, demasiado dependiente de la buena voluntad ocasional de sus impulsores o queda encerrado dentro de la estrecha lógica institucional en la que aparece. Quienes bregamos por desarrollos más profundos en la línea de un constitucionalismo dialógico –desarrollos en donde el carácter democrático del constitucionalismo resulte subrayado– debemos promover entonces la adopción de cambios institucionales más vastos, capaces de expandir y estabilizar, en lugar de limitar o socavar, las posibilidades de nuestra conversación democrática.

# Poder Judicial y democracia: legitimidad del Poder Judicial y separación de poderes

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO<sup>1</sup>

A diferencia del resto de los poderes del Estado constitucional, el Poder Judicial siempre ha tenido dificultades obvias —con las puntuales excepciones que se aportarán— para ser homologado como un poder de extracción democrática. Una inteligencia correcta de esa cuestión nos lleva necesariamente a recordar algunos hitos, al menos los más significativos, sobre cómo se ha ido configurando ese Poder Judicial desde las primeras revoluciones liberales. Un poder en el que no reside ni la bolsa ni tampoco la voluntad o potestad de dictar normas a la sociedad, como tampoco la fuerza, por emplear la vieja concepción que llevó a cabo en su día *El Federalista*<sup>2</sup>.

Así, en el monumental documento de política constitucional que fuera *El Federalista*, se consideraba que el Poder Judicial era el más débil de los Tres Poderes y hasta cierto punto un poder vicarial o incluso de perfiles

1. Consultor institucional y catedrático (acreditado) de la Universidad Pompeu Fabra (UPF), en Barcelona, España. Otras informaciones sobre el autor en su sitio oficial: [www.rafaeljimenezasensio.com](http://www.rafaeljimenezasensio.com).
2. Tal como decía el documento LXXVIII de *El Federalista*, atribuido a A. Hamilton: “El [poder] judicial, en cambio, no influye sobre las armas ni sobre el tesoro; no dirige la riqueza ni la fuerza de la sociedad, y no puede tomar ninguna resolución activa [...]. Puede decirse con verdad que no posee FUERZA ni VOLUNTAD [en mayúsculas en el original], sino únicamente discernimiento, y que han de apoyarse en definitiva en la ayuda del brazo ejecutivo hasta para que tengan eficacia sus fallos” (A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 331).

borrosos<sup>3</sup>, aunque esa impresión se desvanecía en buena medida si se examinaban con detalle otros documentos de esa misma obra. Sin embargo, el problema de la disolución del Poder Judicial en el seno de otros poderes venía de lejos. Y todo ello, a pesar también de la temprana advertencia de otro importante documento del *Federalista*, cuando ya observaba la inexcusable necesidad de “dividir y organizar las diversas funciones de manera que cada una sirva de freno a la otra”<sup>4</sup>. Mucho tiempo (y no pocas experiencias frustradas) se emplearía en llegar a ese resultado. Pero, el problema, en efecto, era antiguo.

Locke, por ejemplo, no tuvo en cuenta al Poder Judicial en su enumeración de los poderes del Estado, pues presumiblemente lo incluyó en el Ejecutivo<sup>5</sup>. Montesquieu, por su parte, al describir “la Constitución de Inglaterra”, erraba de raíz al considerar el Poder Judicial inglés como “poder nulo”, que no podía atemperar siquiera la fuerza ni el rigor de las leyes<sup>6</sup>. Su referencia, como bien recordó Carl Schmitt, eran los jueces

3. En ese mismo documento se afirma, acto seguido: “Esta sencilla manera de ver el problema sugiere algunas consecuencias importantes. Demuestra incontestablemente que el departamento judicial es, sin comparación, el más débil de los tres departamentos del poder; que nunca podrá atacar con éxito a ninguno de los otros dos, y que son precisas toda suerte de precauciones para capacitarlo a fin de que pueda defenderse de los ataques de aquellos” (*Idem, ibidem*).
4. Documento LI *apud* A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *op. cit.*, 1998, p. 221.
5. Cuando Locke en su obra *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil* (pp. 140 ss.) detalla los distintos poderes (Legislativo, Ejecutivo, Federativo y de prerrogativa) no dedica ninguna atención al Poder Judicial. Únicamente, en el capítulo VII (“De la Sociedad Política o Civil”) se refiere confusamente a un “poder de juzgar”, cuya fuente de legitimidad última la entronca en la “entrega de ese poder de juzgar cedido a la legislatura”, pero ejercido por un magistrado, que encuentra también su fuente de ejercicio en la cesión que se hace al Estado del “derecho a emplear su propia fuerza personal para que se pongan en ejecución los juicios de dicho Estado” (pp. 103-104). Da la impresión de que mantiene una dependencia dual del Poder Judicial, por una parte materialmente al Legislativo y, por otro, al Ejecutivo, en sus aspectos más instrumentales (John Locke, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil: Un Ensayo Acerca del Verdadero Origen, Alcance y Fin del Gobierno Civil*, Madrid, Alianza, 1990).
6. Es un recurso clásico acudir a las siguientes citas: “De los tres poderes que hemos hablado, el de juzgar es, en cierto modo, nulo [...]”. Así, “los jueces de la nación no son, como hemos dicho, más que el instrumento que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes” (Barón Charles de Secondat Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 110-112).

honorarios (“jueces legos”), pero no los jueces profesionales que ya para entonces (cuando Montesquieu escribió su obra *Del Espíritu de las Leyes*) habían adquirido un importante estatus derivado de la tradición del *common law*, cuyo mayor referente en los primeros compases del siglo xvii fue el juez Coke, pero sobre todo –desde un punto de vista de documento constitucional– el apuntalamiento más fuerte de ese Poder Judicial se plasmó en el Acta de Establecimiento (Act of Settlement), de 12 de junio de 1701, cuando los jueces ingleses adquirieron la conquista de la inamovilidad y con ello, asimismo, salvaguardaron el principio de independencia judicial<sup>8</sup>. Algo que en los países de Europa continental cristalizará en torno a dos siglos después, según los casos.

El Acta de Establecimiento, inspirada en una concepción del principio de separación de poderes marcada claramente por el *checks and balances*, preveía además que a los jueces los nombraba el Ejecutivo (siempre que observaran buena conducta), pero solo podían ser separados por el Parlamento. Además, la judicatura inglesa se fue conformando gradualmente como una magistratura “profesional”, como estudiaron en su día Guarnieri y Pederzoli<sup>9</sup>. Llegar a ser nombrado juez requería en Inglaterra pasar previamente por el ejercicio de la abogacía durante un largo período y,

7. Carl Schmitt, en su texto “La Dictadura”, expone, en relación con la caracterización del poder judicial como “invisible y nulo”, lo siguiente: “Pero hay otra interpretación que responde mejor al espíritu y al contexto de ese capítulo 6 como de toda la obra. Si a la administración de justicia se la llama en cierto sentido invisible y nula, se piensa con ello en los jurados ingleses, que no forman una corporación permanente como los tribunales franceses y no son cuerpos intermedios” (Carl Schmitt, *Ensayos sobre la Dictadura: 1916-1932*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 184). Una huella, en efecto, de esa interpretación puede hallarse en la propia obra de Montesquieu, cuando afirma que “el poder judicial [...] lo deben ejercer personas del pueblo, nombradas en ciertas épocas del año de la manera prescrita por la ley, para formar un tribunal que solo dure el tiempo que la necesidad requiera” (Barón Charles de Secondat Montesquieu, *op. cit.*, 1985, p. 108).
8. Tal y como allí se decía: “Que una vez entren en vigor las limitaciones previamente citadas, las comisiones de jueces se realizarán *quamdiu se bene gesserint*, y se determinarán y fijarán sus salarios. Ello no obstante, podrán ser legalmente removidos por decisión de ambas Cámaras del Parlamento” (Joaquín Varela Suanzes-Carpegna *et al.*, *Textos Básicos de la Historia Constitucional Comparada*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 30).
9. Carlo Guarnieri y Patrizia Pederzoli, *La Magistratura nelle Democrazie Contemporanee*, Roma, Laterza, 2002 (en especial por lo que afecta a la magistratura inglesa y galesa, pp. 49 ss.).

además, acreditar un prestigio profesional que solo los *barristers* podían esgrimir, no tanto los *solicitors*. Como decían esos: “Siguiendo una costumbre de hondas raíces, los jueces son elegidos solo entre abogados. Generalmente se trata de personalidades reconocidas del mundo forense, para las cuales el ingreso en la magistratura representa el reconocimiento público de su éxito profesional”<sup>10</sup>. El nombramiento era gubernamental, pero recaía habitualmente, por lo tanto, en personas con amplia experiencia “en Derecho vivo” y que acreditaban una trayectoria profesional consagrada, una conducta personal moralmente intachable (“buena conducta”), aparte de un equilibrio psicológico contrastado (aunque esta sea una exigencia muy posterior, puesto que se inserta más adelante en los sistemas de acceso a la judicatura inglesa).

Por tanto, la legitimidad de ese Poder Judicial inglés a partir de inicios del siglo XVIII combinaba de forma singular el nombramiento por el Ejecutivo con un estatuto de inamovilidad que salvaguardaba la independencia de los jueces frente a ese “poder de la fuerza” que representaba el propio Poder Ejecutivo, pero pretendía garantizar a su vez una legitimidad de ejercicio mediante unas exigencias elevadas de profesionalidad y de buena conducta con la finalidad de preservar un Poder Judicial que resolviera las controversias entre los ciudadanos, actuara de barrera frente al poder arbitrario (o como control del poder, al menos del Ejecutivo) e impartiera justicia con equidad e imparcialidad. Las bases del Poder Judicial moderno estaban ya sentadas. Esa configuración del Poder Judicial de la metrópoli influirá, a través del legado de Blackstone, de modo determinante en lo que sería después la arquitectura institucional en los Estados Unidos.

Antes incluso de alcanzada la independencia de Gran Bretaña, ese principio de inamovilidad (y su correlato) de independencia se extenderá a las excolonias americanas y allí los jueces se convertirán en cierto modo en defensores de los derechos de una ciudadanía a la que se le pretendían aplicar leyes desde la metrópoli, que ellos mismos no habían consentido<sup>11</sup>.

10. *Idem*, p. 56.

11. En el largo listado de agravios que la Declaración de Independencia, de 4 de julio, contiene, cabe resaltar una expresamente: “establecer impuestos sin nuestro consentimiento”, algo

Los jueces (o, al menos, algunos jueces) dispondrán, así, de un notable prestigio entre los colonos, derivado de la herencia del modelo de la metrópoli, que les situará en una posición de legitimidad muy distinta a la que tendrán los jueces en la Francia del Antiguo Régimen. Ello tendrá indudable trascendencia en modelo institucional que se adopte tras la Constitución estadounidense de 1787 y en la posición definitiva del Poder Judicial en ese contexto.

En efecto, a pesar de que en la Constitución de 1787 el papel del Poder Judicial quedó un tanto deslucido, pues muchas decisiones orgánicas no se recogerán en el texto de la Constitución<sup>12</sup>, ya allí se incubía lo que será tempranamente reconocido por la sentencia *Marbury versus Madison* de 1803: la doctrina de “la revisión jurisdiccional de la Ley” (el control de constitucionalidad de las leyes por los jueces). Pero, a nuestros efectos, lo importante es que se implantan dos circuitos judiciales paralelos (el “estatal” ya existía; el federal se creó) con sistemas de legitimidad en muchos casos distintos y distantes. Por un lado, la Justicia Federal y, por otro, la Justicia de los Estados.

La Justicia Federal no se definió en la Constitución de 1787, pues esta solo creaba en su artículo III el Tribunal Supremo (Corte Suprema). El

que rompía el principio de *no taxation without representation*, que se encuentra en el origen del constitucionalismo inglés. En cualquier caso, aunque los jueces velaron en no pocos casos por los derechos de los colonos, los colonos se quejaban —como atestigua la propia declaración— de que el rey de Gran Bretaña “ha hecho a los jueces dependientes de su exclusiva voluntad, tanto por lo que respecta al acceso de sus cargos como por la cuantía y pago de sus salarios” (Joaquín Varela Suanzes-Carpegna *et al.*, *op. cit.*, 1998, p. 39).

12. Las decisiones constitucionales estructurales sobre el Poder Judicial en la Constitución de 1787 fueron muy escasas y, en algunos casos, contenían mandatos abiertos al legislador: “Se confiará el poder judicial de los Estados Unidos a una Corte Suprema y a los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo. Los jueces, tanto de la Corte Suprema como de los inferiores, continuarán en sus puestos mientras observen buena conducta y recibirán, en períodos fijos, una remuneración por sus servicios que no será disminuida durante el tiempo de su encargo” (artículo III, sección 1). Allí, a pesar de la escasa densidad, se observa nítidamente la plasmación constitucional del principio de inamovilidad de los jueces y, por tanto, del de independencia del Poder Judicial, que se cerraba con el límite al nombramiento de tales jueces por parte del presidente que exigía “el consejo y consentimiento del Senado” (artículo II, sección 2).

resto de la organización judicial federal se reenviaba a lo que estableciera en su momento la ley. Pero ya en la obra *El Federalista* se preveían las líneas generales que debían inspirar a ese Poder Judicial Federal. Por ejemplo, allí se hacía hincapié en la necesidad de salvaguardar la independencia de los jueces y, por tanto, en un sistema retributivo que les pusiera al abrigo de injerencias y les hiciera invulnerables.

También, dentro de ese esquema o diseño institucional de la organización del poder de corte “madisoniano” (esto es, de pesos y contrapesos), el nombramiento de los jueces federales (como también el de los altos funcionarios) se atribuía al presidente (titular del Poder Ejecutivo), pero con previo consentimiento del Senado. Un sistema que, con todas las imperfecciones que se le quieran atribuir, ha funcionado de forma razonable.

La legitimidad democrática del Poder Judicial era, asimismo, indirecta o derivada, pero, por cierto, nadie podía poner en duda que un nombramiento presidencial avalado por un Senado dotaba de un plus de legitimidad democrática a los jueces, mayor sin duda que el nombramiento a secas por el Ejecutivo. A esa legitimidad derivada inicial (propuesta de nombramiento por el presidente), se le sumaba el aval del Senado y cierta legitimidad de ejercicio, en la medida en que, para superar los *hearings* ante el Senado, la trayectoria profesional (no solo personal) de los candidatos se fue exigiendo cada vez con más fuerza; ya no valía solo con “buena conducta”, el plus de la experiencia en el ámbito jurídico se fue sumando al aval político y a la acreditación de “buena conducta” (ser un ciudadano probo). Estaban ya sentadas las bases de un sistema de legitimidad del Poder Judicial de una configuración claramente moderna. Pero sus fuentes originarias hay que buscarlas en el propio sistema inglés, del que los estadounidenses importaron su funcionamiento, así como a las aportaciones doctrinales de Blackstone, más que a las de Montesquieu.

Cierto es que el Poder Judicial se vertebró con otros criterios en los estados miembros (al menos en buena parte de ellos), bajo presupuestos que diferían notablemente de los existentes en la Federación. No me puedo detener en ese punto, pero la figura de “los jueces electivos” a través de procesos democráticos y, por tanto, competitivos electoralmente, tuvo un arraigo evidente en no pocos estados. La legitimidad democrática en ese

caso parecía ser la regla, pero bajo esa apariencia se escondían no pocas disfunciones y patologías, que fueron aflorando con el paso del tiempo.

En efecto, la competición electoral pronto mostró grandes limitaciones, no solo temporales (los puestos de jueces se ejercían por tiempo limitado) sino especialmente funcionales. Nada acreditaba que los elegidos en procesos democráticos fueran personas “de buena conducta” y menos aún que tuviesen conocimientos jurídicos especializados y contrastados para ejercer sus funciones de forma adecuada o que fueran imparciales. La imparcialidad, principio estructural y existencial básico del Poder Judicial, no se podía garantizar en procesos electivos de jueces. Tampoco en esos procesos se podía acreditar aquella exigencia de la que el propio texto de *El Federalista* se hacía eco una y otra vez: la competencia profesional de quienes desempeñen tales funciones judiciales. En efecto, como bien se afirmaba en ese texto: “Serán pocos los hombres en cada sociedad suficientemente versados en materia de leyes para estar capacitados para las funciones judiciales”<sup>13</sup>. Pero allí también se advertía de algo que en determinados Estados se convirtió en regla: “Los nombramientos periódicos, cualquiera que sea la forma que se regulen o la persona que los haga, resultarían fatales para esa imprescindible independencia”<sup>14</sup>. No se podía evitar en muchos casos que la política contaminara esas elecciones o, incluso peor, que la propia política capturara a tales jueces en el desarrollo ulterior de sus funciones. En fin, nada impedía tampoco que, mediante esos procesos electivos, los intereses económicos interfiriesen la noble función de juzgar.

Hubo que esperar, sin embargo, hasta 1940, para que el Plan Missouri pusiera ciertas reglas en esos procesos electivos de jueces, creando una serie de filtros institucionales que taponaban el acceso a la judicatura “electiva” de aquellas personas que no acreditaran un perfil profesional y una conducta adecuada para ejercer tan importantes funciones. La ratificación electiva se impuso en no pocos estados, pero con el paso previo de una comisión encargada de evaluar cuales candidatos acreditaban las exigencias

13. Documento LXXVIII *apud* A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *op. cit.*, 1998, p. 335.

14. *Idem, ibidem*.

para ser nombrados jueces<sup>15</sup>. Una vez más, tras no pocas vueltas, se volvía al punto de partida: la legitimidad democrática (en ese caso directa) se corregía con la exigencia razonable de que los candidatos acreditaran con carácter previo su profesionalidad y su buena conducta. Lo que estaba ya incubado en el inicio del proceso (en el modelo inglés, luego trasladado con variantes notables a la estructura de poderes de la Constitución de 1787) terminó imponiéndose, también en los estados (o, al menos, en buena parte de ellos). La Justicia —tras no pocos excesos— se ponía a resguardo del amateurismo y de la politización, así como de la captura de los tribunales (o del secuestro de la Justicia) por poderosos intereses económicos.

Nada de eso sucedió al otro lado del Atlántico. En Francia, la venta de oficios públicos durante buena parte del siglo XVIII alcanzó de lleno a los cargos judiciales. La desconfianza hacia el Poder Judicial se impuso y se advirtió de forma diáfana en los debates constituyentes del texto de 1791, donde se impuso claramente la tesis de un Poder Judicial subordinado al Legislativo (al que no podía controlar, ni siquiera estaba inicialmente facultado para “interpretar” la ley), así como la inteligencia de que “el orden judicial es una rama del poder ejecutivo”<sup>16</sup>. En efecto, la peculiar comprensión de los revolucionarios franceses del principio de separación de poderes, partiendo como partían de una fuerte desconfianza hacia el Ejecutivo (el rey) y de un escaso prestigio de la función jurisdiccional (los *Parlements* del Antiguo Régimen, con la venta de oficios públicos), será distinta y distante a la que se asentó en Estados Unidos, así como muy alejada del modelo británico, que los revolucionarios franceses despreciaron por su impronta aristocrática, en línea con el núcleo más radical de la Ilustración<sup>17</sup>.

15. Un tratamiento de esa cuestión se encuentra en: Elisenda Casañas Adam, “El Poder Judicial en Estados Unidos”, en Manuel Gerpe Landín y Miguel Ángel Cabellos Espiérrez (coord.), *Poder Judicial y Modelo de Estado*, Barcelona, Atelier, 2013, pp. 45-62.

16. L. Duguit, *La Separación de Poderes y la Asamblea Nacional de 1789*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 111.

17. Como bien reconocía el propio Duguit, “no hay un día en esta larga y laboriosa discusión del acta constitucional [se refiere a los debates constituyentes que dieron luz a la Constitución de 1791] en el que no se dirijan enérgicas críticas contra la Constitución inglesa” (*Idem*, p. 15). Todo ello encuentra su precedente en la Ilustración radical, que impulsada por las obras de

En efecto, la desconfianza de los revolucionarios franceses era obvia hacia unos jueces cuyos oficios se compraron por aquellos que pretendían ennoblecerse ante la imperiosa necesidad de recursos públicos que tenía la Corona. La institución de los *Parlements*, que, entre otras cosas, también ejercían funciones jurisdiccionales, arrastraba tras de sí una imagen ciertamente descompuesta; en algunos casos, incluso, muy mala. El terreno, así, estaba cultivado para que, con base en la distinción del texto constitucional de 1791 entre “representantes” y “agentes”<sup>18</sup>, los jueces fueran configurados inicialmente como cargos electivos. Había que huir de nombramientos por el Ejecutivo, que estaban manchados por la compra de los oficios. En esos términos, en efecto, se expresaba el artículo 5 del título III de la Constitución francesa de 1791: “El Poder Judicial se delega en jueces elegidos periódicamente por el pueblo”. La legitimidad democrática estaba, por tanto, servida. La distancia con el modelo federal estadounidense era asimismo clara y evidente. Sin embargo, nada hacía presagiar que esos jueces designados por el pueblo fueran realmente un poder del Estado y menos aún que ejercieran sus funciones con solvencia profesional, independencia e imparcialidad. La fórmula electiva no duró mucho, pero dio pie a abusos importantes en el modo y manera de “hacer justicia”. Los años del Terror (1793-1794) mostraron su peor cara.

En la concepción de los revolucionarios franceses que en ese punto seguían a Montesquieu<sup>19</sup>, la función jurisdiccional era, además, una potes-

Diderot, Helvetius, Holbach, así como de otros autores, demonizaron desde el principio un modelo constitucional que se podía encuadrar en un formato aristocrático muy alejado de los postulados democráticos radicales que aquellos defendían. En efecto, como ha expuesto con claridad Jonathan Israel, “los autores de la Ilustración radical rechazaban típicamente la monarquía mixta al estilo británico considerándola, en principio, como un sistema para dividir la soberanía, introduciendo formas innecesarias de corrupción en la política, manipulando un sistema electoral [...] y preservando lo que era en efecto una monarquía modificada revestida de aristocracia” (Jonathan Israel, *Una Revolución de la Mente: La Ilustración Radical y los Orígenes Intelectuales de la Democracia Moderna*, Pamplona, Laetoli, 2015, p. 60).

18. Algo que se observa con nitidez en los artículos 2 y 4 del título III de la Constitución de 1791.

19. Así se expresaba Montesquieu: “Por el tercero [se refiere al Poder Judicial], castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares” (Barón Charles de Secondat Montesquieu, *op. cit.*, 1985, p. 107). Como puede comprobarse, está completamente ausente de ese modelo el control del Poder Judicial al resto de poderes.

tad reducida a la resolución de controversias entre particulares, pero sin conferir a esos jueces ninguna facultad de controlar al resto de poderes, tampoco de controlar o supervisar la actuación de la propia administración pública. Mucho menos de controlar al Legislativo, expresión máxima de la voluntad general, que por definición consideraban como un poder soberano ajeno a cualquier tipo de fiscalización, menos aun por los jueces. Los debates constituyentes que dieron lugar a la Constitución de 1791 están plagados de referencias a la existencia de un Poder Judicial que realmente de poder tenía poco o más bien nada, como perfectamente estudió Duguit en la obra citada.

Un Poder Judicial que, en verdad, se transformó tempranamente en una mera administración de Justicia y así derivó en realidad tras las primeras experiencias constitucionales que tuvieron lugar en Francia después de la Revolución Francesa. El control de la administración pública no se planteó (y, además, cuando se hizo lo fue de forma tibia) hasta la Constitución de 1799, que dio pie a la configuración institucional del Consejo de Estado. Pero sin ir tan lejos, la expresión más gráfica de la impotencia del denominado “Poder Judicial” se puede encontrar en la propia Constitución de 1791, cuando reconocía que el Poder Judicial no podía interferir de ningún modo en la actividad de la administración pública. El artículo 3, del capítulo v del título III era meridianamente claro en el reflejo de esa concepción débil y desdibujada del Poder Judicial: “Los tribunales no pueden inmiscuirse en el ejercicio del Poder Legislativo, ni suspender la ejecución de las leyes, ni encargarse de funciones administrativas, ni citar ante ellos a los administradores por razón de sus funciones”. Un “poder”, por tanto, maniatado.

En fin, ese Poder Judicial “achatado” terminó, tras el paréntesis electivo, conformando una administración de Justicia, dividida, a su vez, en órdenes jurisdiccionales (en función de la articulación material del sistema normativo en leyes civiles y penales), con una estructura de tribunales paralelos que finalizaba en una suerte de Tribunales de Casación o Tribunales Supremos (cuando no diferentes Cortes Supremas en función del sector jurídico a dirimir), que distaba mucho del modelo estadounidense de una sola Corte Suprema. Sin duda, todo ello intervino —con la sacrosanta so-

beranía parlamentaria— para dificultar más aún el establecimiento de un control constitucional de las leyes (o de la acción del propio Parlamento), algo que en Europa continental no se lograría hasta bien entrado el siglo xx y mediante la creación de los Tribunales Constitucionales<sup>20</sup>.

Los miembros de ese Poder Judicial acuñado por los revolucionarios franceses, esto es, los jueces, fueron transformándose gradualmente en “agentes” (funcionarios) y no “representantes”, como inicialmente fueron concebidos. Además, con base en esas premisas revolucionarias, la función jurisdiccional se transformó fácilmente —como expusiera Carré de Malberg— en una suerte de oficio casi servil, pues se dedicaba a aplicar mecánicamente la ley, pero no podía siquiera interpretarla<sup>21</sup>. La existencia de un Tribunal de Casación “al lado” del Parlamento y el preámbulo del Código Civil de 1804 (atribuido a Portalis) confirmaban esa configuración vicarial de unos jueces que, ya a partir de entonces, serán sobre todo funcionarios (cualificados, pero funcionarios) de la administración de Justicia. El círculo se cerrará más adelante cuando el acceso a tales funciones se produzca, al igual que en el resto de cuerpos de la administración pública, a través de concursos (“oposiciones”, en España; tal como las denominó la vieja ley “provisional” de organización del Poder Judicial de 1870<sup>22</sup>). La

20. Sobre todo ese proceso es de imprescindible consulta: Victor Ferreres Comella, *Una Defensa del Modelo Europeo de Control de Constitucionalidad*, Madrid, Marcial Pons, 2011.

21. La cita exacta es la siguiente: “el oficio de juez se reduce a hacer en cada caso la aplicación casi servil del derecho legal” (Raymond Carré de Malberg, *Teoría General del Estado*, 2. ed., Ciudad de México, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México/Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 663).

22. Un buen retrato del estado de la Justicia en el siglo xix español lo ofrece, sin duda, la exposición de motivos de la Ley Provisional sobre Organización del Poder Judicial (1870), cuando se hacía eco de la falta de garantía de inamovilidad que tenían entonces los magistrados y jueces, a causa, entre otras cosas, de lo siguiente: “mientras no se exigieran condiciones especiales para ejercer los cargos de jueces y magistrados, cuando los nombramientos de estos no fueran debidos al favor, a bastardas influencias o al espíritu de partido”, esa garantía era inalcanzable materialmente. La solución fue instaurar “la oposición” como sistema de acceso, puesto que así “establece al propio tiempo las reglas conducentes para que en lo sucesivo desempeñen los cargos judiciales, no los aptos, sino los más aptos, no los dignos, sino los más dignos”. Algo que, tal como se configuró el sistema de acceso (pruebas competitivas abiertas y exigentes, pero de contenido memorístico), no pasó de ser un pío deseo.

sustracción de los contenciosos gubernamentales o administrativos del Poder Judicial fue una constante en Francia y en otros países de influencia continental (también en el ámbito latinoamericano), mientras que hubo también otros modelos, como fue el caso de España, que transitaron de la fórmula del Consejo de Estado a la creación de un orden jurisdiccional contencioso y administrativo. Pero, el control jurisdiccional del Poder Ejecutivo fue tardío, aunque más tiempo conllevó implantar el control jurisdiccional del legislador.

Ese Poder Judicial que enfáticamente se reconocía en las primeras Constituciones liberales de Europa continental a principios del siglo XIX era realmente un espejismo. De ser un poder electivo, pasaron inmediatamente los jueces a ser nombrados por el Ejecutivo (con bastante discrecionalidad, por cierto), para transformarse después en funcionarios judiciales que accedían a tales cuerpos por medio de pruebas selectivas, de alguna forma asimilables a las que se comenzaron a realizar bien entrado el siglo XIX en otros ámbitos de la administración pública, sobre todo en los cuerpos especiales de la función pública — o cuerpos de elite. El carácter “funcionarial” de la magistratura marcó a partir de entonces su sello distintivo: el fundamento último del ejercicio de esa función se pretendía asentar en la superación de unos procesos selectivos abiertos, de carácter competitivo, que acreditaban exclusivamente (en el momento del acceso) una serie de conocimientos. Nada más.

De la legitimidad democrática no quedó rastro. Tampoco había dado, tal como se ha dicho, ningún buen resultado. Se impuso, como subrayaron Guarnieri y Pederzoli, un modelo burocrático de juez que echó hondas raíces en los Estados constitucionales de Europa continental, principalmente, aunque con matices importantes, en aquellos países cuyo sistema jurídico era de *civil law*<sup>23</sup>. A tales posiciones judiciales se accedía, por lo

23. Efectivamente, esos autores establecen una distinción general entre dos tipos de magistraturas: “El burocrático, al que suelen pertenecer las magistraturas de los países de *civil law*; el profesional, característico de los países de *common law*”. Se trata naturalmente, según añaden esos autores, “de una distinción de tipos ideales, dado que las situaciones concretas son más complejas” (Carlo Guarnieri y Patrizia Pederzoli, *Los Jueces y la Política: Poder Judicial y Democracia*, Madrid, Taurus, 1999, p. 63).

común, mediante sistemas de comprobación de conocimientos o a través de procedimientos más sofisticados y más exigentes, por ejemplo, los que tradicionalmente se asentaron en Alemania, donde los estudiantes más brillantes de una exigente carrera de derecho ingresan, por lo común, en la judicatura.

La legitimidad del Poder Judicial en esos casos dio un giro radical. Se transformó en una legitimidad de acceso (esto es, quien había superado unas más o menos exigentes pruebas selectivas ya tenía acreditado, como llegó a afirmar el profesor Alejandro Nieto en relación con la función pública, “haber atravesado el Jordán y podían, así, besar la tierra prometida”; ya eran jueces de por vida o con carácter vitalicio). Tampoco era, propiamente hablando, una legitimidad de ejercicio, pues, por un lado, los sistemas de evaluación del rendimiento son bastante ajenos al ejercicio de la función jurisdiccional (al menos, en sus aspectos cualitativos) y, por otro, una vez obtenida la plaza de juez, la remoción de tal función solo podía provenir de la aplicación del régimen disciplinario en sus efectos más graves (separación del servicio). Algo, por lo común, bastante infrecuente, cuando no meramente anecdótico.

Ese modelo burocrático de juez no evitó, sin embargo, las injerencias constantes del Poder Ejecutivo sobre el funcionamiento de la administración de Justicia. Si no podía intervenir, al menos no directamente, sobre el acceso (aunque también en ese ámbito se dieron injerencias importantes como “el cuarto turno” implantado en España a finales del siglo XIX, por el cual accedían lateralmente personas con experiencia, pero también en no pocos casos con evidentes “recomendaciones” políticas), el gobierno de turno sí que intentó por todos los medios posibles interferir en la provisión de destinos o en el avance en la propia carrera judicial. Sobre todo cuando se trataba de nombrar jueces para el Tribunal Supremo o para tribunales especialmente sensibles frente al poder por su competencia jurisdiccional.

La independencia del Poder Judicial —ya zanjada en el mundo anglosajón desde el siglo XVIII, con la excepción de la Justicia de algunos estados miembros de Estados Unidos— fue, luego, la gran batalla que se planteó en ese terreno en el constitucionalismo liberal en Europa continental durante los siglos XIX y XX. En algunos países, como España, es todavía, hoy

en día, un reto que no se ha cerrado del todo. Quedan muchos flecos por resolver, algunos muy importantes, tal como se dirá de inmediato.

En realidad, los términos del problema ya estaban planteados con toda claridad. A pesar de que se intentó justificar por la dogmática constitucional que la legitimidad del Poder Judicial nace de la propia Constitución y de su sometimiento a esta, más que a la Ley, lo cierto es que los jueces continentales europeos recibían su legitimidad efectiva del sistema de acceso o ingreso en la carrera judicial, pues a diferencia del modelo anglosajón, que se asienta sobre un “sistema de puestos” (esto es, un juez es nombrado para un órgano o función jurisdiccional o, en su caso, para un tribunal concreto), en el modelo burocrático de juez este ingresa (tras superar el “concurso” o la “oposición” correspondiente) en “una carrera” y va progresando con el paso del tiempo desde órganos jurisdiccionales de primer nivel a tribunales con funciones de mayor responsabilidad que tienen como misión resolver, por lo común, los recursos planteados frente a las instancias judiciales inferiores. Cuanto más se asciende en la jerarquía de los tribunales, el juez o magistrado tendrá inevitablemente un contacto cada vez más intenso con asuntos en los que la política tiene intereses directos. Una fuente, sin duda, de presiones y una necesidad objetiva de salvaguardar mejor su propia independencia.

En efecto, el problema que no estaba resuelto en los distintos Estados constitucionales que se inspiraban, en cuanto a la estructura del Poder Judicial, en el modelo o patrón francés, era sin duda cómo salvaguardar la independencia judicial. Sin embargo, el debate abierto consistió en cómo frenar de una vez por todas las interferencias del Ejecutivo en la gestión del estatuto del juez y, asimismo, de forma indirecta, en las injerencias que este pretendía tener en el ejercicio de la función jurisdiccional.

La batalla principal que llevará a cabo el Poder Judicial, especialmente durante el siglo xx, es cómo desligarse –siquiera sea parcialmente– de las garras del Ejecutivo y conformar un sistema de autogobierno judicial, que evite interferencias y ponga a resguardo de la política el ejercicio de esa función jurisdiccional. Se trataba, en suma, de una lucha por la independencia judicial frente al resto de los poderes, en particular frente al Poder Ejecutivo.

De esa manera, fue a principios del siglo xx cuando comenzaron a emerger soluciones institucionales que tenían como propósito salvaguardar, siquiera fuera mínimamente, la independencia del Poder Judicial y, en particular, de sus miembros. Esas soluciones institucionales, después constitucionalizadas, nacieron de Italia y Francia. En el caso italiano, fue la reforma Orlando de 1907 la que creó un Consejo Superior de la Magistratura, aunque con facultades aún muy limitadas. Ese consejo, que pasó por diferentes vicisitudes, tuvo acomodo constitucional en el texto italiano de 1948. Como ha sido reconocido, “para alcanzar la autonomía del poder judicial será esencial la institucionalización y desarrollo del *Consiglio Superiore della Magistratura* que proporcionará al poder judicial (poder difuso por excelencia) una imagen unitaria y una representación adecuada para mantener un diálogo con la sociedad y los demás poderes del Estado”<sup>24</sup>.

Tras el reflejo de ese tipo de Consejo Superior de la Magistratura en la Constitución italiana de 1948 y en la Constitución de la v República francesa de 1958, el modelo de autogobierno judicial basado en un órgano constitucional específico se termina imponiendo en aquellos países que en el continente europeo disponen de sistemas burocráticos de judicatura, con la finalidad de reafirmar la independencia del Poder Judicial y sustraerlo, así, de la zona de control o de influencia del Poder Ejecutivo. Se puede decir, por tanto, que ese sistema de autogobierno del Poder Judicial es fruto de una determinada concepción del modelo de separación de poderes y consecuencia, asimismo, de la existencia de un Poder Judicial con facultades mucho más limitadas en lo que afecta al control judicial que el modelo existente, por ejemplo, en Estados Unidos. La paradoja consistirá en cómo se traslada ese sistema de autogobierno judicial a otros modelos constitucionales que partían de presupuestos conceptuales tan diferentes a los del continente europeo o de una arquitectura constitucional basada (siquiera sea formalmente) en el modelo constitucional estadounidense, como son algunos casos de países latinoamericanos.

24. Cristina García Pascual, *Legitimidad Democrática y Poder Judicial*, Valencia, Alfons el Magnànim/Institució Valenciana d'Estudis i Investigació, 1997, p. 194.

Sin embargo, una vez optado por garantizar el autogobierno judicial a través del reflejo constitucional de una institución de esas características, el problema se sitúa en el modo de fijar su composición (así como, sobre todo, su sistema de nombramiento) y sus funciones. No hay un esquema cerrado en lo que a la composición de esos órganos se refiere, pero la nota principal es que la composición dominante (cuando no exclusiva) es la que descansa sobre jueces y magistrados. Se parte, así, de una ecuación incorrecta que implica un falso resultado: Poder Judicial es igual a jueces y magistrados. Esa concepción viene lastrada, sin duda, por el modelo corporativo y burocrático imperante en la judicatura de esos países continentales europeos. Y ello comporta que, todo lo más, se admita que en esa institución de autogobierno puedan tener cabida (siempre en porcentaje menor) otras sensibilidades profesionales que trabajan en el ámbito de la administración de Justicia o que tienen conocimientos sobre la misma (Ministerio Fiscal, abogados, personal al servicio de la administración de Justicia, profesores universitarios, etc.). La lucha soterrada entre “togados” (magistrados y jueces) y “laicos” (otros profesionales jurídicos) se ha ganado, por lo común (al menos en los países europeos), claramente por los primeros. Los asuntos del autogobierno judicial parecen solo importar a los jueces y magistrados. No al resto de los mortales.

Una vez más, mediante esa presencia selectiva, la impronta corporativa marca el sello de tal composición del órgano: los problemas de la Justicia parecen afectar solo a jueces y magistrados o, como mucho, también a otras profesiones jurídicas. Llama poderosamente la atención que la ciudadanía, receptora última de las prestaciones del servicio público de la Justicia, sea absolutamente ignorada en ese esquema institucional.

Además, para suplir ese déficit, no vale con que se argumente que tales miembros de esos Consejos Superiores de la Magistratura (en España, Consejo General del Poder Judicial), sean elegidos por el Parlamento. Eso es así en algunos casos y no en otros. El modelo de composición de los consejos, sea cual fuere su sistema de nombramiento, se encuentra dominado por la fuerte presencia corporativa, junto con una no mayor presencia del modo politizado de elección. Con ello no se logra una legitimidad democrática de la institución, sino –depende de cómo se lleven a cabo

tales propuestas de nombramientos— lo que realmente se produce es una captura indirecta del órgano de autogobierno por la propia política. Si la elección depende de los propios jueces, la batalla corporativa está servida, pues identifica falsamente —como veíamos— Poder Judicial con jueces y magistrados. El modelo resultante en ese caso es ranciamente corporativo. Si la opción es por un modelo electivo de corte parlamentario, el modelo fácilmente deriva —como se puede ver en el caso de España— en una presencia elevada de la politización del órgano. No es fácil buscar puntos de equilibrio, pero habría que intentarlo.

Cualquiera que sea, de ese modo, la opción por la que se incline el modelo de nombramiento de un Consejo Superior de la Magistratura, las soluciones ofrecerán flancos evidentes a la crítica, puesto que en el origen de la institución está el problema; tanto en su déficit de legitimidad democrática como en su tendencia a funcionar como una organización marcadamente burocrática, que prescinde por completo de tener en cuenta el parecer u opinión de quienes son usuarios principales de ese servicio público: esto es, de la ciudadanía.

Dicho en términos más precisos, el Poder Judicial no puede ser comprendido como una manifestación exclusiva de jueces y magistrados elegidos por el Parlamento ni tampoco como un poder elegido por los propios jueces y magistrados, cuyos problemas y temas interesan solo a la comunidad de juristas y no al resto de los ciudadanos. En ninguna de las dos soluciones convencionales se aporta savia nueva al problema originario de la legitimidad democrática del Poder Judicial. Decir lo contrario es engañarse.

Es cierto que la configuración tradicional de los Consejos Superiores de la Magistratura tiene por objeto, funcionalmente hablando, tareas propias de la “carrera funcional” o del “estatuto profesional” de los miembros del Poder Judicial con el fin de salvaguardar su independencia (nombramientos, ascensos, potestad disciplinaria, etc.) y no tanto de la proyección *ad extra* de la acción de los juzgados y tribunales. Pero, si fuera esa exclusivamente la función de los consejos (que no es), no se terminaría de comprender que para llevar a cabo funciones meramente ejecutivas (o de gestión, principalmente) se acuda a un órgano colegiado (en algunos casos muy numeroso), cuando, como afirmó en su día sabiamente Napoleón,

“deliberar es cosa de muchos, ejecutar de uno solo”. En vista de ello, si realmente esa fuera la única función (que, repetimos, no es), bastaría con la configuración de una agencia independiente (o una “gerencia”, como ha implantado algún país como Colombia) para llevar a cabo tales cometidos, pues con ello se evitaría la acción gubernamental que hasta entonces ha corrido a cargo del Ministerio de turno en cualquier gobierno.

Si sus funciones son más amplias (esto es, si lleva a cabo medidas o acciones de “política judicial” o de carácter normativo; que normalmente también son funciones propias de tales instancias), convendría diferenciar nítidamente estas de aquellas, pues tal vez en estas últimas (política judicial y propuestas normativas) la deliberación pueda ser un punto fuerte, mientras que en las decisiones de carácter meramente ejecutivas (nombramientos, expedientes sancionadores, etc.) la intervención de un colegio de miembros solo puede lograr la obtención de resultados diametralmente distintos a los que se debieran dar en una decisión de corte ejecutivo, que además requiere responsabilidad por su ejercicio.

Además, esos órganos de gobierno o de autogobierno del Poder Judicial parten de un déficit de legitimación, solo paliado en parte (y con las disfunciones expuestas) por su extracción parlamentaria. Sin embargo, la intervención parlamentaria puede derivar fácilmente en un problema más que en una solución. En efecto, esa intervención de la política en tales nombramientos, como es el caso de España, ha dado unos resultados pésimos y conducido al órgano constitucional a un grado de deslegitimación social y política particularmente intenso en algunos momentos de su existencia. La solución alternativa que se propone, la elección directa de sus miembros exclusiva (o parcialmente) por jueces y magistrados, tampoco refuerza la legitimidad democrática de la institución (más bien la reduce), aunque evita los efectos perversos de una politización mal entendida, pero asienta firmemente el corporativismo judicial hasta límites poco razonables.

Como bien expuso Alejandro Nieto, en España es difícil hablar propiamente de la existencia de un Poder Judicial, “por mucho que lo diga la Constitución”, pues en verdad lo que se tiene es “un simple servicio público denominado Administración de Justicia”. Así, “una institución

que carece de independencia y está atendida por funcionarios públicos no puede reconocérsele en verdad la condición de Poder constitucional”. A todo ello, además, se añade un marco contextual que agrava notablemente el diagnóstico, puesto que —como también precisa el profesor Nieto— “la administración de justicia ha estado siempre patrimonializada por dos grupos concurrentes: el político y el corporativo. Políticos y funcionarios —concluye— han considerado a la Justicia como un patrimonio propio y sin escrúpulos la han instrumentalizado a su favor, aunque nunca de igual manera y en las mismas proporciones”<sup>25</sup>.

Las respuestas o soluciones institucionales frente a esos problemas no son fáciles de aportar. En algunos países, como Francia e Italia, el modelo de autogobierno judicial está bastante asentado y, sin perjuicio de que se propongan mejoras o reformas puntuales, nadie cuestiona su permanencia como medio de salvaguarda de la independencia judicial. En el caso de España —tal como veíamos— la situación es diametralmente distinta. El diseño constitucional del modelo es muy malo, realmente pésimo: con veinte vocales (doce elegidos entre jueces y magistrados, ocho elegidos por las Cámaras entre “juristas de reconocida competencia” con más de quince años de actividad profesional), quienes elegirán una Presidencia (ahora también, tras la última reforma, una Vicepresidencia). Esa estructura institucional conforma un órgano mastodóntico para el desarrollo de unos cometidos funcionales bastantes pírricos. La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 (tras un breve paréntesis de elección directa de los jueces y magistrados por la propia “corporación”), y sus sucesivas reformas, no ha terminado por aclarar precisamente las cosas. La última reforma del Consejo General del Poder Judicial (Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio), ha pretendido establecer una estructura de funcionamiento bajo pautas de mayor racionalidad, pero no ha resuelto el fondo de los problemas por los que atraviesa la institución. Y, en fin, las propuestas que se están barajando de reforma en este último período siguen imbuidas por el péndulo de corporativización/politización.

25. Alejandro Nieto, *El Desgobierno Judicial*, Madrid, Fundación Alfonso Martín Escudero/Trotta, 2004, pp. 233-234.

La elección asimismo de los doce jueces y magistrados por las Cámaras se impuso, en efecto, en el año 1985 como algo no prohibido expresamente por la Constitución (como recordó en su día el Tribunal Constitucional en su sentencia 108/1986), pero tuvo como consecuencia inevitable la captura total del órgano de autogobierno judicial por la política: se produjo un reparto grosero de los puestos de vocales del consejo entre las asociaciones judiciales afines o próximas a los dos partidos mayoritarios, así como el reparto subsiguiente del resto de sillas entre “juristas de reconocida competencia” con vínculos estrechos (cuando no puros militantes de los partidos o “ex altos cargos” de la administración correspondiente) de aquéllos vocales con los grupos políticos que proponían su nombramiento. El resto, como consecuencia inevitable de ese modelo “politizado” de nombramiento, ha sido un cúmulo de crisis institucionales (algunas de una importancia inusitada), que han terminado por erosionar completamente la pobre y desvaída imagen que la ciudadanía tenía de tal institución.

El referido modelo, con singularidades propias y especificidades inevitables, se ha trasladado a otros países del entorno cultural, como es el latinoamericano, si bien ajenos, por lo común, al modelo burocrático corporativo propio de los Estados de Europa continental que se agrupan en el sector de influencia del modelo francés (Italia, España, Bélgica y Portugal, aparte obviamente de Francia). Como se reconoció en un informe sobre la Justicia en Argentina, la traslación de esa modalidad de consejo representa “un elemento ajeno a la tradición judicial (y se podría añadir, constitucional) argentina”<sup>26</sup>. Lo mismo se podría repetir en buena parte de los casos donde ese modelo se ha trasladado. Esos países latinoamericanos han tenido una doble y compleja influencia: por un lado, la de un modelo constitucional presidencialista propio del sistema estadounidense, pero con una debilidad consustancial del principio de separación de poderes en su acepción de equilibrio o de *checks and balances*; y, por otro, la de un

26. *La Judicatura en Iberoamérica*, [S.l.], Cumbre Judicial Iberoamericana/Poder Judicial de La Federación/Consejo de la Judicatura Federal, [sin fecha], p. 9, disponible en: [http://www.cumbrejudicial.org/c/document\\_library/get\\_file?uuid=c62ae4fb-b43d-4c81-bc38-7397017e7a1c&groupId=10124](http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=c62ae4fb-b43d-4c81-bc38-7397017e7a1c&groupId=10124), acceso en: 5 ene. 2017.

sistema jurídico asentado en el *civil law* y de una administración pública basada en el patrón revolucionario francés. Pero en ese esquema institucional la enorme dificultad entraña en importar sin grandes tensiones un modelo de autogobierno judicial que nace de un contexto de sistemas burocráticos de la Justicia, que están lejos de encontrarse asentados en tales países latinoamericanos. Al menos como hipótesis, la experiencia de esos injertos institucionales puede considerarse fallida en no pocos casos, lo que ha conducido recientemente a plantearse reformas de tales modelos en algunos de esos Estados latinoamericanos.

Efectivamente, como bien acredita un reciente trabajo sobre esa materia<sup>27</sup>, la creación de los consejos tiene como finalidad principal garantizar o reforzar la independencia del Poder Judicial de esos países. Esa finalidad se pretende sustentar por medio de esos organismos especializados que deben asumir ese rol. Ese objetivo se ha cumplido con muchas dificultades en diversos casos y ha conducido, en algunos países, a repensar o replantearse unos modelos cuyo rendimiento institucional no ha sido el pretendido; es el caso, por ejemplo, de la reforma emprendida por Colombia mediante el acto legislativo 02/2015, que arbitra un consejo dependiente de las jurisdicciones y con una gerencia judicial. Todavía es pronto para saber sus resultados, pero lo cierto es que esa reforma constata el fracaso de implantar modelos institucionales ajenos sobre realidades constitucionales y organizaciones judiciales que poco tienen que ver con los países que impulsaron tales Consejos Superiores de la Magistratura en Europa. El caso de Colombia es particularmente significativo, porque fue el primer país que constitucionalmente incluyó (salvo un precedente más remoto en Venezuela) el Consejo Superior de la Judicatura en 1991, bajo (la mala) influencia del modelo español.

Ciertamente los modelos latinoamericanos de autogobierno del Poder Judicial transitan entre el modelo de gobierno de la judicatura por los propios tribunales y el autogobierno por un órgano constitucional (o

27. Catalina Niño Guarnizo (coord.), *La Reforma a la Justicia en América Latina: Las Lecciones Aprendidas*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung/Programa de Cooperación en Seguridad Regional, 2016, pp. 24 ss.

legal) denominado Consejo Superior de la Judicatura (o denominaciones similares). Donde existen tales consejos la composición y funciones son variables, pero su diseño institucional contrasta con la arquitectura constitucional y con la propia configuración singular del sistema judicial, distinta y distante del modelo europeo continental de patrón francés. Se puede afirmar, en fin, que existen países en cuyos consejos dependen de la Corte Suprema (como son los casos de Costa Rica, México o Guatemala), mientras que en otros –siguiendo el esquema institucional europeo– se han configurado órganos de autogobierno judicial (como son los ejemplos de Argentina, Brasil, El Salvador, Bolivia, Perú, Ecuador)<sup>28</sup>. En todo caso, hay países, como es el caso de Colombia, que ya han iniciado un proceso de transición o mutación del modelo inicialmente existente. Lo que es una señal indicativa de que, tal vez, el modelo importado ofrezca síntomas evidentes de agotamiento.

Los problemas en los distintos países latinoamericanos en los que se han implantado modelos de consejos siguen abiertos: por ejemplo, la necesidad de profesionalizar el acceso o provisión de puestos judiciales e impedir o paliar, así, la intervención política en los nombramientos (la alta politización en los nombramientos ha disminuido en algunos casos a través de procedimientos selectivos, pero en otros no) o, en fin, poner coto a los continuos roces “competenciales” entre Cortes Supremas y Consejos Judiciales.

En fin, cabe subrayar una vez más que el modelo burocrático de Poder Judicial (organización de la “carrera judicial” como cuerpo específico de funcionarios) es propio de los países de Europa continental. Y que tales modelos se enmarcan en la tradición de dotar de independencia a un Poder Judicial (más Administración de Justicia) muy condicionado por el Poder Ejecutivo y que estaba estructurado con un modelo “corporativo funcional” (de “carrera judicial”). Es cierto que en Europa continental, inclu-

28. Sobre esa cuestión, por todos: Luis Pásara, “La Designación de Jueces en la Reforma de la Justicia Latinoamericana”, *Blog DPL: Justicia en las Américas – Blog de la Fundación para el Debido Proceso*, 18 diciembre 2014, disponible en: <https://dplfblog.com/2014/12/18/la-designacion-de-jueces-en-la-reforma-de-la-justicia-latinoamericana>, acceso en: 5 ene. 2017.

so en la familia de países de *civil law*, también llamada familia “romano-germánica”<sup>29</sup>, las distancias entre uno y otro sistema de organización del Poder Judicial son notables. Esto último se observa de forma nítida en la pluralidad de modelos de selección y formación de jueces existentes en los países de la Unión Europea, donde algunos están inspirados en el modelo anglosajón, otros tienen factura singular propia, algunos —como los de orientación germánica— están fuertemente descentralizados y, en fin, están los que se asemejan porque tales funciones (en mayor o menor medida) son ejercidas por esas instituciones de autogobierno judicial, como son los Consejos Superiores de la Magistratura (en sus diferentes acepciones)<sup>30</sup>.

Uno de los roles típicos de esos Consejos Superiores de la Magistratura es, precisamente, el de garantizar un reclutamiento o una selección de los jueces no condicionada por el propio Ejecutivo. Allí donde hay Consejos Superiores de la Magistratura, al menos en Europa, esas instituciones juegan un papel importante (en algunos casos exclusivos) en los procesos de selección de jueces. Eso es así en Bélgica, Francia e Italia, por ejemplo. Algo más matizado, por la convergencia con las pruebas de acceso a la “carrera fiscal”, en España, donde el papel del consejo (competente en la selección de jueces) se comparte con el del Ministerio de Justicia (competente en la selección de fiscales). Pero hay modelos de consejos que ponen más el énfasis en la política de nombramientos para las altas responsabilidades judiciales como son las correspondientes a los tribunales superiores. En ambos casos, nombramientos iniciales o “promociones” (dado que estamos ante un sistema de carrera, con pocas excepciones), el papel del consejo es determinante en los modelos burocráticos de la judicatura.

Cabe concluir. Así, para ello, volvamos la mirada hacia España. El modelo institucional del Consejo General del Poder Judicial, un órgano cons-

29. Por todos, Raoul C. van Caenegem y Mario Ascheri, *I Sistemi Giuridici Europei*, Bologna, II Mulino, 2003, p. 50.

30. Véase, al respecto, el completo análisis recogido en HRCS, Conseil Supérieur de la Justice, *Le recrutement, la sélection, la formation initiale et la carrière des magistrats en Belgique et dans plusieurs autres pays membres de l'Union Européenne: le regne de la diversité*, Bruxelles, 2005, disponible en: [http://www.csj.be/sites/5023.b.fedimbo.belgium.be/files/press\\_publications/o0007f.pdf](http://www.csj.be/sites/5023.b.fedimbo.belgium.be/files/press_publications/o0007f.pdf), acceso en: 5 ene. 2017.

titucional sin memoria histórica (se renueva en su totalidad cada cinco años) y con número exagerado de vocales que “deliberan” y no ejecutan (a pesar de la reciente creación de la Comisión Permanente), ha mostrado fehacientemente sus enormes limitaciones<sup>31</sup>. Su funcionamiento ha estado marcado por una politización intensiva, aunque a veces silente o poco expresa, si bien en momentos puntuales descarada o evidente.

Pero los remedios a esa politización no pueden hallarse en acentuar su carácter corporativo, como frecuentemente se invoca. Posiblemente en ese caso los jueces y magistrados estén “más cómodos” gestionando ellos mismos su propio estatuto (“los trapos sucios se limpian en casa”) y la política judicial, cómo si ambas cosas no afectaran a la ciudadanía. Pero ese modelo endogámico no mejorará la calidad democrática ni la confianza de los ciudadanos en esa institución judicial, que sigue mostrando signos acentuados de esoterismo. Ninguna de las dos soluciones es idónea en esos momentos.

Es preciso, por tanto, rediseñar la institución y llevar a cabo propuestas que acentúen el control democrático del autogobierno del Poder Judicial, ya sea por el Parlamento (algo que puede resultar tabú, pero no lo es en la medida en que lo que se debe controlar es cómo se gobierna ese poder), ya sea mediante la integridad de los jueces y magistrados (la exigencia de buena conducta o la aplicación de códigos éticos insertados en Marcos de Integridad Institucional) o a través de una política de transparencia efectiva que no solo se proyecte sobre la publicidad activa o el derecho de acceso a la información pública sino que arbitre mecanismos de transparencia intraorganizativa como cambio cultural, transparencia colaborativa y rendición de cuentas (algo a lo que la Justicia siempre se ha mostrado muy

31. Un estudio exhaustivo sobre los déficits del modelo es, sin duda, el de Diego Iñiguez Hernández, *El Fracaso del Autogobierno Judicial*, Madrid, Thomson Civitas, 2008. También una visión crítica sobre el funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial en España, aparte de la ya citada de Alejandro Nieto, *op. cit.*, 2004, puede hallarse, entre otros, en Antonio Martínez Marín, *El Consejo General del Poder Judicial: Desviaciones Normativas, Jurisprudenciales y de los Principios Jurídicos de la Independencia del Consejo General del Poder Judicial como Órgano de Gobierno de Éste*, Cizur Menor, Navarra Aranzadi, 2015.

renuente, a pesar de los esfuerzos del Consejo General del Poder Judicial en esa materia en los últimos años).

No cabe tampoco descartar el control directo por la propia ciudadanía. En este último caso, el control ya no solo debería extenderse hacia el autogobierno judicial sino también al modo y manera cómo los jueces (individualmente considerados, con nombres y apellidos) ejercen la función jurisdiccional, y en qué medida prestan la Justicia con la diligencia debida, respetan los derechos de los ciudadanos en el proceso o dictan resoluciones fundadas o infundadas.

Asimismo, los órganos de autogobierno judicial deberían responder a través de alguna institución autónoma o por medio del control parlamentario, también políticamente, sobre cómo emplean sus recursos, qué costes económicos y sociales tiene la prestación del servicio público de la Justicia para los contribuyentes, cuáles son y a qué obedecen las retribuciones (directas e indirectas) de sus miembros y funcionarios, qué hacen realmente (cuantificado y evaluado), de qué manera y entre quiénes reclutan, seleccionan o proveen puestos de naturaleza jurisdiccional o puestos gubernamentales de la Justicia, en qué casos aplican (o no aplican) el régimen disciplinario, asimismo cómo desempeñan el resto de sus funciones de “política judicial”. Pero ese nuevo diseño requeriría ser tratado con detalle y ahora no puede hacerse<sup>32</sup>.

32. En todo caso, ese control parlamentario del Consejo General del Poder Judicial por el que se aboga en estas páginas se enfrenta a una dificultad evidente, como es la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España (concretamente la reciente Sentencia 191/2016, de 15 de noviembre, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad planteado por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados en relación con la reforma del consejo por parte de la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio), que ha sancionado una interpretación “clásica”, o poco avanzada, del principio de separación de poderes, alejada de lo que debe ser un sistema de pesos y contrapesos, o de equilibrio institucional, y que fomenta, por tanto, el control horizontal del poder, también del ejercido por ese órgano constitucional, en ese caso por el propio Parlamento. No obstante, en otro orden de cosas, algunos pasos tímidos parecen darse en la adaptación del Poder Judicial a los nuevos escenarios dibujados también en estas páginas, puesto que el consejo ha elaborado y difundido, en noviembre de 2016, un anteproyecto intitulado Principios de Ética Judicial, pendiente aún de aprobación, pero que pretende incorporar (si bien con algunas limitaciones importantes) el instrumento de los códigos de conducta y los marcos de integridad institucional

En cualquier caso, no tiene ningún sentido en un Estado constitucional, si existe un Poder Judicial y un órgano de gobierno de este, que ambos estén por encima del bien y del mal, sin mecanismos directos o indirectos de control democrático que les hagan rendir cuentas, tanto a la institución como a sus componentes individualmente considerados. Habrá que echar mano del ingenio y cubrir ese vacío hoy en día existente. La buena gobernanza judicial está en juego, si es que se quiere legitimar realmente a ojos de la ciudadanía. Si no se arbitran tales mecanismos, tal vez sea porque tal poder no lo es realmente o porque el velo de la Justicia se quiere imponer también a los ciudadanos que la deben escrutar, en cuanto son los destinatarios principales de su actividad. En ese caso, si todo se deja igual, puede llegar un momento en que se cuestione frontalmente si el Poder Judicial es realmente un poder constitucional o es sencillamente otra cosa.

de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) también en el ejercicio de las funciones judiciales. Una de cal y otra de arena.

# La crisis de legitimidad del Poder Legislativo: alcance y causas de la crisis del sistema de representación parlamentaria

BERTA BARBET PORTA<sup>1</sup>

Aunque los avances políticos y sociales de las últimas décadas han hecho que cada vez tengan menos poder real<sup>2</sup>, las democracias liberales representativas otorgan a los parlamentos uno de los roles más importantes de su funcionamiento: el de representar al pueblo y sus intereses en el proceso de toma de decisiones políticas. A pesar de que en muchos países los ciudadanos escogen con su voto a otros cargos institucionales como el presidente del gobierno o incluso representantes judiciales, el Parlamento es el órgano de representación por excelencia. No solo porque la pluralidad de representantes a escoger le permite representar a los distintos sectores de la población de forma más eficiente sino también porque sus funciones, crear legislación y controlar al Ejecutivo, hacen de él el principal punto de conexión entre las preferencias de los ciudadanos y sus representantes. El Parlamento y el Poder Legislativo son, pues, órganos de vital importancia para la sostenibilidad y legitimidad de las democracias modernas.

1. Politóloga por la Universidad Pompeu Fabra (UPF), máster en comportamiento político por la Universidad de Essex y doctora en ciencias políticas por la Universidad de Leicester. Estudia sobre todo los condicionamientos contextuales de los comportamientos y opiniones políticas.
2. Gary W. Cox, *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*, Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press, 2005; Thomas Poguntke y Paul Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press, 2005.

Sin embargo, en los últimos años han ido creciendo las voces, tanto en el ámbito académico<sup>3</sup> como político, que han alertado sobre las debilidades de ese mecanismo y de la pérdida de legitimidad que están sufriendo los Parlamentos. La caída de los índices de confianza y satisfacción con el Parlamento y su funcionamiento, y la aparición de determinados movimientos de protesta –por ejemplo, Los Indignados españoles, Occupy Wall Street u otros movimientos que reclamaban no sentirse representados– han hecho saltar las alarmas de muchos observadores y estudiosos de las democracias modernas.

Este capítulo analiza el alcance de esa crisis de confianza en el Poder Legislativo con datos de diferentes proyectos de opinión pública internacional y repasa las posibles causas detrás de ellos. El capítulo empieza analizando la evolución de la confianza de los ciudadanos en sus Parlamentos en distintos países y el efecto de ese indicador en el apoyo a la democracia. Una vez clarificada la importancia del fenómeno, el texto repasa y testa dos de las causas más comúnmente utilizadas para explicar la baja confianza en los Parlamentos: las limitaciones del sistema de representación como mecanismo democrático y la crisis de funcionamiento del sistema debido, sobre todo, a la crisis de los partidos políticos.

## **La legitimidad en el Legislativo: la magnitud del problema**

Para analizar la gravedad de la crisis de legitimidad del Poder Legislativo, utilizamos los datos recogidos por la Encuesta Mundial de Valores (EMV) y la Encuesta Social Europea (ESE) sobre los niveles de confianza que los

3. Klaus Armingeon y Kai Guthmann, “Democracy in Crisis? The Declining Support for National Democracy in European Countries, 2007-2011”, *European Journal of Political Research*, vol. 53, n. 3, pp. 423-442, 2014, disponible en: <http://doi.org/10.1111/1475-6765.12046>, acceso en: 4 ene. 2017; Åsa Bengtsson y Mikko Mattila, “Direct Democracy and Its Critics: Support for Direct Democracy and ‘Stealth’ Democracy in Finland”, *West European Politics*, vol. 32, n. 5, pp. 1031-1048, 2009, disponible en: <http://doi.org/10.1080/01402380903065256>, acceso en: 4 ene. 2017; Guillermo Cordero y Pablo Simón, “Economic Crisis and Support for Democracy in Europe”, *West European Politics*, vol. 39, n. 2, pp. 305-325, 2016, disponible en: <http://doi.org/10.1080/01402382.2015.1075767>, acceso en: 4 ene. 2017.

ciudadanos depositan en los distintos órganos de su sistema político. La formulación del indicador es diferente —escala de 1 a 10 en el caso de la ESE y escala con cuatro categorías etiquetadas en el caso de la EMV—, pero los datos de los países que se repiten en los dos casos (España, Polonia, Suecia y Alemania) confirman que las diferencias en los indicadores no alteran de forma sustantiva los resultados.

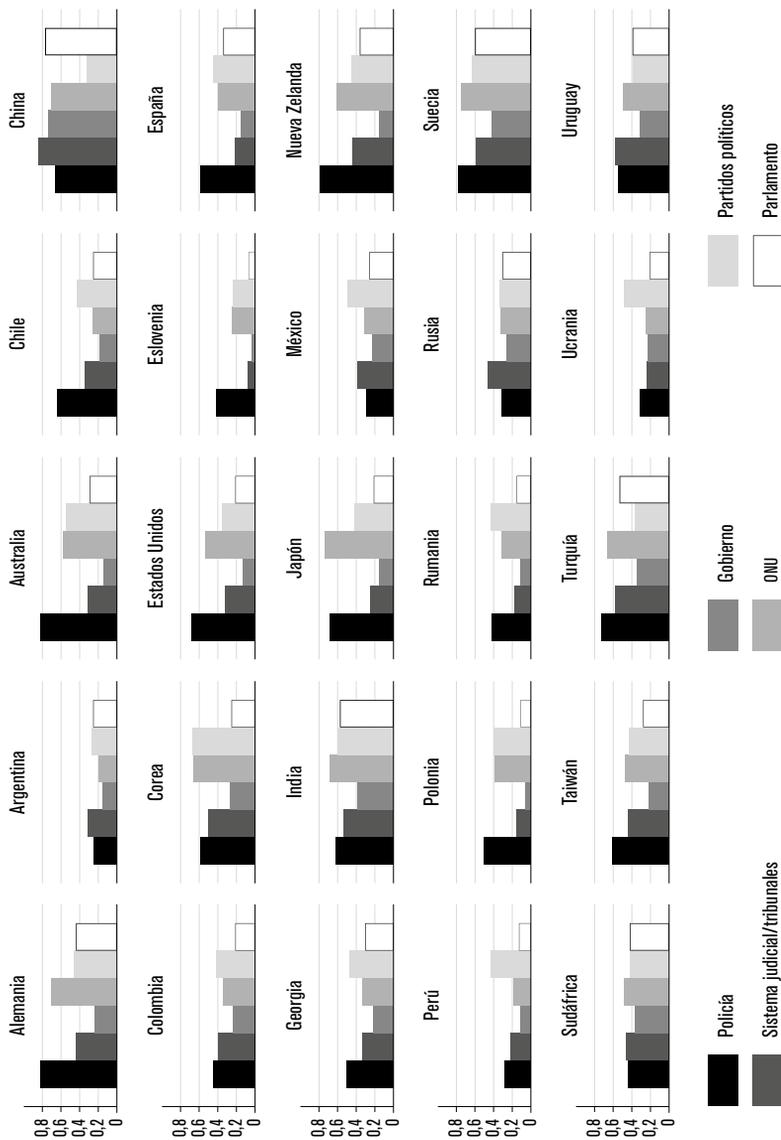
Como muestran los datos de los gráficos 1 y 2, el porcentaje de ciudadanos que no confían en el Parlamento de su país es bastante alto en la mayoría de países. De hecho, el Parlamento es generalmente, junto con los políticos y los partidos políticos (dos instituciones bastante ligadas al Legislativo), la institución con peores niveles de confianza de las incluidas.

En 2014, el año más reciente de los disponibles, el país con niveles más altos de confianza en su Parlamento era, sorprendentemente, China. Un dato que seguramente esconde un problema de falta de comparabilidad de la medida. Más allá de ese caso, sólo en Suecia, Bélgica, Suiza, Dinamarca, Países Bajos, Noruega, India, Turquía y, quizá, Alemania<sup>4</sup> había una mayoría de ciudadanos que decían confiar en el Parlamento de un modo u otro. En el otro lado del espectro encontramos los datos de los países latinoamericanos (Argentina, Chile, Colombia, México y Perú cuentan con menos de un 30% de la población que confía en su Parlamento, solo Uruguay se desmarca de esa tendencia) y los países del este de Europa (Polonia, Eslovenia, Ucrania y Rumania muestran niveles de confianza inferiores al 20%; en Rusia, Hungría y Georgia tampoco llegan a los 40 puntos). También los países del sur de Europa (España y Portugal) muestran niveles de confianza en el Parlamento inferiores al 40%.

Si utilizamos el histórico de esos datos para ver cómo ha evolucionado esa confianza a lo largo de los años (gráficos 3 y 4), vemos que efectivamente existe una caída de la confianza de los ciudadanos en el Parlamento en muchos de los países incluidos en los análisis, pero no en todos. Por ejemplo, en Alemania y en Noruega los niveles de confianza parecen

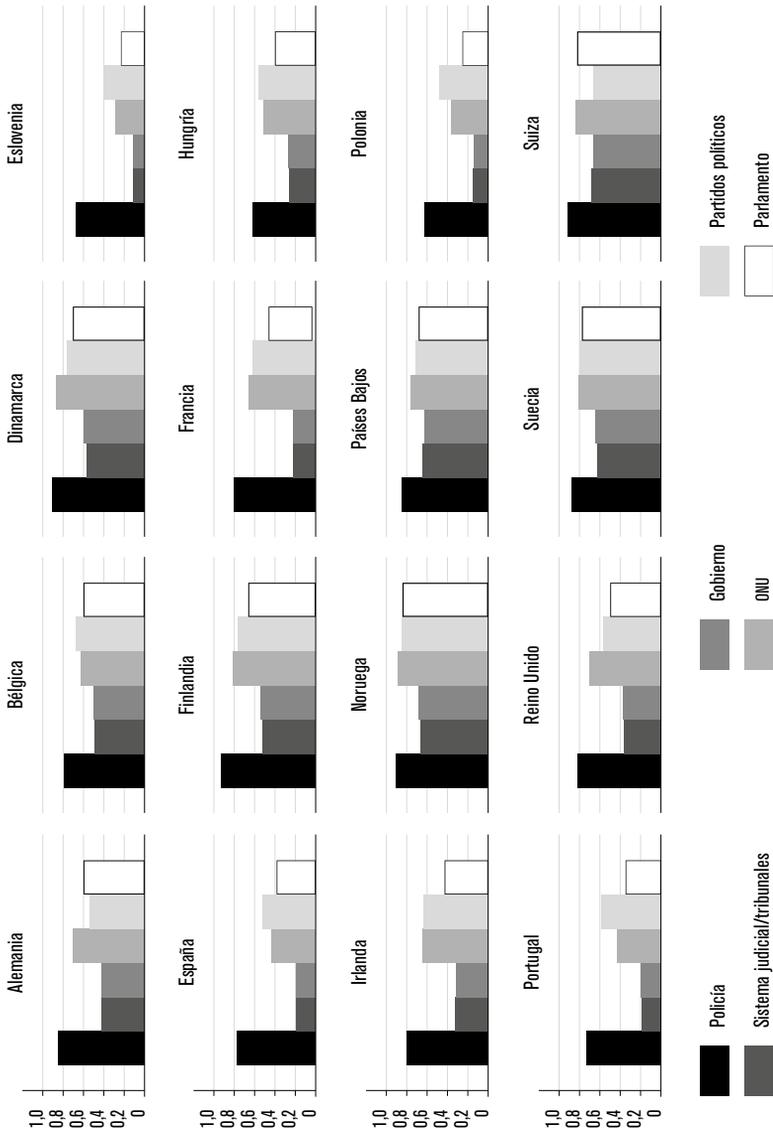
4. Los resultados de la ESE muestran que existía una mayoría que daba un 5 o más de confianza al Bundestag, unos datos que no coinciden con los datos de la EMV, dónde el porcentaje de ciudadanos que confía mucho o bastante en el Parlamento, apenas supera el 40%.

GRÁFICO I: Porcentaje de ciudadanos que confían mucho o bastante por país (2010-2014)



Fuente: EMV, 2010-2014.

GRÁFICO 2: Porcentaje de ciudadanos que otorgan 5 o más de confianza por país (2014)



Fuente: ESI, 2014.

haber aumentado en los últimos años. También en Suecia los datos de la EMV muestran un crecimiento de la confianza en el Parlamento en las últimas rondas, aunque los datos de la ESE, más recientes, muestran que esa tendencia podría haberse revertido desde 2010.

En el extremo contrario, encontramos las espectaculares caídas de la confianza en el Parlamento en países como Argentina, Chile, Polonia o Corea del Sur, donde más del 40% de los ciudadanos han perdido la confianza en el Parlamento que tenían en los años 1980 o principios de los 1990.

Los datos de la ESE muestran menos cambios, algo lógico si tenemos en cuenta el menor recorrido temporal del estudio, pero indican también algunas tendencias interesantes, como la caída de la confianza en los llamados PIGS (Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España) desde 2006.

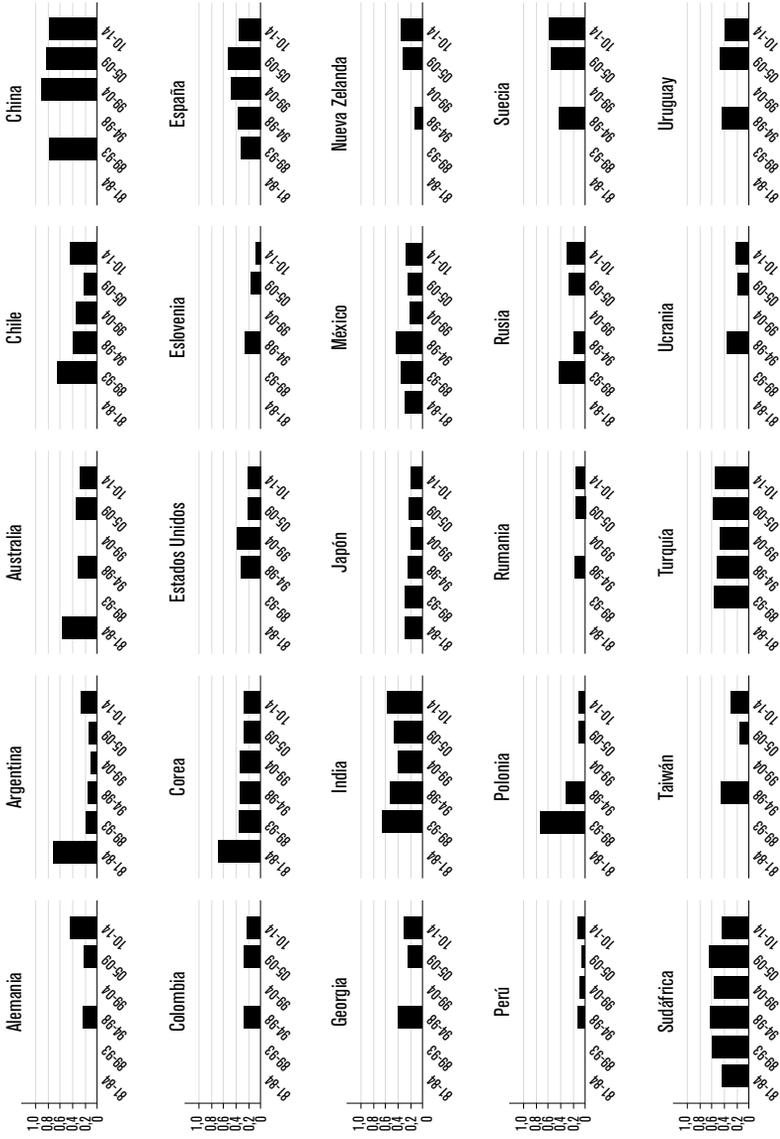
En general, los datos parecen indicar que, efectivamente, los niveles de confianza en el Poder Legislativo son bajos en la mayoría de los países, sobre todo si los comparamos con datos de otras instituciones como la política o el Poder Judicial. Sin embargo, no parece evidente que exista una tendencia clara y determinista a la baja de esa confianza que sea homogénea en el conjunto de los países.

Una vez clarificado el alcance de la crisis de legitimidad del Legislativo y antes de entrar en sus posibles causas, debemos analizar hasta qué punto eso afecta el funcionamiento del sistema democrático. Al fin y al cabo, que los datos de confianza en el Parlamento sean bajos no significa necesariamente que pongan en duda la legitimidad del sistema. Si la baja confianza en el Parlamento se traduce en problemas de legitimidad para el sistema, esos datos serán mucho más preocupantes que si simplemente afectan a la institución.

Para testar el impacto de esos indicadores sobre la legitimidad del sistema, podemos estimar simples modelos de análisis multivariados con las variables de legitimidad del sistema como variables dependientes y la confianza en las instituciones y otros controles como variables explicativas<sup>5</sup>. Como muestran los datos de la tabla 1, la confianza en el Parlamento es

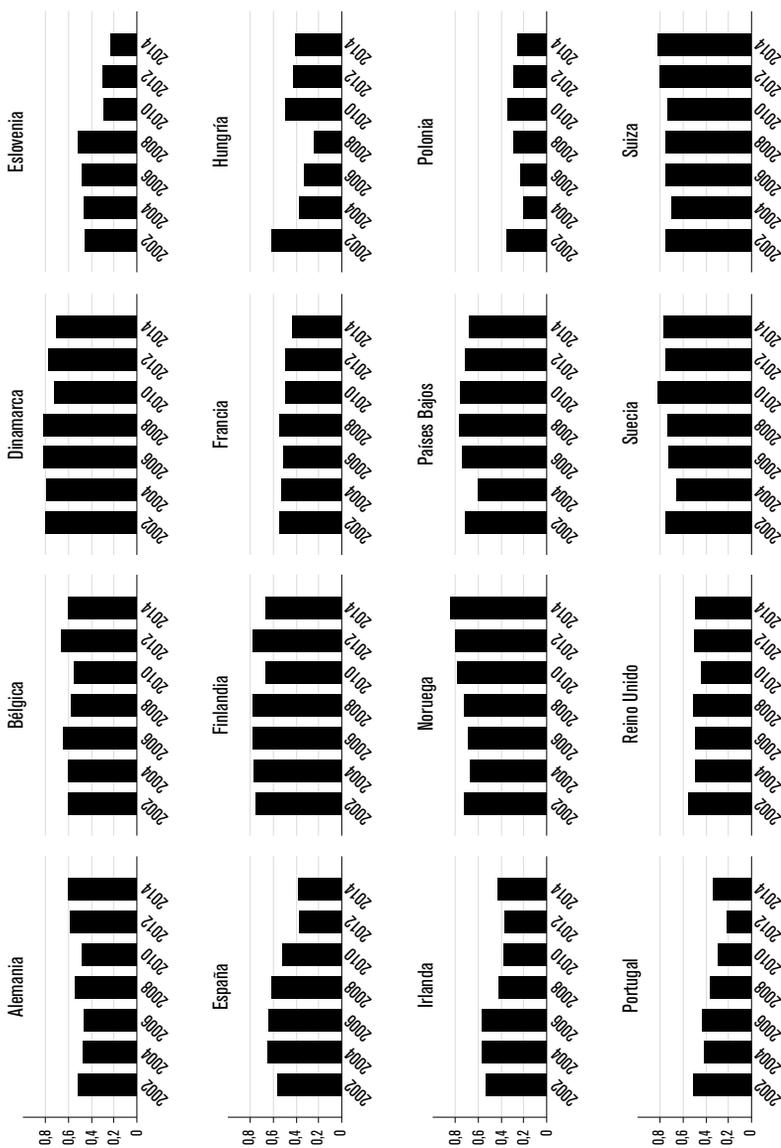
5. A parte de las variables mostradas en las tablas, los modelos se han estimado también con controles socioeconómicos (edad, género, ingresos o percepción de ingresos en la ESE) y

GRÁFICO 3: Evolución del porcentaje de ciudadanos que confían en el Parlamento por país (1981-2014)



Fuente: EMV, 1981-2014.

GRÁFICO 4: Evolución del porcentaje de ciudadanos que confían en el Parlamento por país (2002-2014)



Fuente: ESF, 2002-2014.

uno de los elementos que mejor explican las percepciones de falta de funcionamiento democrático del país por parte de los ciudadanos. Tener un poco de confianza en el Parlamento está correlacionado con tener una mala consideración del nivel de democracia en el país. Solo la confianza en el gobierno tiene un impacto mayor o similar (en Europa), algo que coincide con las conclusiones de otros estudios similares<sup>6</sup>. Es cierto que ese impacto podría haberse moderado en los últimos años, pero no ha desaparecido<sup>7</sup>.

Además, la baja confianza en el Parlamento también correlaciona con percepciones de que la democracia y el sistema democrático son menos importantes, aunque en ese caso el efecto se da sobre todo en los países no europeos. Además, en el caso de la importancia de la democracia como variable de interés el Parlamento no es la institución con mayor impacto. Tener baja confianza en los partidos políticos o en las organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) tiene un impacto aún mayor a la hora de considerar que la democracia no es tan importante.

Los modelos desarrollados con los datos de la ESE (tabla 2) muestran un escenario muy similar, a pesar de contar con otros países y de utilizar datos de un período de tiempo más reducido. El impacto de los indicadores se mantiene y la confianza en el Parlamento es, junto con la confianza en el sistema judicial y el gobierno, uno de los elementos que mejor explican la satisfacción de los ciudadanos con la democracia y la percepción de que el país es democrático. Los datos de esa encuesta también confirman la importancia de la confianza en los partidos políticos a la hora de

variables dicotómicas de año y país para capturar cualquier cambio en los niveles de confianza que se deba a cambios temporales o elementos estructurales de los países.

6. Sefan Dahlberg y Sören Holmberg, "Understanding Satisfaction with the Way Democracy Works", *Working Paper Series 2012:8*, Instituto de Calidad de Gobierno, Universidad de Gotemburgo, Gotemburgo, 2012, disponible en: [http://www.sahlgrenska.gu.se/digitalAssets/1378/1378580\\_2012\\_8\\_dahlberg\\_holmberg.pdf](http://www.sahlgrenska.gu.se/digitalAssets/1378/1378580_2012_8_dahlberg_holmberg.pdf), acceso en: 4 ene. 2017; Bo Rothstein, "Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy versus Quality of Government", *American Behavioral Scientist*, vol. 53, n. 3, pp. 311-330, 2009, disponible en: <http://doi.org/10.1177/0002764209338795>, acceso en: 5 ene. 2017.
7. Para testar esos cambios se han estimado modelos con interacciones entre año y la variable de confianza en el Parlamento. Los resultados de esos modelos no presentados aquí muestran que el efecto se habría moderado en las últimas rondas, pero la tendencia no es clara ni estadísticamente significativa en la mayoría de los casos.

Tabla 1: *Impacto de la confianza en las instituciones en percepciones de democracia (2005-2014)*

	Evaluación de la democracia en el país	Evaluación de la democracia en el país ****	Importancia de la democracia	Importancia de la democracia ****
Interés en política	-0,009 (0,0136)	0,009 (0,0268)	-0,113*** (0,0125)	-0,128*** (0,0233)
Se puede confiar en la gente	-0,042*** (0,0273)	-0,086*** (0,0507)	-0,014* (0,0256)	-0,073*** (0,0440)
Posición izquierda-derecha	0,084*** (0,00579)	0,028** (0,0109)	0,025*** (0,00512)	-0,022 (0,00936)
Confianza: policía	-0,021** (0,0185)	-0,004 (0,0379)	0,011 (0,0169)	-0,021 (0,0352)
Confianza: Parlamento	-0,070*** (0,0244)	-0,112*** (0,0655)	-0,031** (0,0238)	-0,036 (0,0604)
Confianza: gobierno	-0,195*** (0,0200)	-0,186*** (0,0450)	-0,038*** (0,0189)	-0,029 (0,0437)
Confianza: partidos políticos	-0,002 (0,0217)	-0,001 (0,0512)	0,066*** (0,0213)	0,074*** (0,0509)
Confianza: sistema judicial	-0,016* (0,0199)	-0,043** (0,0422)	-0,027*** (0,0182)	-0,016 (0,0385)
Confianza: onu	-0,037*** (0,0159)	-0,067*** (0,0368)	-0,079*** (0,0144)	-0,076*** (0,0319)
Observaciones	44 532	10 640	44 741	10 692
R <sup>2</sup>	0,206	0,257	0,127	0,094

Standardized beta coefficients; Standard errors in parentheses \* $p < 0,05$ ; \*\* $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,001$ .

\*\*\*\* Solo países europeos,

Fuente: EMV, 2005–2014,

Tabla 2: Impacto de la confianza en las instituciones en percepciones de democracia (2002-2014)

	Satisfacción con la democracia	Evaluación de la democracia del propio país****
Satisfacción: gobierno nacional	0,382***	0,209***
	(0,00516)	(0,0114)
Sentirse próximo a un partido	-0,032***	-0,051***
	(0,0169)	(0,0388)
Interés en política	-0,016***	-0,032**
	(0,0106)	(0,0242)
Se puede confiar en la gente	0,036***	0,027**
	(0,00426)	(0,00997)
Posición izquierda-derecha	0,023***	0,015
	(0,00417)	(0,00927)
Confianza: Parlamento	0,115***	0,157***
	(0,00649)	(0,0138)
Confianza: sistema legal	0,121***	0,140***
	(0,00564)	(0,0125)
Confianza: policía	0,057***	0,084***
	(0,00522)	(0,0122)
Confianza: partidos políticos	0,042***	0,021
	(0,00812)	(0,0172)
Confianza: políticos	0,008	0,023
	(0,00842)	(0,0187)
Confianza: ONU	0,085***	0,076***
	(0,00485)	(0,0111)
Observaciones	118 753	25 265
R <sup>2</sup>	0,486	0,385

Standardized beta coefficients; Standard errors in parentheses \* $p < 0,05$ ; \*\* $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,001$ .

\*\*\*\* Solo 2012.

Fuente: ESE, 2002-2014.

valorar la democracia, especialmente la satisfacción de los ciudadanos con su funcionamiento.

Parece, entonces, que existen motivos para la preocupación. La confianza en el Poder Legislativo no está cayendo de forma generalizada en el mundo en los últimos años, pero se encuentra en niveles muy bajos en un número nada despreciable de países. Además, tener esos bajos niveles de confianza parece estar menguando la satisfacción con la democracia y las percepciones de que el sistema del país es efectivamente democrático y es importante que lo sea. El resto de este capítulo intentará, pues, arrojar cierta evidencia sobre las causas de esos bajos niveles de confianza en el Parlamento y reflexionar un poco sobre sus posibles soluciones.

## **Los determinantes de la confianza en las instituciones de la democracia**

Si en alguna cosa está de acuerdo la literatura de ciencia política es que el apoyo a la democracia, y a sus instituciones, es un fenómeno complejo<sup>8</sup> que depende de variables tan diversas como las características del individuo, el contexto económico y la valoración de la tarea de gobierno, o el diseño institucional del sistema de cada país. Así, más allá de características personales como el interés por la política o la capacidad de confiar en la gente<sup>9</sup>, hay varios elementos contextuales que afectan la confianza y satisfacción de los ciudadanos con sus instituciones.

Por ejemplo, varios autores han encontrado que elementos como la cultura, las percepciones sobre la situación económica<sup>10</sup> o la evaluación de

8. Ian McAllister, “Public Support for Democracy: Results from the Comparative Study of Electoral Systems Project”, *Electoral Studies*, vol. 27, n. 1, pp. 1-4, mar. 2008, disponible en: <http://doi.org/10.1016/j.electstud.2007.11.007>, acceso en: 4 ene. 2017.
9. Kenneth Newton y Pippa Norris, “Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance?”, en Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, 1999, pp. 1-33, disponible en: <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/NEWTON.PDF>, acceso en: 4 ene. 2017.
10. Klaus Armingeon y Kai Guthmann, *op. cit.*, 2014; Guillermo Cordero y Pablo Simón, *op. cit.*, 2016.

la gestión del gobierno<sup>11</sup> son importantes a la hora de entender la satisfacción con el sistema democrático y sus instituciones. Un efecto que también se ha encontrado utilizando datos objetivos de calidad de gobierno y capacidad para bueno políticas públicas en vez de las percepciones de los ciudadanos<sup>12</sup>. Es decir, los resultados (*outputs*) que genera el sistema político son importantes a la hora de explicar la confianza de los ciudadanos en las instituciones de la democracia<sup>13</sup>.

Además del contexto y los elementos individuales, la satisfacción con la democracia también parece estar ligada a elementos de su diseño. Por ejemplo, el tipo de sistema electoral, mayoritario o proporcional, ayuda a explicar el nivel de satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia, ya que afecta tanto la capacidad de los perdedores para sentirse aún representados<sup>14</sup> como la percepción que los ciudadanos tienen de la capacidad del sistema para incorporar los intereses de los ciudadanos en el sistema y, también, pasar cuentas con el trabajo que han hecho los políticos<sup>15</sup>. La variedad y claridad de la oferta de los partidos políticos también parece tener un efecto sobre los niveles de satisfacción<sup>16</sup>.

11. Min-hua Huang, Yu-tzung Chang y Yun-han Chu, "Identifying Sources of Democratic Legitimacy: A Multilevel Analysis", *Electoral Studies*, vol. 27, n. 1, pp. 45-62, 2008, disponible en: <http://doi.org/10.1016/j.electstud.2007.11.002>, acceso en: 4 ene. 2017; Mariano Torcal, "The Decline of Political Trust in Spain and Portugal: Economic Performance or Political Responsiveness?", *American Behavioral Scientist*, vol. 58, n. 12, pp. 1542-1567, 2014, disponible en: <http://doi.org/10.1177/0002764214534662>, acceso en: 4 ene. 2017.
12. Pedro C. Magalhães, "Government Effectiveness and Support for Democracy", *European Journal of Political Research*, vol. 53, n. 1, pp. 77-97, 2014, disponible en: <http://doi.org/10.1111/1475-6765.12024>, acceso en: 4 ene. 2017; Kenneth Newton y Pippa Norris, *op. cit.*, 1999.
13. Bo Rothstein, *op. cit.*, 2009.
14. Christopher J. Anderson y Christine A. Guillory, "Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-national Analysis of Consensus and Majoritarian Systems", *The American Political Science Review*, vol. 91, n. 1, pp. 66-81, 1997.
15. Kees Aarts y Jacques Thomassen, "Satisfaction with Democracy: Do Institutions Matter?", *Electoral Studies*, vol. 27, n. 1, pp. 5-18, 2008, disponible en: <http://doi.org/10.1016/j.electstud.2007.11.005>, acceso en: 4 ene. 2017.
16. Bernhard Wessels y Hermann Schmitt, "Meaningful Choices, Political Supply, and Institutional Effectiveness", *Electoral Studies*, vol. 27, n. 1, pp. 19-30, 2008, disponible en: <http://doi.org/10.1016/j.electstud.2007.11.010>, acceso en: 4 ene. 2017.

En general, podemos decir que existen dos grandes enfoques sobre qué elementos del sistema son más relevantes a la hora de explicar los bajos niveles de confianza en la democracia y sus instituciones. Por un lado, encontramos los autores que ponen el foco en las limitaciones del diseño institucional actual de la democracia representativa y estudian las alternativas que podrían implementarse para superarlas<sup>17</sup>. Por el otro lado, nos encontramos los autores que creen que el problema no es tanto de diseño como del funcionamiento de esas instituciones. Esos autores ponen su atención en las deficiencias de funcionamiento del modelo actual, con especial foco en los partidos políticos modernos y sus dificultades a la hora de realizar las funciones que deberían desarrollar en las democracias liberales representativas<sup>18</sup>.

El resto de este texto intenta explicar brevemente los elementos claves de la crisis de legitimidad según esos dos grandes enfoques y testar con datos de las distintas encuestas su capacidad explicativa.

## ¿Una crisis de modelo?

Los autores que ponen el foco en las deficiencias del sistema de representación actual han hecho girar sus reflexiones alrededor del poco entusiasmo que algunos ciudadanos parecen tener por el modelo de democracia representativa y en posibles alternativas que se podrían disfrutar de mayor apoyo social. En esa línea, han dedicado sus esfuerzos a investigar las preferencias de los ciudadanos por dos modelos alternativos de democracia que podrían sustituir o complementar al actual sistema: la democracia representativa y la democracia *stealth*, o de expertos.

17. Joan Font, Magdalena Wojcieszak y Clemente J. Navarro, "Participation, Representation and Expertise: Citizen Preferences for Political Decision-making Processes", *Political Studies*, vol. 63, n. s1, pp. 153-172, 2015, disponible en: <http://doi.org/10.1111/1467-9248.12191>, acceso en: 4 ene. 2017; Declan McHugh, "Wanting to Be Heard but Not Wanting to Act? Addressing Political Disengagement", *Parliamentary Affairs*, vol. 59, n. 3, pp. 546-552, 2006, disponible en: <http://doi.org/10.1093/pa/gsl027>, acceso en: 4 ene. 2017.

18. Peter Mair, *Gobernando el Vacío: La Banalización de la Democracia Occidental*, Madrid, Alianza, 2013.

La primera alternativa asume que los cambios sociales y políticos han creado nuevos ciudadanos mucho más formados e interesados en hacer oír su voz. Ciudadanos que sienten que la democracia representativa no es suficiente para representar e incorporar a los ciudadanos en el proceso político de forma efectiva. Los defensores de esa alternativa buscan, pues, nuevos mecanismos de participación más directos que permitan que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones políticas de forma más clara y evidente<sup>19</sup>.

La segunda alternativa, aparecida sobre todo a raíz de la publicación del libro de Hibbing y Theiss-Morse<sup>20</sup> sobre las preferencias acerca del modelo de democracia de los ciudadanos estadounidenses, considera que, de hecho, los ciudadanos no quieren participar más, si no menos, en la toma de decisiones. Esa idea, a la que se puso el nombre de democracia *stealth* (sigilosa o tecnológica), surge de la constatación de que a muchos ciudadanos les aborrece el proceso de debate y deliberación típico de la democracia representativa y, por eso, quieren limitarlo, no expandirlo a nuevos espacios o grupos. Según los estudios, los defensores de ese modelo son ciudadanos frustrados con el actual sistema, pero que, a diferencia de los primeros, no quieren aumentar los mecanismos de participación y debate ciudadano. Más bien, buscan una democracia basada en el saber hacer de los expertos que ayudaría a tomar buenas decisiones de forma eficiente y efectiva sin tener que perder tiempo y dinero. Para los defensores de ese modelo, los ciudadanos solo participarían y expresarían su opinión cuando creyeran que es realmente necesario, no de forma regular.

Los estudios hechos sobre el tema muestran que, efectivamente, las preferencias de los ciudadanos se dividen entre los tres modelos<sup>21</sup>. Los datos recogidos también demuestran que defensores de la democracia re-

19. Åsa Bengtsson y Mikko Mattila, *op. cit.*, 2009.

20. John R. Hibbing y Elizabeth Theiss-Morse, *Stealth Democracy: Americans' Beliefs about How Government Should Work*, Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press, 2002.

21. Joan Font, Magdalena Wojcieszak y Clemente J. Navarro, *op. cit.*, 2015; Paul Webb, "Who is Willing to Participate? Dissatisfied Democrats, Stealth Democrats and Populists in the United Kingdom", *European Journal of Political Research*, vol. 52, n. 6, pp. 747-772, 2013, disponible en: <http://doi.org/10.1111/1475-6765.12021>, acceso en: 4 ene. 2016.

presentativa y de la democracia participativa se encuentran en extremos opuestos del debate. Los defensores de la democracia de expertos (*stealth*) se encontrarían en un punto medio, presentando puntos en común con los defensores de la democracia representativa pero también con los defensores de la participación, como el agrado por el referéndum como mecanismo de elección o la frustración con el funcionamiento del modelo actual y la poca confianza en los políticos<sup>22</sup>.

La evidencia también apunta a que los modelos de democracia participativa y de expertos son especialmente populares entre los sectores menos educados de la población; seguramente debido a las bajas percepciones de eficacia política y baja confianza en los políticos que muestran estos en comparación con los más educados<sup>23</sup>. Además, también muestra que el debate tiene cierto componente ideológico, con los ciudadanos de izquierda generalmente siendo más partidarios de la democracia participativa<sup>24</sup> y los defensores de la democracia de expertos mostrando perfiles más populistas<sup>25</sup>.

Si miramos datos de los dos proyectos presentados antes podemos ver cómo el apoyo a los tres modelos de democracia varía mucho según el país. Sin embargo, la EMV muestra que el apoyo a los requisitos de la democracia representativa como esenciales para la democracia es superior al resto en casi todos los países. Solo en China, Rusia y Perú las condiciones de que la democracia genere buenos resultados (*outcomes*), típica de la *stealth democracy*, son consideradas más esenciales que las condiciones de representación.

Curiosamente, los datos de la ESE muestran una imagen bastante diferente. En ella, la eficiencia del sistema a la hora de generar bienestar es

22. Declan McHugh, *op. cit.*, 2006.

23. Åsa Bengtsson y Mikko Mattila, *op. cit.*, 2009; Hilde Coffé y Ank Michels, "Education and Support for Representative, Direct and Stealth Democracy", *Electoral Studies*, vol. 35, pp. 1-11, 2014, disponible en: <http://doi.org/10.1016/j.electstud.2014.03.006>, acceso en: 4 ene. 2017.

24. Joan Font y J. L. Fernández, "Explaining Support for Different Types of Political Processes: Comparing Two Surveys", en ECPR General Conference, Glasgow, 2014.

25. Paul Webb, *op. cit.*, 2013.

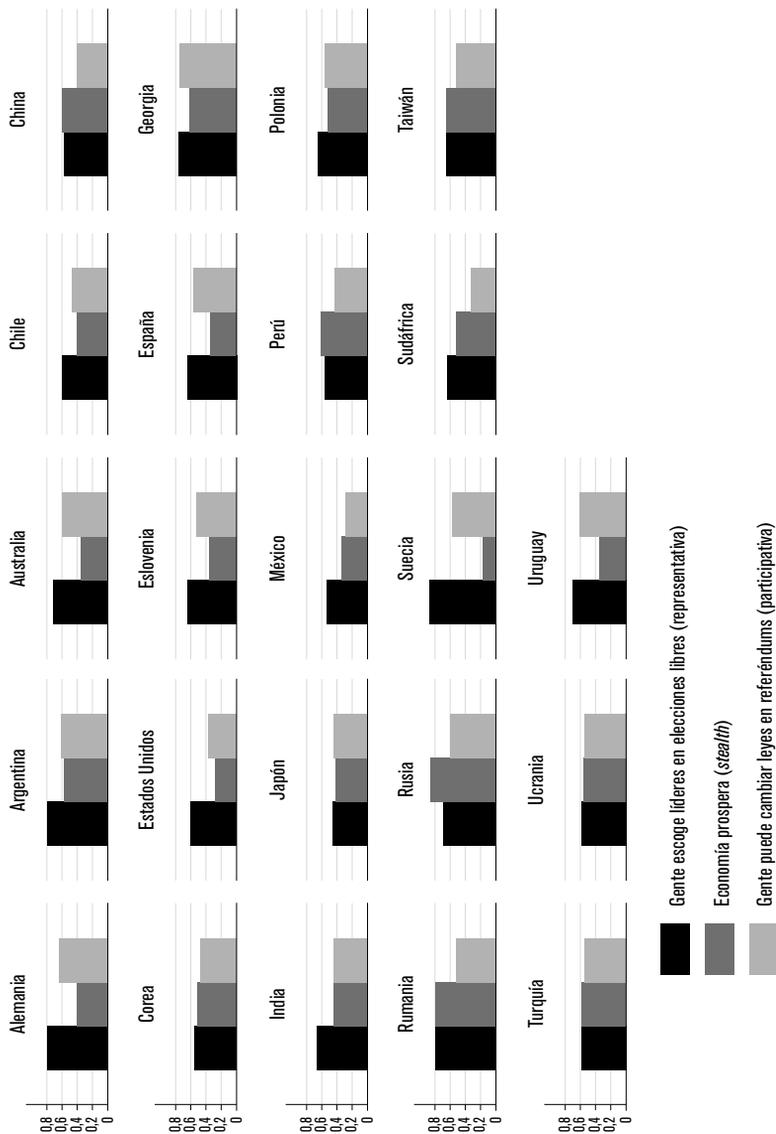
considerada más importante que en el caso de la EMV. Esa diferencia se repite también en los países incluidos en los dos estudios, con lo que es poco probable que se deba al diferente alcance territorial. Sin descartar que el cambio se deba al distinto ámbito temporal (la ESE se desarrolla en un período en el que la crisis económica de 2008 lleva años afectando a los ciudadanos, mientras que la mayoría de las pesquisas de la EMV son anteriores), lo más probable es que las diferencias se deban a la formulación de los indicadores. Tanto por el cambio de esencial por importante a la hora de valorar el criterio como por el redactado concreto de los criterios utilizados para medir cada concepción de la democracia, podría hacer que las preguntas no fueran comparables.

En cualquier caso, los datos de las dos encuestas dejan claro que no existe una demanda clara por más participación directa de la población ni un rechazo frontal a la democracia participativa. Parece, más bien, que las distintas visiones de la democracia coexisten de forma bastante clara entre los votantes.

Además, de las tres grandes concepciones comentadas antes, la ESE también permite diferenciar entre las dos concepciones de la democracia representativa tradicional: la liberal y la pluralista o populista<sup>26</sup>. Los defensores de la democracia liberal consideran que las elecciones deben servir sobre todo para castigar a los representantes que no hacen bien su trabajo y mantener en el cargo a los que sí. Según esa concepción el único rol de las elecciones y del sistema democrático sería conseguir a los mejores representantes posibles que trabajen para el bienestar de sus ciudadanos. Los populistas o pluralistas, en cambio, creen que, además de echar a los representantes que no hacen bien su trabajo, las elecciones también deben servir para escoger entre proyectos políticos diferenciados. Es decir, en las elecciones los ciudadanos no solo escogen a sus representantes pero también escogen las ideas y proyectos que gozan de mayor apoyo social y, por lo tanto, dan un mandato de que políticas debe implementar el gobierno.

26. William H. Riker, *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco, W. H. Freeman, 1982.

GRÁFICO 5: Porcentaje de ciudadanos que considera esencial (9-10) para la democracia (2005-2009)



Fuente: EMY, 2005-2009.

Los datos del gráfico 6 muestran que, con la única excepción de los países nórdicos (Suecia y Noruega) y Hungría, los ciudadanos consideran más importante que los gobiernos sean penalizados, como defenderían los liberales, y no que los partidos tengan proyectos diferenciados que permitan poder escoger que rumbo seguir, como defenderían los populistas. Es decir, los principios de representación de la democracia representativa tienen un apoyo menor entre los ciudadanos de la mayoría de los países. Existe una creencia bastante extendida en Europa de que es importante para el sistema que funcione según principios de democracia liberal y que, por lo tanto, los líderes políticos sean sometidos al escrutinio de las elecciones. Sin embargo, el apoyo a que de esas elecciones deberían salir mandatos claros parece estar menos extendida.

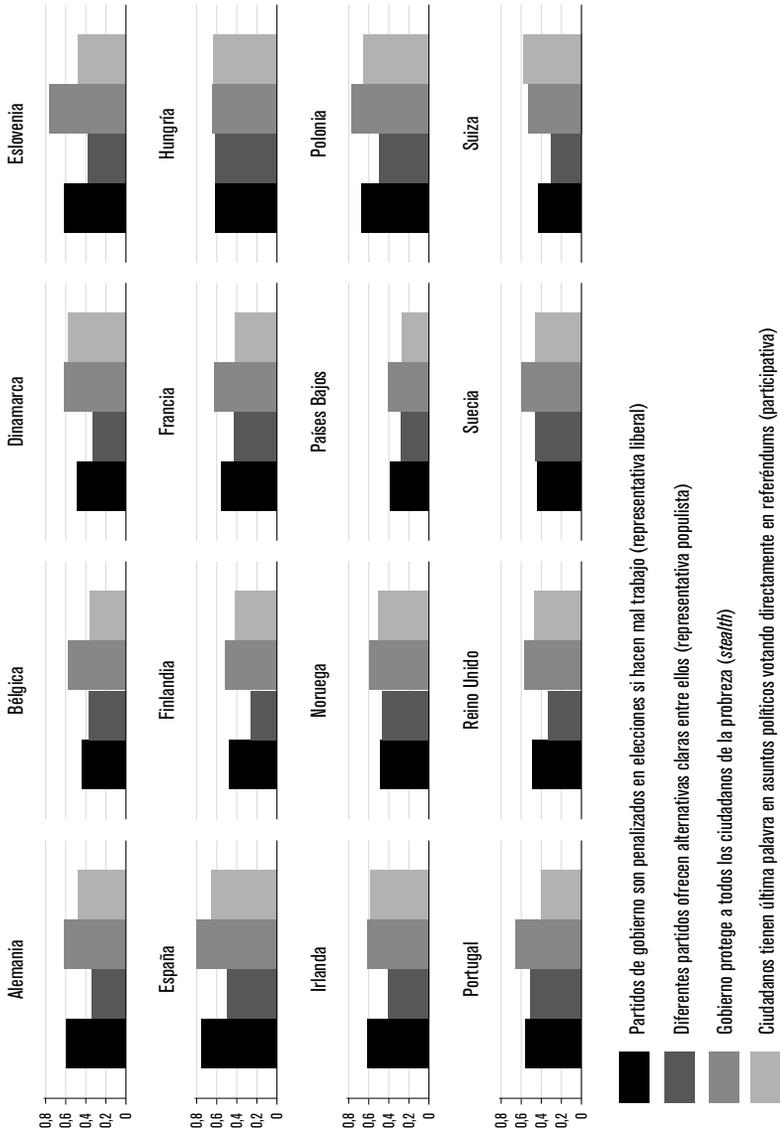
En resumen, existe cierto debate sobre cómo deberían funcionar las instituciones de nuestro sistema para que fueran consideradas plenamente democráticas para los ciudadanos. Con un apoyo aún muy importante a los criterios de la democracia representativa, sobre todo en un sentido liberal, pero con importantes demandas en favor de criterios propios de otros modelos entre importantes sectores de la población.

Para comprobar si esas preferencias por un modelo u otro de democracia explican parte de la desafección con la democracia y sus instituciones se han estimado modelos con esas preferencias como variables independientes y las variables de confianza y satisfacción con la democracia como variables dependientes<sup>27</sup>. Unos modelos que confirman el impacto de esas preferencias a la hora de explicar la satisfacción con la democracia y la confianza en sus instituciones claves, aunque no siempre en la dirección que podríamos anticipar.

La preferencia por una participación directa en las decisiones políticas del país a través de referéndum está asociada con bajos niveles de confianza en el Parlamento y en el gobierno. Algo que seguramente se explique por la desconfianza hacia la política y los políticos detrás de la voluntad de

27. De nuevo los modelos son estimados con variables dicotómicas de país para capturar diferencias estructurales entre países que puedan explicar las diferencias y las variables socioeconómicas básicas (edad, género, ingresos).

GRÁFICO 6: Porcentaje de ciudadanos que considera esencial (9-10) para la democracia (2012)



Fuente: ESE, 2012.

aumentar el poder de los ciudadanos<sup>28</sup>. Además, las percepciones de que la participación directa es importante también están asociadas con darle más importancia a la democracia, aunque el tamaño del coeficiente para la democracia participativa es menor que el de los coeficientes para las dos otras concepciones de democracia. Sin embargo, eso podría explicarse por el uso que los movimientos populistas han hecho del referéndum como herramienta<sup>29</sup>, algo que quizá limite la capacidad del indicador para captar preferencias de participación puras. Los modelos hechos con la EMV no parecen mostrar ninguna relación entre creer que los referéndums son necesarios y la evaluación que los ciudadanos hacen de la democratización de su país. Es decir, la preferencia por una implicación más directa de los ciudadanos en la toma de decisiones diluiría la confianza de los ciudadanos en las instituciones y la satisfacción con el funcionamiento de la democracia (aunque es difícil saber qué es causa y qué es consecuencia en esa asociación), pero no queda claro que afecte la percepción de que el país es democrático, ya que los datos de la ESE y de la EMV muestran resultados diferentes.

Por su lado, los defensores de la democracia representativa como criterio esencial parecen tener mejores evaluaciones de la democracia en su país, con aquellos que creen que lo esencial es poder escoger y despedir a los representantes creyendo que su país es más democrático. Además, esos ciudadanos también les dan más importancia a los ciudadanos.

Por último, y de forma sorprendente, las percepciones de que generar buenas políticas públicas para los ciudadanos (en forma de prosperidad económica) es un elemento esencial de la democracia están relacionadas con niveles más altos de confianza tanto en el Parlamento como en el gobierno. También con mejores percepciones de hasta qué punto la democracia funciona en el país y de la importancia de esta. Es decir, los datos del EMV de 2005 y 2009 no confirmarían la teoría de que los defensores de la *stealth democracy* están frustrados con el funcionamiento de las instituciones del sistema actual<sup>30</sup>, aunque es probable que esa dinámica se de-

28. Joan Font y J. L. Fernández, *op. cit.*, 2014.

29. Paul Webb, *op. cit.*, 2013.

30. Åsa Bengtsson y Mikko Mattila, *op. cit.*, 2009.

ba a que los indicadores utilizados son poco precisos y muy distintos a los tradicionales, más que a una desacreditación de la teoría.

Tabla 3: *Impacto de las concepciones de democracia en las percepciones de democracia (2005-2009)*

	<b>Confianza: Parlamento</b>	<b>Confianza: gobierno</b>	<b>Evaluación: democracia del país</b>	<b>Importancia de la democracia</b>
Democracia representativa	-0,003	0,010	0,070***	0,221***
	(0,00350)	(0,00376)	(0,0113)	(0,0104)
<i>Stealth democracy</i>	-0,019*	-0,048***	0,057***	0,132***
	(0,00304)	(0,00315)	(0,00964)	(0,00763)
Democracia participativa	0,032***	0,020*	0,012	0,099***
	(0,00321)	(0,00322)	(0,00961)	(0,00803)
Interés en política	0,117***	0,096***	-0,038***	-0,091***
	(0,00760)	(0,00810)	(0,0221)	(0,0165)
Se puede confiar en gente	0,064***	0,083***	-0,089***	-0,046***
	(0,0151)	(0,0155)	(0,0422)	(0,0312)
Posición izquierda-derecha	-0,055***	-0,061***	0,096***	-0,031***
	(0,00315)	(0,00335)	(0,00906)	(0,00690)
Observaciones	16 784	16 819	16 987	17 066
R <sup>2</sup>	0,176	0,111	0,140	0,183

Standardized beta coefficients; Standard errors in parentheses \* $p < 0,05$ ; \*\* $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,001$ .

Fuente: EMV, 2005-2009.

Los datos de la ESE muestran una tendencia similar. Así, aquellos que creen que las características de la democracia representativa son extremadamente importantes para la democracia, muestran mayores niveles de satisfacción con el funcionamiento de la democracia y mejores valoraciones con el nivel de democratización del país. Algo que también pasa, aunque

en menor grado (los coeficientes son menores), entre los que creen que lo más importante para la democracia es que pueda garantizar el bienestar de sus ciudadanos (en forma de erradicación de la pobreza). Además, como ocurría en el caso de la EMV, los partidarios de primar ese modelo de democracia tampoco parecen estar frustrados con el funcionamiento de las instituciones, al menos del Parlamento: lo más importante creen los ciudadanos es que el gobierno saque a los ciudadanos de la pobreza; si eso ocurre, más confianza muestran en el Parlamento.

A diferencia de lo que ocurría con el estudio anterior, los datos del estudio europeo muestran que las preferencias por una participación más directa de la ciudadanía están asociadas con una mayor frustración con el funcionamiento de la democracia, con una percepción más negativa del nivel de democratización del país y una menor confianza en el Parlamento. Algo que seguramente esté relacionado con la falta de implementación de ese mecanismo como método de toma de decisiones en el ámbito nacional en muchos de los países incluidos en la muestra. Aunque también podría deberse, como hemos dicho antes, al uso que los movimientos populistas han hecho de los referéndums como herramienta<sup>31</sup>. Sea como sea, celebrar referéndums para que los ciudadanos tengan la última palabra en asuntos políticos muestra más insatisfacción de ellos con el funcionamiento de la democracia y el nivel de democracia en su país, y menor confianza en sus instituciones.

Las dos visiones de la democracia representativa, la liberal y la pluralista o populista, muestran tendencias muy similares por lo que hace a la satisfacción y evaluación de la democracia en el país, pero muy diferenciadas por lo que hace a la confianza en el Parlamento. Así, los partidarios de que las elecciones deben servir para castigar o premiar a los políticos tienen menos confianza en el Parlamento que los que creen que en las elecciones los partidos deben ofrecer proyectos alternativos entre los que los ciudadanos deben poder escoger. Creer que el debate de ideas y proyectos entre partidos es importante para el funcionamiento de la democracia está, pues, asociado con niveles más altos de confianza en el Parlamento. Algo que seguramente se debe al rol de representación que tiene el Parlamento

31. Paul Webb, *op. cit.*, 2013.

en contraposición con otras instituciones, como el gobierno. Lamentablemente no se puede testar si el efecto se invierte en el caso de la confianza en el gobierno porque la ESE no incluye ese indicador.

TABLA 4: *Impacto de las concepciones de democracia en las percepciones de democracia (2012)*

	<b>Satisfacción: democracia</b>	<b>Evaluación: democracia del país</b>	<b>Confianza: Parlamento</b>
Democracia liberal	0,018*** (0,00652)	0,028*** (0,00706)	-0,031*** (0,00702)
Democracia pluralista	0,056*** (0,00569)	0,078*** (0,00616)	0,039*** (0,00612)
<i>Stealth democracy</i>	0,017** (0,00678)	0,027*** (0,00735)	0,021*** (0,00730)
Democracia participativa	-0,018*** (0,00611)	-0,021*** (0,00663)	-0,056*** (0,00658)
Satisfacción con el gobierno	0,554*** (0,00504)	0,403*** (0,00545)	0,482*** (0,00542)
Posición izquierda-derecha	0,012** (0,00499)	0,030*** (0,00540)	0,017*** (0,00537)
Sentirse próximo a un partido	-0,058*** (0,0232)	-0,063*** (0,0251)	-0,039*** (0,0249)
Se puede confiar en la gente	0,098*** (0,00524)	0,107*** (0,00568)	0,164*** (0,00565)
Interés en política	-0,037*** (0,0133)	-0,057*** (0,0144)	-0,139*** (0,0143)
Observaciones	26 174	26 156	26 126
$R^2$	0,469	0,307	0,432

Standardized beta coefficients; Standard errors in parentheses \*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*\*\*  $p < 0,001$ .

Fuente: ESE, 2012.

Existe, pues, cierta evidencia de que el modelo de democracia representativa no es necesariamente el modelo favorito de todos los ciudadanos y que ese desacuerdo del modelo explica parte de las malas valoraciones del Poder Legislativo y de los indicadores de insatisfacción con la democracia de su país de algunos ciudadanos. Los datos utilizados muestran que esa desafección proviene sobre todo de aquellos que creen que los ciudadanos deberían poder participar directamente de las decisiones políticas, aunque estudios anteriores hechos con otros datos muestran que también los partidarios de la democracia de expertos muestran signos de alineación y desencanto con el modelo.

### **¿Una cuestión de actores?**

Más allá del desacuerdo sobre cuál debería ser la base del sistema democrático, otra posibilidad es que la insatisfacción con la democracia y falta de confianza en sus instituciones se deba a la frustración con el funcionamiento de las instituciones y los actores que están en ellas. Es decir, podría ser que los ciudadanos estuvieran de acuerdo con el modelo de democracia por el que teóricamente se rigen sus países, pero no con los resultados que este genera cuando se lleva a la práctica, una idea que también ha sido teorizada y estudiada por la literatura politológica.

Con los datos de la ESE utilizados antes podemos mirar las evaluaciones que los europeos hacen de hasta qué punto sus sistemas satisfacen los distintos criterios de democracia definidos. En ellos, encontramos altos porcentajes de suspensos de muchos de los criterios, incluyendo los de la democracia representativa. Los países presentan diferencias tanto en los niveles generales de satisfacción con los criterios como en el criterio que sale peor valorado de la encuesta. Así, para españoles, portugueses, eslovacos, húngaros y polacos lo peor del funcionamiento de su sistema democrático es que no produce bienestar a sus ciudadanos. En cambio, para alemanes, belgas y neerlandeses, su sistema suspende sobre todo por no ofrecer vías de participación directa (referéndums).

Los criterios de la democracia representativa son los que menores porcentajes de suspenso reciben en casi todos los países, pero la bolsa de votantes decepcionados con esos criterios no es irrelevante. Además, en algunos países como España, Portugal, Eslovenia o Hungría, se sitúan incluso por encima del 30% de los ciudadanos. Un porcentaje similar al porcentaje de daneses y franceses que suspende a su país a la hora de valorar hasta qué punto los partidos ofrecen proyectos verdaderamente diferenciados que permitan a los ciudadanos emitir mandato con su voto.

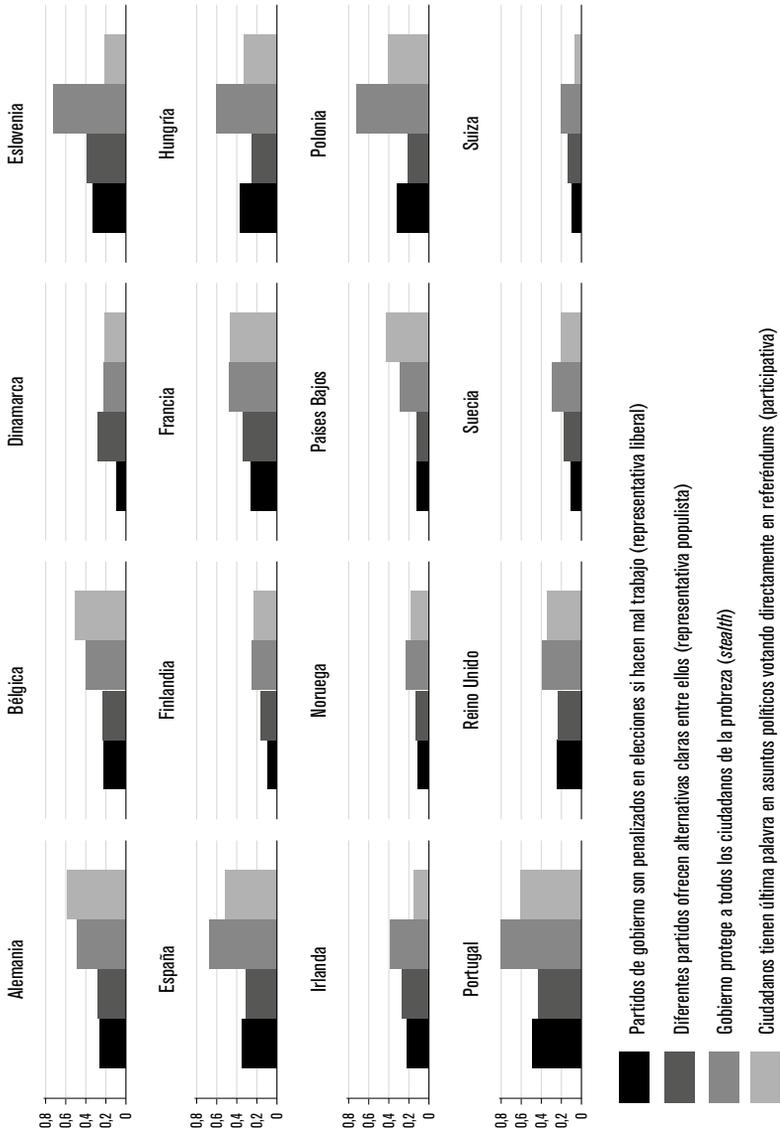
Es decir, independientemente de si están de acuerdo o no en el modelo, los datos de la ESE (no hay datos de la EMV) muestran que los ciudadanos creen que el sistema no funciona de forma satisfactoria a la hora de cumplirlos.

En ese sentido, y si hablamos de fallos del sistema electoral para funcionar como debe, uno de los elementos de estudio que pasa a ser clave es el funcionamiento de los partidos políticos. Los partidos son, en la mayoría de las democracias modernas, los actores claves del sistema democrático, ya que no solo se les ha encargado la función de crear gobierno y políticas públicas pero también son los actores encargados de socializar a los ciudadanos y representar sus intereses en las instituciones. Un rol que, según Mair<sup>32</sup>, cada vez pueden desempeñar en peores condiciones debido a la pérdida de interés y participación de los ciudadanos en política, que se ha unido a la creciente profesionalización y especialización del trabajo de las élites políticas. La unión de esos dos procesos ha provocado que el espacio de contacto y comunicación entre los partidos y sus votantes se haya visto muy menguado, dificultando las tareas de representación y articulación de intereses de los ciudadanos. Una dificultad que aún ha aumentado más con el proceso de globalización y el impacto de los condicionantes extranjeros en las políticas domésticas.

Esas dinámicas de pérdida de los espacios de conexión y de aumento de los condicionantes externos al gobierno que limitan la capacidad de los gobiernos para adaptarse a las preferencias de sus ciudadanos habrían generado una pérdida de confianza de los ciudadanos en los partidos y

32. Peter Mair, *op. cit.*, 2013.

GRÁFICO 7: Porcentaje de ciudadanos que suspende a su país (5 o menos) en democracia (2012)



Fuente: ESE, 2012.

sus instituciones<sup>33</sup>, una menor satisfacción con el funcionamiento de la democracia<sup>34</sup> y la aparición de movimientos populistas que podrían en duda los modelos de democracia actual<sup>35</sup>.

Así, como demuestran los datos, los partidos tienen uno de los peores niveles de confianza por parte de los ciudadanos. Además, aunque es cierto que esos niveles no son un fenómeno nuevo, como demuestran los gráficos, en países como Estados Unidos, Chile, Irlanda, Eslovenia, España o Irlanda la confianza haya caído mucho en los últimos años. Aunque, hay que decir que el fenómeno no es global, en Alemania, Noruega o Suecia el efecto es justo el inverso.

En la misma línea, los datos del Estudio Comparado de Sistemas Electorales (ECSE) muestran que la percepción de que da igual quien ocupe el poder ha aumentado en la mayoría de los países. Es cierto que el cambio no es igual en todos los países, pero solo en Chile, Hungría, y quizá Rumania y Rusia, la media del indicador se mantiene estable a lo largo del período. El momento del cambio tampoco coincide en todos los países. En España, Portugal, Islandia, Noruega, Suecia, México, Corea del Sur, Australia o Suiza, la mayor parte de la caída parece concentrarse en la última ola, la única hecha en el período posterior a la crisis financiera que empezó en 2008 y sus implicaciones<sup>36</sup>. En cambio, en Alemania o Reino Unido, la caída empieza a principios del siglo XXI.

No se aprecia alteración, en cambio, en las percepciones del impacto del voto de los ciudadanos, incluido en el mismo ECSE. Los ciudadanos no parecen haber perdido la fe en el mecanismo del voto representativo, solo en la posibilidad de que cambios en los representantes escogidos impliquen cambios en el poder.

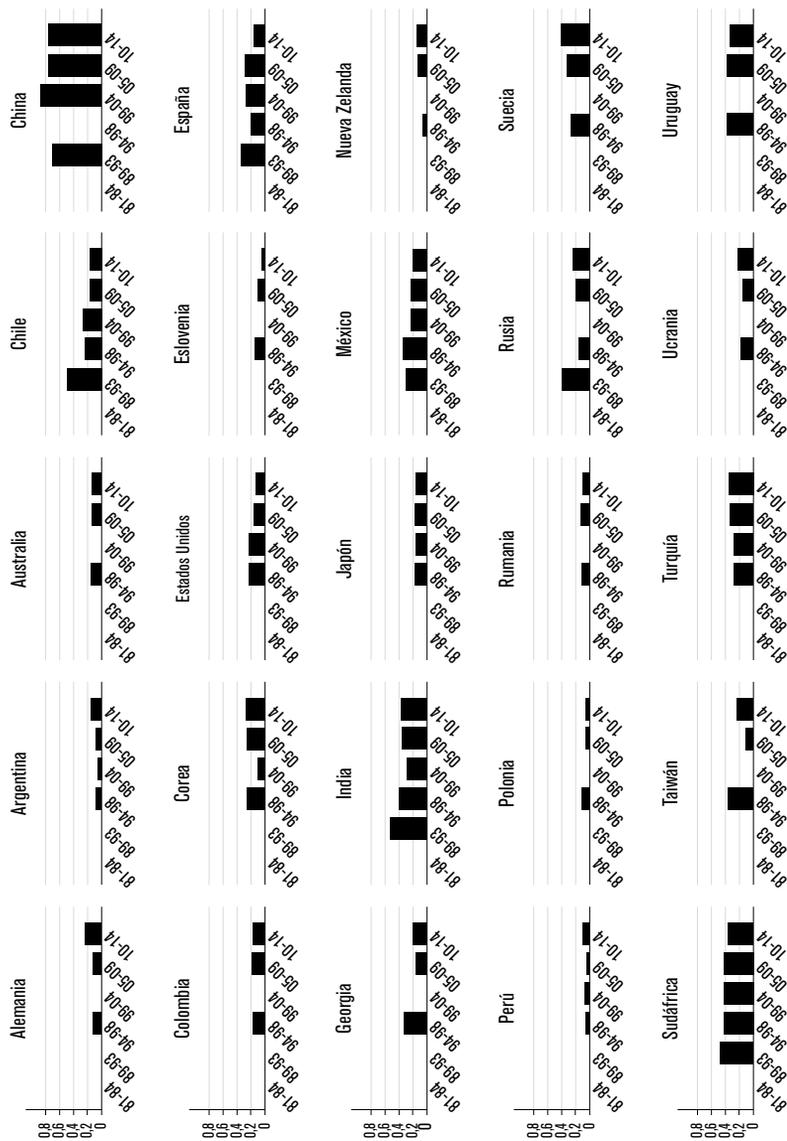
33. Hans Keman, "Democratic Performance of Parties and Legitimacy in Europe", *West European Politics*, vol. 37, n. 2, pp. 309-330, 2014, disponible en: <http://doi.org/10.1080/01402382.2014.887877>, acceso en: 4 ene. 2017.

34. Klaus Armingeon y Kai Guthmann, *op. cit.*, 2014; Guillermo Cordero y Pablo Simón, *op. cit.*, 2016.

35. Hanspeter Kriesi "The Populist Challenge", *West European Politics*, vol. 37, n. 2, pp. 361-378, 2014, disponible en: <http://doi.org/10.1080/01402382.2014.887879>, acceso en: 4 ene. 2017.

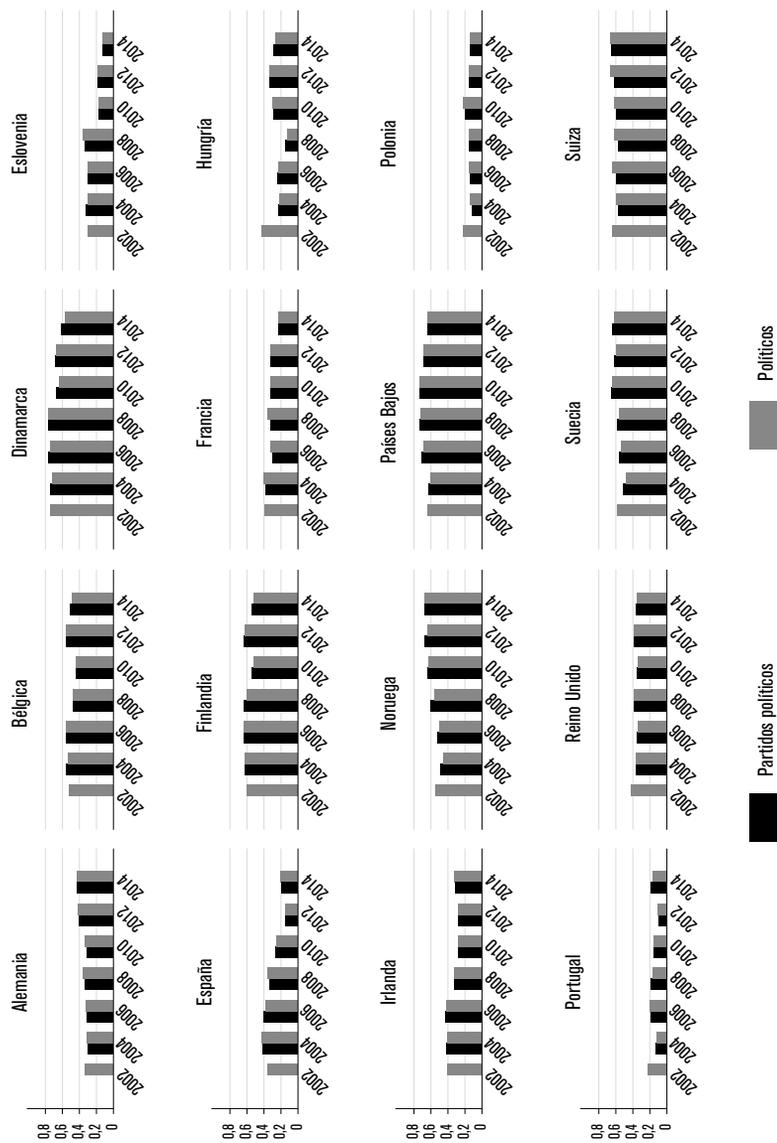
36. Klaus Armingeon y Kai Guthmann, *op. cit.*, 2014.

GRÁFICO 8: Evolución del porcentaje de ciudadanos que confían en los partidos políticos (1981-2014)



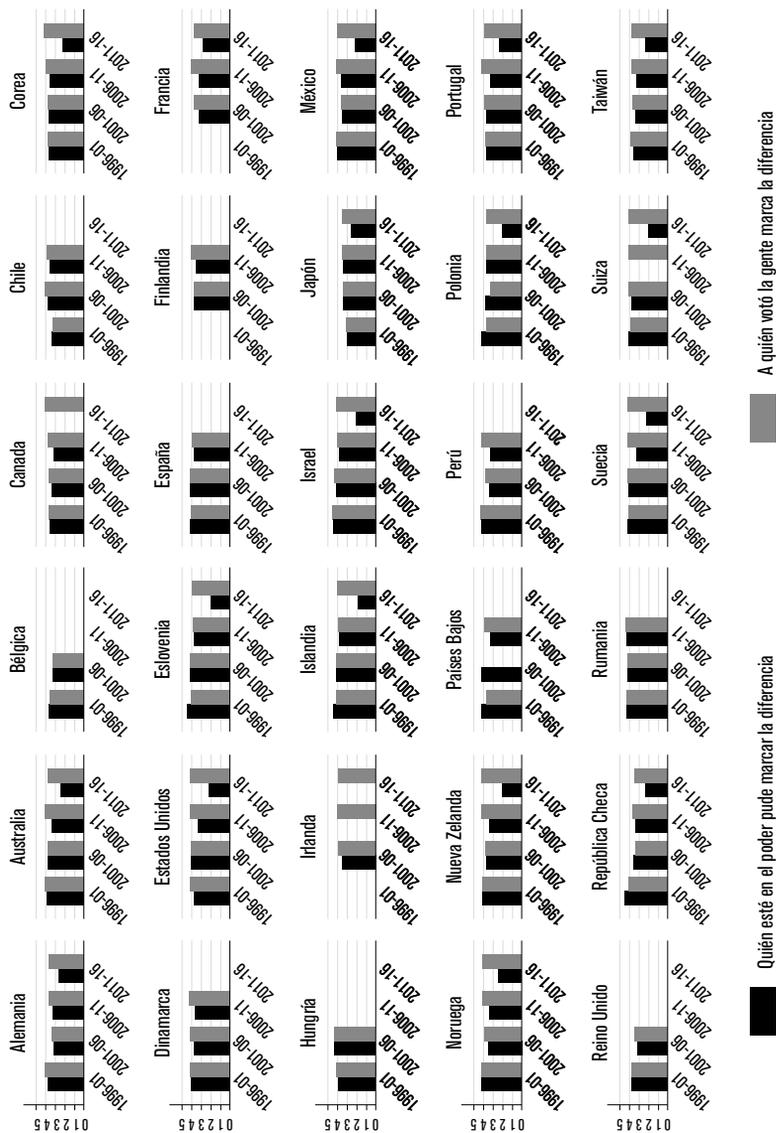
Fuente: EMV, 1981-2014.

GRÁFICO 9: Evolución del porcentaje de ciudadanos que confían en partidos políticos por país (2002-2014)



Fuente: ESF, 2002-2014.

GRÁFICO 10: Evolución en la percepción del efecto del voto en el sistema (nota media sobre 5) (1996-2016)



Fuente: ECSE, 1996-2016.

Es decir, más allá de las dudas sobre si el modelo es o no es el favorito de los ciudadanos, existe evidencia clara que los ciudadanos no están satisfechos con la implementación de este a la realidad. Y de que los partidos políticos, principales actores del proceso democrático, sufren una importante crisis de confianza entre los ciudadanos que podría estar afectando a elementos tan clave para el funcionamiento democrático como la confianza en el gobierno<sup>37</sup> o la legitimidad del sistema<sup>38</sup>.

El ECSE no permite testar el impacto de esas variables sobre las variables de interés aquí. Sin embargo, podemos ver si esa frustración con la implementación del sistema explica parte de la insatisfacción y desconfianza hacia él estimando los modelos similares a los de la sección anterior, incluyendo en ese caso a variables que capturen valoraciones de los partidos políticos y del funcionamiento de la democracia en el país en general.

Los resultados de esos modelos, mostrados en tablas 5 y 6, demuestran que la confianza en los partidos políticos o en los políticos es uno de los indicadores más fuertemente asociados tanto a la confianza en el Parlamento y en el gobierno como a las evaluaciones y valoraciones de la democracia en el país. Solo la valoración del trabajo del gobierno, incluida exclusivamente en el modelo del estudio social europeo, tiene coeficientes de tamaño parecidos.

Los ciudadanos con niveles más altos de confianza en los partidos tienen más confianza en el gobierno y en el Parlamento, hecho no sorprendente si tenemos en cuenta que son actores clave en los dos órganos. Además, esos ciudadanos consideran que el país es más democrático y que la democracia es más importante. Unos efectos que se mantienen constantes y significativos en los dos estudios y para todas las variables dependientes de interés.

Además, la inclusión del indicador de confianza en los partidos absorbe parte del efecto que habíamos atribuido a las preferencias de sistema

37. Arthur H. Miller y Ola Listhaug, "Political Parties and Confidence in Government: A Comparison of Norway, Sweden and the United States", *British Journal of Political Science*, vol. 20, n. 3, pp. 357-386, 1990.

38. Frederick D. Weil, "The Sources and Structure of Legitimation in Western Democracies: A Consolidated Model Tested with Time-series Data in Six Countries since World War II", *American Sociological Review*, vol. 54, n. 5, pp. 682-706, 1989.

Tabla 5: Impacto de las concepciones de democracia en las percepciones de democracia con partidos incluidos (2005-2009)

	<b>Confianza: Parlamento</b>	<b>Confianza: gobierno</b>	<b>Evaluación: democracia del país</b>	<b>Importancia de la democracia</b>
Confianza: partidos políticos	0,607***	0,509***	-0,197***	-0,030***
	(0,00823)	(0,00948)	(0,0258)	(0,0202)
Democracia representativa	-0,020**	-0,004	0,077***	0,223***
	(0,00271)	(0,00327)	(0,0112)	(0,0105)
<i>Stealth democracy</i>	-0,008	-0,039***	0,054***	0,132***
	(0,00241)	(0,00281)	(0,00941)	(0,00767)
Democracia participativa	0,004	-0,002	0,022*	0,103***
	(0,00256)	(0,00292)	(0,00947)	(0,00809)
Interés en política	0,013	0,008	-0,005	-0,085***
	(0,00592)	(0,00714)	(0,0220)	(0,0168)
Se puede confiar en gente	0,026***	0,052***	-0,076***	-0,043***
	(0,0115)	(0,0142)	(0,0417)	(0,0315)
Posición izquierda- derecha	-0,035***	-0,045***	0,090***	-0,033***
	(0,00246)	(0,00310)	(0,00896)	(0,00696)
Observaciones	16 642	16 653	16 654	16 725
R <sup>2</sup>	0,496	0,338	0,172	0,185

Standardized beta coefficients; Standard errors in parentheses \* $p < 0,05$ ; \*\* $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,001$ .

Fuente: EMV, 2005-2009.

en la anterior sección. Por ejemplo, el efecto de la preferencia por una democracia participativa en los niveles de confianza en el Parlamento y en el gobierno deja de ser significativo según los datos de la EMV. Los datos de la ESE muestran que la introducción de las variables de confianza en los partidos y sus políticos reduce sobre todo el efecto de las preferencias por

TABLA 6: Impacto de las concepciones de democracia en las percepciones de democracia con partidos incluidos (2012)

	Satisfacción: democracia	Satisfacción: democracia
Confianza: políticos	0,109*** (0,00940)	0,092*** (0,00940)
Confianza: partidos políticos	0,105*** (0,00929)	0,083*** (0,00928)
Democracia liberal	0,035*** (0,00643)	0,022*** (0,00655)
Democracia pluralista	0,052*** (0,00558)	0,047*** (0,00560)
<i>Stealth democracy</i>	0,008 (0,00666)	0,002 (0,00667)
Democracia participativa	-0,009 (0,00600)	-0,018*** (0,00607)
Democracia liberal en país		0,071*** (0,00451)
Democracia pluralista en país		0,052*** (0,00514)
<i>Stealth democracy</i> en país		0,048*** (0,00502)
Democracia participativa en país		0,031*** (0,00428)
Satisfacción: gobierno	0,457*** (0,00570)	0,419*** (0,00585)
Posición izquierda-derecha	0,011* (0,00490)	0,004 (0,00491)
Sentirse próximo a un partido	-0,044*** (0,0229)	-0,044*** (0,0228)
Se puede confiar en la gente	0,068*** (0,00524)	0,070*** (0,00526)
Interés en política	-0,014** (0,0132)	-0,020*** (0,0133)
Observaciones	26 003	25 146
R <sup>2</sup>	0,493	0,509

<b>Evaluación: democracia en país</b>	<b>Evaluación: democracia en país</b>	<b>Confianza: Parlamento</b>	<b>Confianza: Parlamento</b>
0,161***	0,141***	0,384***	0,383***
(0,0101)	(0,0101)	(0,00876)	(0,00889)
0,094***	0,068***	0,179***	0,176***
(0,0100)	(0,0100)	(0,00865)	(0,00878)
0,047***	0,034***	0,013**	0,008
(0,00696)	(0,00709)	(0,00601)	(0,00622)
0,074***	0,067***	0,027***	0,025***
(0,00604)	(0,00606)	(0,00522)	(0,00531)
0,018**	0,009	0,001	0,001
(0,00721)	(0,00722)	(0,00622)	(0,00633)
-0,008	-0,018**	-0,030***	-0,031***
(0,00650)	(0,00657)	(0,00561)	(0,00576)
	0,086***		0,030***
	(0,00488)		(0,00428)
	0,060***		0,002
	(0,00557)		(0,00488)
	0,068***		0,009
	(0,00544)		(0,00476)
	0,020**		-0,008
	(0,00463)		(0,00406)
0,285***	0,239***	0,220***	0,214***
(0,00617)	(0,00633)	(0,00533)	(0,00555)
0,027***	0,020***	0,012**	0,012**
(0,00530)	(0,00531)	(0,00458)	(0,00466)
-0,049***	-0,048***	-0,007	-0,009*
(0,0247)	(0,0247)	(0,0213)	(0,0216)
0,069***	0,072***	0,082***	0,081***
(0,00567)	(0,00569)	(0,00490)	(0,00499)
-0,028***	-0,034***	-0,078***	-0,079***
(0,0143)	(0,0143)	(0,0123)	(0,0126)
25 981	25 116	26 010	25 140
0,340	0,360	0,590	0,592

Standardized beta coefficients; Standard errors in parentheses \* $p < 0,05$ ; \*\* $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,001$ .

Fuente: ESE, 2012.

visiones más resultadistas de la democracia (*stealth*). El efecto de querer una democracia más participativa se ve menos afectado, aunque también es menor cuando se tienen en cuenta la confianza puesta en los partidos políticos y los políticos. Además, la inclusión de la confianza en los políticos y sus partidos también limita el impacto de la visión liberal de la democracia sobre la satisfacción con la democracia y elimina el impacto negativo de ésta sobre la confianza en el Parlamento. Es decir, la baja confianza de los partidarios de la democracia liberal en el Parlamento estaba mediada por la poca confianza en los partidos y sus políticos más que por una preferencia real de que el Parlamento no tuviera razón de ser.

Por último, el impacto de las valoraciones de satisfacción con el grado de cumplimiento de los distintos criterios de democracia en el país está siempre positivamente relacionado con las tres variables dependientes del estudio social europeo. Independientemente de la concepción de la democracia que tengan los ciudadanos, cuanto más creen los ciudadanos que el país cumple con cualquiera de los tres requisitos, más satisfechos ellos se sienten con el funcionamiento de la democracia, más convencidos se quedan de que el país funciona de forma democrática y más confianza tienen en el Parlamento. La inclusión de esas variables podría reducir el impacto de las preferencias por el modelo en las variables de país, pero en ningún caso lo hace desaparecer.

En resumen, hay una parte de las visiones alternativas sobre cómo debería funcionar la democracia y su impacto en los niveles de confianza y satisfacción con los actuales sistemas políticos que se debe sobre todo a una falta de confianza en los actores que la están protagonizando, no a una insatisfacción sobre los principios que la sustentan. Pero ese efecto no absorbe en ningún caso la totalidad del impacto. Hay una parte de la satisfacción con la democracia y sus instituciones que sigue siendo explicada por las diferentes preferencias de modelo político, visiones que conviven en nuestras sociedades, un efecto que no está mediado ni depende de si esos ciudadanos confían o no en sus partidos.

## Conclusiones

La satisfacción con la democracia y sus instituciones, en especial el Parlamento, es un fenómeno complejo que responde a dinámicas muy distintas. Parece evidente que hay una parte de la insatisfacción y la desconfianza hacia la democracia que se debe a la demanda de nuevas formas de concebir la democracia. Sin embargo, esa demanda no es unánime ni acaparadora, existe aún mucho apoyo al modelo de democracia representativa e incluso a un tercer modelo de democracia más basada en expertos. Es decir, no todos los problemas de legitimidad y desconfianza pasan por cambiar las bases de la democracia. De hecho, es probable que cambiar las bases del sistema genere nuevas frustraciones entre ciertos sectores tanto como satisface a otros. Toda reflexión y propuesta de cambio de modelo debe combinarse, a su vez, con una reflexión sobre las limitaciones del nuevo modelo y los elementos de éste que pueden fallar.

Por otro lado, otra posible solución pasa por mejorar el rendimiento del modelo actual y restituir sus mecanismos. Reducir las frustraciones con el funcionamiento de la democracia debería tener un efecto más netamente positivo ya que el efecto de esas variables es positivo de forma clara en todos los casos. Sin embargo, no es una tarea fácil. La crisis de representación de los partidos políticos se basa, como teorizó Mair<sup>39</sup>, en elementos muy estructurales y de difícil marcha atrás. Solo una reflexión profunda y pausada conseguirá restaurar los nexos de conexión entre representados y representantes tan necesarios para el funcionamiento de nuestras democracias.

39. Peter Mair, *op. cit.*, 2013.



# ¿El fin del *secreto eficiente*? La selección de los ministros y el debilitamiento de la representación parlamentaria en España

JUAN RODRÍGUEZ TERUEL<sup>1</sup>

## La crisis de la representación desde la perspectiva del gobierno

Las transformaciones políticas que vienen manifestándose desde el inicio del siglo XXI están poniendo en cuestión las ideas e instituciones políticas con las que había funcionado la democracia representativa durante el siglo anterior, y particularmente tras la Segunda Guerra Mundial. Ese cuestionamiento ha variado de acuerdo con regiones y tipos de sistemas políticos. En Europa, la crisis financiera y sus derivadas políticas para la Unión Europea (UE) han marcado un capítulo particular de esa evolución. El declive de la confianza en los Parlamentos y en los partidos, el auge de los populismos de derechas o el inesperado resultado a favor de la salida de la UE en el reciente referéndum británico son simplemente algunos de los signos de los movimientos sísmicos, de grado diverso, que se están registrando bajo la superficie del paisaje de las democracias parlamentarias.

Son diversos los autores y las perspectivas que han tratado de comprender el fenómeno y aportar soluciones. Una de las características comunes en todos esos trabajos es que la sospecha se focaliza en los principales sujetos de la representación, partidos y Parlamentos, pero suele dejar de lado a los responsables principales de las decisiones que, paradójicamente, han conformado el escenario de crisis: los gobiernos. Ya hace algunos años,

1. Doctor en ciencia política por la Universidad Autónoma de Barcelona y profesor en la Universidad de Valencia. Sus trabajos tratan de las elites políticas y el papel de los ministros, los partidos políticos y la descentralización en la política contemporánea.

algunos diagnósticos sobre los cambios en el funcionamiento de las democracias occidentales identificaban procesos de reformas en las instituciones representativas, tendentes a reforzar aspectos propios de la democracia directa y del modelo participativo<sup>2</sup>. Sin embargo, las mutaciones analizadas parecían salvar a los Ejecutivos de cualquier alteración.

Eso no ha evitado que el reforzamiento de la autonomía de los Ejecutivos, y de su relación con los electores, sea un elemento más en el cuadro de la crisis de la democracia representativa<sup>3</sup>. En ese sentido, algunos trabajos de referencia han señalado la importancia creciente de los aspectos comunicativos y de la imagen en las “democracias de audiencia”, que reforzarían a los líderes frente a las instituciones y las ideologías tradicionales<sup>4</sup>. Recientemente, Pierre Rosanvallon<sup>5</sup> argumentaba que la transformación de la democracia está trasladando el eje de la representación, centrada en la relación entre representantes y representados, hacia el eje de la gobernación, en torno al vínculo entre gobernantes y gobernados. El problema, según el autor francés, vendría de la ausencia de una verdadera teoría democrática de la acción gubernamental, en la que se establezcan los principios que guíen el comportamiento y los fines de los Ejecutivos.

No todos los autores comparten un diagnóstico tan rotundo sobre esos cambios. Ninguna de las “innovaciones democráticas” de esos años significaron una quiebra de la cadena del “vínculo democrático” o una representación que sostenga la legitimidad de los sistemas democráticos<sup>6</sup>. Desde esa perspectiva, la representación de los ciudadanos vehiculada median-

2. Bruce E. Cain, Russel J. Dalton y Susan E. Scarrow (eds.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press, 2003, pp. 9-10.
3. Thomas Poguntke y Paul Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press, 2005.
4. Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996; Sergio Fabbrini, *Addomesticare il Principe: Perché i Leader Contano e Come Controllarli*, Venecia, Marsilio, 2011; James N. Druckman y Laurence R. Jacobs, *Who Governs? Presidents, Public Opinion, and Manipulation*, Chicago/Londres, The University of Chicago Press, 2015.
5. Pierre Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, Paris, Le Seuil, 2015.
6. Russel J. Dalton, David M. Farrell y Ian McAllister, *Political Parties and Democratic Linkage: How Parties Organize Democracy*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press, 2011.

te la agenda de políticas públicas impulsadas por los gobiernos se habría mantenido en funcionamiento sin alteraciones sustanciales: los partidos políticos siguen seleccionando candidatos que los ciudadanos siguen eligiendo al frente de Parlamentos y Ejecutivos, con base en los cuales los gobiernos representativos implementan agendas de políticas en las que se reflejan mayoritariamente las preferencias de la población. En realidad, existe todavía un fuerte contraste entre los juicios teóricos sobre la crisis de la democracia representativa y los resultados concretos que arrojan los estudios empíricos sobre cómo esta sigue funcionando. Si los primeros nos ayudan a interpretar los vientos de cambio, los últimos nos avisan ante lecturas demasiado contingentes de tales cambios. De ese modo, ese contraste resulta especialmente llamativo si tenemos en cuenta la estabilidad en el diseño institucional de los Ejecutivos y en su consecuente dinámica.

Con todo, se apuntan elementos de transformación que podrían producir consecuencias sobre la capacidad de los Parlamentos para ejercer el control y la rendición de cuentas de los Ejecutivos. Uno de ellos tiene que ver con la selección de los gobernantes. La formación de los gobiernos es un momento importante en la vida de las democracias y tiene evidentes implicaciones para la representatividad de los gobiernos. La opinión pública tiende a fijarse en sus aspectos descriptivos, vinculados al género, a la extracción social, a la formación o al origen territorial. Pero quizá sus implicaciones más relevantes tienen que ver con la dimensión sustantiva de la representación y, por extensión, con los resultados de los gobiernos. Desde esa perspectiva, resulta importante observar los principales actores que participan en el proceso: los partidos, los parlamentarios y los jefes de gobierno. En los sistemas presidenciales, los partidos pueden condicionar la selección de los ministros según la situación de las mayorías en los legislativos, lo que influirá notablemente en el desarrollo de la estrategia de gobierno de los presidentes<sup>7</sup>. Esas mismas circunstancias

7. Octavio Amorim Neto, "The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas", *Comparative Political Studies*, vol. 39, n. 4, pp. 415-440, 2006; David J. Samuels y Matthew S. Shugart, *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press, 2010.

también influirán de modo parecido en los sistemas semipresidenciales, especialmente cuando se produce la cohabitación entre un presidente y un primer ministro de diferentes partidos políticos<sup>8</sup>.

En los sistemas parlamentarios, la constitución de un nuevo Ejecutivo significa la culminación del proceso de representación iniciado en las elecciones<sup>9</sup>. En este último caso, el control de los partidos sobre el proceso refuerza el vínculo representativo entre Ejecutivos y Legislativos, que tratarán de que el jefe del gobierno incluya sus más fieles representantes. De esa forma, los gobiernos sobrevivirán mientras mantengan la confianza de los parlamentarios y traten de responder ante ellos con una aplicación leal del programa de gobierno<sup>10</sup>. Por supuesto, la realidad es más compleja y en algunos aspectos está cambiando. Una de las facetas del cambio o declive de los Legislativos también se refleja en la erosión de los Parlamentos para situar a sus representantes en el Ejecutivo, en razón de la irrupción de nuevas puertas de acceso a los cargos ministeriales que aceleran el ascenso político de los individuos sin vinculación o trayectoria en el Legislativo. En algunos casos, las reglas condicionan la selección parlamentaria de los ministros, forzando la dimisión de los diputados nombrados en un ministerio<sup>11</sup>. En otros, el debilitamiento de los ministros parlamentarios obedece a razones relacionadas con la estructura de oportunidades y las motivaciones estratégicas de los jefes de gobierno<sup>12</sup>.

8. Octavio Amorim Neto y Kaare Strom, "Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies", *British Journal of Political Science*, vol. 36, n. 4, pp. 619-643, 2006.

9. Bjørn Erik Rasch, Shane Martin y José Antonio Cheibub (eds.), *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules*, Oxford, Oxford University Press, 2015; Jean Blondel y Jean-Louis Thiébault (eds.), *The Profession of Government Minister in Western Europe*, Nueva York, St. Martin's Press, 1991.

10. Ian Budge y Hans Keman, *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press, 1993.

11. Ben Yong y Robert Hazell, *Putting Goats Amongst the Wolves: Appointing Ministers from Outside Parliament*, Londres, Constitution Unit, 2011.

12. Lars Vogel, "Parliaments as a Recruitment Basis for Government Ministers", en Workshop on Recruitment and Role-perceptions of Political Elites in Old and New Democracies, Bamberg, 2007; Juan Rodríguez Teruel, "Ministerial and Parliamentary Elites in Multilevel Spain: 1977-2009", *Comparative Sociology*, vol. 10, n. 6, pp. 887-907, 2011a.

En las próximas páginas, queremos abordar con más detalle las implicaciones que pueden poseer el debilitamiento de la selección parlamentaria de los ministros en el contexto de cuestionamiento de la democracia representativa. ¿Menos ministros parlamentarios erosiona el carácter representativo de los Ejecutivos? ¿Y qué consecuencias puede comportar para los propios ministros poseer menor experiencia parlamentaria? Para responder a esas preguntas, vamos a centrarnos en el caso español. Además de ser el sistema parlamentario con mayor variación a lo largo del tiempo en su número de ministros parlamentarios<sup>13</sup>, en él coinciden factores diversos que se conectan con fenómenos distintos. Con ese objetivo, en las próximas páginas, vamos a dar un repaso de las principales explicaciones teóricas sobre la selección de los ministros y su dimensión representativa. Posteriormente, analizaremos el caso español, aportando alguna evidencia empírica sobre la selección parlamentaria de los ministros en España y sus consecuencias.

## **La selección de los gobernantes en el parlamentarismo tradicional**

Uno de los principios clásicos de la teoría institucional establece que, en sistemas parlamentarios, el gobierno representativo emana del Parlamento y se corresponde con la mayoría gubernamental que se construye en su seno. La vida del gobierno se prolongará mientras se mantenga esa confianza, de modo que el Ejecutivo deberá dirigir la política nacional y desarrollar su agenda política representando la orientación política mayoritaria de la Cámara que le ha elegido. Esa lógica institucional fue explicada sintéticamente por Walter Bagehot en su clásico estudio sobre la Constitución inglesa:

13. Juan Rodríguez Teruel, “¿Gobierno Parlamentario sin Ministros Parlamentarios? La Influencia de la Descentralización en las Carreras de la Élite Ministerial Española”, *Revista Española de Ciencia Política*, n. 24, pp. 83-105, 2010.

El secreto eficiente de la Constitución de Inglaterra se puede describir como la perfecta unión, la casi completa fusión, de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Sin duda alguna para la teoría tradicional, [...] la bondad de nuestra Constitución consiste en la completa separación de las autoridades legislativa y ejecutiva, pero su verdadero mérito radica en su peculiar cercanía. El punto de unión es el Gabinete. Con ese nuevo concepto nos referimos al comité del cuerpo legislativo elegido para el cuerpo ejecutivo [...]. Aunque se suele decir que el Parlamento es elegido para aprobar las leyes, en realidad su principal cometido es la formación y el mantenimiento del Ejecutivo [...]. En una palabra, el Gabinete es el órgano de control elegido por el Legislativo, *compuesto de personas en las que confía y a las que conoce*, para gobernar la nación<sup>14</sup>.

Como Bagehot señala, uno de los puntos clave de esa arquitectura política descansa en la circulación de los miembros del Parlamento por los pasillos del poder gubernamental, puesto que “la ruta parlamentaria es la llave para el gobierno, cualquiera que sea el itinerario ocupacional previo de los aspirantes a ministro”<sup>15</sup>. Figuras como Disraeli, Gladstone o Churchill ejemplifican ese tránsito permanente, en ambos sentidos, entre Westminster y Whitehall. Esa fusión propia del parlamentarismo clásico británico reservaba el acceso al ministerio para aquellos diputados con una sólida carrera en la Cámara Baja<sup>16</sup>, hasta el punto de que a menudo se ha considerado que “una carrera en el gobierno es solo una más de las tareas realizadas por los parlamentarios”<sup>17</sup>. Desde esa perspectiva, la Cámara Legislativa ha funcionado como una verdadera escuela para ministros, en la que se impone un tiempo de socialización a los candidatos a entrar en el gobierno<sup>18</sup>.

14. Walter Bagehot, *The English Constitution*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press, 2001 [1867], pp. 11-12 (traducción nuestra, cursivas nuestras).

15. Jean Blondel, *Government Ministers in the Contemporary World*, Londres/Beverly Hills, Sage, 1985, p. 63 (traducción nuestra).

16. Anthony King, “The Rise of the Career Politician in Britain: And Its Consequences”, *British Journal of Political Science*, vol. 11, n. 3, pp. 249-285, 1981.

17. Jean Blondel y Lean-Louis Thiébaud (eds.), *op. cit.*, 1991, p. 8.

18. Richard Rose, “The Making of Cabinet Ministers”, *British Journal of Political Science*, vol. 1, n. 4, pp. 393-414, 1971.

A lo largo del siglo xx, ese dominio parlamentario en la selección y nombramiento de los ministros estuvo completamente monopolizado por los partidos políticos. A medida en que esas organizaciones se convertían en los verdaderos instrumentos de la representación política, el gobierno del Parlamento pasó a ser el gobierno de los partidos. La ciencia política ha considerado el gobierno de partido (*party government*) una “forma de regulación del conflicto social” mediante la competición política por el cual los dirigentes de los partidos, elegidos por los ciudadanos mediante elecciones democráticas, se convierten en sus representantes parlamentarios y, cuando logran ser partícipes de la mayoría parlamentaria, son nombrados ministros del Ejecutivo a fin de desarrollar su programa electoral<sup>19</sup>. De esa forma, los partidos se convierten en el principal instrumento de representación: canalizan el reclutamiento de cargos representativos, deciden sobre políticas públicas a través de sus representantes en el gobierno y garantizan cierta rendición de cuentas de estos últimos<sup>20</sup>. Con esos mimbres se articuló la teoría racional del gobierno de partido, según la cual la legitimidad de la representación se sustenta en los resultados generados por los partidos gobernantes<sup>21</sup>. Es lo que algunos autores han denominado el “vínculo democrático” con el que los partidos organizan las instituciones y aseguran que su rendimiento se adecúe a las preferencias de los electores<sup>22</sup>.

Esa concepción partidista de la democracia representativa, más acorde con la organización parlamentaria de los poderes que con la presidencial (aunque no es incompatible), tiene algunas implicaciones importantes para el interés de nuestro argumento. Por un lado, asume que todos los representantes que actúan en el proceso político son miembros de los partidos

19. Richard S. Katz, “Party Government: A Rationalistic Conception”, en Francis G. Castles y Rudolf Wildenman (eds.), *The Future of Party Government*, Berlín/Nueva York, W. de Gruyter, 1986, vol. 1: *Visions and Realities of Party Government*.

20. Richard S. Katz, “Party Government and Its Alternatives”, en Richard S. Katz (ed.), *The Future of Party Government*, Berlín/Nueva York, W. de Gruyter, 1987, vol. 2: *Party Governments: European and American Experiences*.

21. Ian Budge y Hans Keman, *op. cit.*, 1993.

22. Russel J. Dalton, David M. Farrell y Ian McAllister, *Political Parties and Democratic Linkage: How Parties Organize Democracy*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press, 2011.

políticos, sujetos a la jerarquía de las organizaciones, de las que a menudo son sus máximos dirigentes<sup>23</sup>. Además, en el caso de los miembros del gobierno, esa condición partidista conlleva también su estatus parlamentario<sup>24</sup>. De ese modo, son las identidades partidista y parlamentaria de los ministros las que permiten mantener a los partidos el control sobre la gestión de los diferentes departamentos del gobierno.

### **Cuando los Parlamentos pierden el control sobre la selección ministerial**

¿Qué sucedería entonces si el debilitamiento general del Parlamento o de los partidos significara también la pérdida de control sobre el nombramiento de los miembros del Ejecutivo? Para comprender mejor los riesgos que genera esa situación, podemos recurrir a la teoría de la delegación entre el agente y el principal. Esa teoría plantea un esquema de las relaciones entre dos sujetos, el principal y el agente, por la cual toda relación de representación presupone un sujeto que origina la relación (el principal) y un actor subordinado que le representa (el agente). Desde esa perspectiva, diversos autores han explicado la representación en las democracias parlamentarias como una “cadena de delegación” por la cual se traslada la soberanía de los individuos a los gobernantes<sup>25</sup>. La imagen de una cadena de delegación es útil para entender las distintas relaciones de dependencia que se dan entre los ministros dentro del gabinete, en relación con el jefe de gobierno y también con respecto al Parlamento, porque permite entender cómo se puede preservar la representación mediante la co-

23. Russel J. Dalton y Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press, 2000.

24. Petra Schleiter y Edward Morgan-Jones, “Party Government in Europe? Parliamentary and Semi-presidential Democracies Compared”, *European Journal of Political Research*, vol. 48, n. 5, pp. 665-693, 2009.

25. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller y Torbjörn Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press, 2006.

rrespondiente rendición de cuentas<sup>26</sup>. Según esa cadena de delegación, el gobierno es un agente del Parlamento y, con ello, lo es también, indirectamente, de los votantes (el sujeto principal de toda la cadena de delegación/representación democrática). A su vez, el jefe del gobierno se erige como referente del gobierno y, por tanto, como su principal, de modo que cada ministro es un agente a su vez con respecto al jefe de gobierno, e indirectamente también del partido, representado en el Parlamento<sup>27</sup>. Esa cadena de delegación se extiende, por su parte, de los ministros a los cargos inferiores del gobierno, que se convierten en agentes de sus jefes de departamento<sup>28</sup>.

La aplicación del esquema principal/agente a los gobiernos parlamentarios nos resulta útil para identificar los posibles defectos en esa cadena de delegación. Ello puede darse porque no se eligen a los más aptos para el cargo, porque un ministro no desempeña bien su trabajo, o bien porque toma decisiones en contra de los intereses de su principal o que no serían aprobadas por este<sup>29</sup>. No es nuestro objetivo ahora desarrollar las consecuencias de esos defectos para el funcionamiento del gobierno (tratadas en la literatura mencionada), sino más bien anticipar cuáles pueden ser las implicaciones más problemáticas para la delegación/representación de los electores cuando se debilitan los mecanismos parlamentarios para seleccionar los ministros.

26. Samuel Berlinski, Torun Dewan y Keith Dowding, *Accounting for Ministers: Scandal and Survival in British Government – 1945-2007*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012; Keith Dowding y Patrick Dumont (eds.), *The Selection of Ministers Around the World*, Londres, Routledge, 2015.
27. Wolfgang C. Müller, “Political Parties in Parliamentary Democracies: Making Delegation and Accountability Work”, *European Journal of Political Research*, vol. 37, n. 3, pp. 309-333, 2000.
28. José Real-Dato y Juan Rodríguez Teruel, “Politicians, Experts or Both? Democratic Delegation and Junior Ministers in Spain”, *Acta Politica*, vol. 51, n. 4, pp. 492-516, 2016.
29. John D. Huber y Cecilia Martínez-Gallardo, “Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies”, *American Political Science Review*, vol. 102, n. 2, pp. 169-180, 2008; John D. Huber y Arthur Lupia, “Cabinet Instability and Delegation in Parliamentary Democracies”, *American Journal of Political Science*, vol. 45, n. 1, pp. 18-32, 2001; Keith Dowding y Patrick Dumont, *op. cit.*, 2015.

¿En qué condiciones puede producirse ese debilitamiento parlamentario en la selección de los gobernantes? La literatura mencionada se ha ocupado de algunas de ellas<sup>30</sup>. Podemos mencionar dos razones principales, que ponen de manifiesto la erosión de la capacidad de los Parlamentos para seguir manteniendo su función representativa. Por un lado, las transformaciones del Estado contemporáneo y de su papel en la economía pueden impulsar dinámicas de cambio en la selección de los gobernantes. El desplazamiento del Parlamento en la confección de la agenda gubernamental y la creciente complejidad de los temas tratados por los Ejecutivos pueden favorecer el ascenso de los técnicos y burócratas en detrimento de los parlamentarios, con el objetivo de formar gobiernos más preparados para la gestión del sector público<sup>31</sup>. De igual forma, el proceso de integración europea no solo ha limitado la capacidad de control de los Parlamentos sobre los gobiernos sino que obliga a los ministros de los departamentos de las materias más *europalizadas* a tener un conocimiento especializado para tratar con asuntos que requieren un elevado dominio técnico<sup>32</sup>. En ese caso, los jefes de gobierno pueden considerar que altos funcionarios de la propia administración o especialistas sin experiencia parlamentaria pueden estar más preparados para ocupar algunas sillas del gabinete, en perjuicio de sus colegas parlamentarios. En algunos países, ello ha contribuido a formar gabinetes menos politizados, centrados en la gestión del gobierno y al margen de la disputa

30. Jean Blondel, *op. cit.*, 1985; Jean Blondel y Jean-Louis Thiébaud (eds.), *op. cit.*, 1991; Juan Rodríguez Teruel, *op. cit.*, 2010.

31. Mattei Dogan, "The Political Power of the Western Mandarins", en Mattei Dogan (ed.), *The Mandarins of Western Europe: The Political Role of Top Civil Servants*, Beverly Hills/Nueva York, Sage/Halsted, 1975; Thomas Saalfeld, "Members of Parliament and Governments in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight", *European Journal of Political Research*, vol. 37, n. 3, pp. 353-376, 2000.

32. Hanna Bäck *et al.*, "Does European Integration Lead to a 'Presidentialization' of Executive Politics? Ministerial Selection in Swedish Postwar Cabinets", *European Union Politics*, vol. 10, n. 2, pp. 226-252, 2009; Tapio Raunio y Simon Hix, "Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government", *West European Politics*, vol. 23, n. 4, pp. 142-168, 2000.

parlamentaria<sup>33</sup>. Un ejemplo de esa dinámica es la política consociacional o de acomodación desarrollada durante años en los Países Bajos, que ha implicado, entre otros aspectos, mantener un reducido grado de parlamentarización del gabinete para garantizar cierta despolitización en la toma de decisiones gubernamentales<sup>34</sup>. A menudo, los regímenes parlamentarios que han buscado esa separación entre la dinámica parlamentaria y la dinámica interna de los gabinetes han establecido una regla de incompatibilidad entre los cargos de diputado y de ministro, y eso ha tendido a desincentivar la entrada de diputados en el gabinete<sup>35</sup>.

La selección burocrática de los ministros puede contribuir a generar fallos en la cadena de delegación parlamentaria, puesto que se priorizan los criterios de especialización, de capacidad técnica y de gestión en detrimento de la representación política en el interior del gabinete<sup>36</sup>. Pero eso también puede acabar favoreciendo la entrada en el gobierno de otros miembros provenientes del “circuito corporativo”, aparte de los altos funcionarios de la administración pública, procedentes de los grupos de interés o del sector privado<sup>37</sup>.

Una segunda razón del debilitamiento parlamentario en la selección de los ministros procede del reforzamiento que han experimentado los jefes de los Ejecutivos parlamentarios y de la centralización del poder interno en el Ejecutivo. Esa tesis de la presidencialización establece que la personalización de las campañas electorales, el reforzamiento de los líderes frente a los partidos y el predominio del primer ministro sobre el resto

33. Wilma E. Bakema y Ineke P. Secker, “Ministerial Expertise and the Dutch Case”, *European Journal of Political Research*, vol. 16, n. 2, pp. 153-170, 1988; Mattei Dogan (ed.), *Pathways to Power: Selecting Rules in Pluralist Democracies*, Boulder, Westview, 1989.

34. Rudy B. Andeweg, “Centrifugal Forces and Collective Decision-making: The Case of the Dutch Cabinet”, *European Journal of Political Research*, vol. 16, n. 2, pp. 125-151, 1988.

35. Mattei Dogan, *op. cit.*, 1989; Lieven De Winter, “Parliamentary and Party Pathways to the Cabinet”, en Jean Blondel y Jean-Louis Thiébauld (eds.), *op. cit.*, 1991; Ludvig Beckman, “The Professionalisation of Politics Reconsidered: A Study of the Swedish Cabinet – 1917-2004”, *Parliamentary Affairs*, vol. 60, n. 1, pp. 66-83, 2007.

36. Maurizio Cotta, “Conclusions”, en Jean Blondel y Jean-Louis Thiébauld (eds.), *op. cit.*, 1991.

37. Paolo Segatti, “Chi Sono i Ministri in Svezia, Austria e Gran Bretagna”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 18, n. 2, pp. 259-186, 1988.

del gabinete han provocado un reforzamiento de esa figura en perjuicio de parlamentos y partidos<sup>38</sup>. El resultado proporcionaría mayor autonomía al primer ministro en la selección de sus ministros y en la confección de la agenda del gobierno, acercándolo a lo que sucede en sistemas presidencialistas<sup>39</sup>. Además, los procesos de internacionalización, como el de la integración europea reforzarían aún más el papel de esos *presidentes* en el ámbito de la política nacional<sup>40</sup>. La tesis de la presidencialización ha sido fuertemente discutida, puesto que, para algunos, el poder de los jefes de los gobiernos parlamentarios se encuentra sujeto a la contingencia política y su reforzamiento dista mucho de ser un fenómeno estructural<sup>41</sup>. En cualquier caso, España es uno de los sistemas políticos donde mejor se acomodaría esa tesis, porque tanto las reglas institucionales como la práctica política han contribuido a situar a los presidentes del gobierno en el centro de la vida política<sup>42</sup>.

De nuevo, podemos esperar que los efectos de la presidencialización de la política parlamentaria sean negativos para la cadena de delegación parlamentaria. Con ello se abre una margen muy importante para que los jefes del gobierno configuren los gabinetes de gobierno de acuerdo con sus prioridades electorales y de agenda política<sup>43</sup>. Esos cálculos son más probables cuando los gobiernos están formados por un solo partido, incluso en minoría. Es entonces cuando los presidentes disponen de mayor margen frente a los partidos para utilizar los nombramientos ministeria-

38. Thomas Poguntke y Paul Webb (eds.), *op. cit.*, 2005.

39. Hanna Bäck *et al.*, *op. cit.*, 2009.

40. Hanna Bäck *et al.*, "European Integration and Prime Ministerial Power: A Differential Impact on Cabinet Reshuffles in Germany and Sweden", *German Politics*, vol. 21, n. 2, pp. 184-208, 2012.

41. Keith Dowding, "The Prime Ministerialisation of the British Prime Minister", *Parliamentary Affairs*, vol. 66, n. 3, pp. 617-635, 2013; Paul Webb y Thomas Poguntke, "The Presidentialisation of Politics Thesis Defended", *Parliamentary Affairs*, vol. 66, n. 3, pp. 646-654, 2013.

42. Ingrid van Biezen y Jonathan Hopkin, "The Presidentialization of Spanish Democracy: Sources of Prime Ministerial Power in Post-Franco Spain", en Thomas Poguntke y Paul Webb (eds.), *op. cit.*, 2005, pp. 107-127.

43. Torun Dewan y Rafael Hortala-Vallve, "The Three As of Government Formation: Appointment, Allocation, and Assignment", *American Journal of Political Science*, vol. 55, n. 3, pp. 610-627, 2011.

les como instrumentos que faciliten sus fines estratégicos. De entrada, para premiar la cohesión de los diputados y castigar a los rebeldes (que se quedarían sin cargo en el gobierno), contribuyendo a subordinar aún más a su grupo parlamentario ante el gabinete. Además, como hemos argumentado en trabajos previos, aplicando criterios territoriales para sacar rendimiento de la política regional o local, o como reacción a problemas provocados allí, manteniendo equilibrios internos del partido, favoreciendo las relaciones con gobiernos regionales, promocionando nuevos líderes políticos o rescatando aquellos dirigentes territoriales en problemas<sup>44</sup>. Por último, los nombramientos pueden responder a criterios de programa, teniendo en cuenta qué individuos son más apropiados para el desarrollo de la agenda gubernamental según el tipo de ministerio o la situación parlamentaria del gobierno<sup>45</sup>.

El reclutamiento de técnicos y burócratas junto con la presidencialización de la política parlamentaria son dos factores que pueden contribuir notablemente a la erosión de la capacidad representativa de los Parlamentos, socavando su papel en la formación de los gobiernos. Como ya se ha mencionado, la existencia de coaliciones de gobierno puede condicionar el efecto de los factores señalados. Así pues, cuando la formación del Ejecutivo depende del acuerdo entre diversos partidos, no solamente se restringe el margen de actuación de los presidentes sino que se alteran las relaciones entre los diferentes ministros, entre estos y sus partidos, incluso entre ellos y los altos cargos en el departamento. Tradicionalmente, algunos autores habían compartido el supuesto de que, en ese contexto, los ministros representan perfectamente las preferencias políticas de los partidos<sup>46</sup>. No obstante, incluso en un contexto de coalición, los estudios más recientes

44. Juan Rodríguez Teruel, *op. cit.*, 2010.

45. Despina Alexiadou, "Ideologues, Partisans, and Loyalists: Cabinet Ministers and Social Welfare Reform in Parliamentary Democracies", *Comparative Political Studies*, vol. 48, n. 8, pp. 1051-1086, 2015.

46. Michael Laver y Kenneth A. Shepsle, *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press, 1996.

señalan que el perfil de los ministros puede comportar diferencias en su predisposición a impulsar unas medidas u otras<sup>47</sup>.

Todo ello nos plantea el interrogante sobre cuáles son los resultados del debilitamiento de la selección parlamentaria de los ministros y sus implicaciones respecto a la cadena de delegación, esto es, respecto a la función representativa de las instituciones implicadas en el modelo de Westminster. Está claro que si el nombramiento de ministros sin escaño en el Parlamento no tuviera consecuencias para el funcionamiento del gobierno o para el desarrollo de la agenda del gobierno, la pregunta sería irrelevante. Sin embargo, estudios previos sugieren que, al margen del tipo de gobierno, los tipos de ministro sí que importan para comprender la producción de políticas del Ejecutivo y, en consecuencia, su capacidad de representación sustantiva de los intereses del electorado.

## **Un modelo de análisis para la selección parlamentaria de los ministros**

A continuación vamos a presentar un modelo de análisis para contrastar las interpretaciones y teorías comentadas anteriormente. Con él trataremos de identificar los principales factores que pueden ayudarnos a entender el debilitamiento del papel del Parlamento en la selección de los gobernantes. Los trabajos previos sobre selección ministerial o sobre las relaciones entre Parlamento y gobierno no habían tratado esa cuestión sistemáticamente. Ello se debe a que en algunos casos, como el británico, los ministros siguen proviniendo en su gran mayoría del Parlamento (y, cuando no es así, se buscan fórmulas para reintegrarlos en el Parlamento, como sucedió en 2008, cuando Gordon Brown designó a Peter Mandelson miembro de la Cámara de los Lores, poco después de nombrarle ministro en su gabinete), mientras que, en otros casos, simplemente se relaciona con el papel creciente de la elite burocrática.

47. Despina Alexiadou, *Ideologues, Partisans, and Loyalists: Ministers and Policymaking in Parliamentary Cabinets*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press, 2016.

Nuestro análisis tratará de verificar las razones por las que un ministro es diputado en el momento de su nombramiento, frente a los que no lo son. La técnica más apropiada para ese tipo de análisis individual es la regresión logística de una serie de variables que recogen los argumentos básicos de las explicaciones ofrecidas. Por un lado, tendremos en cuenta las características sociológicas básicas de los individuos (género, edad y profesión). Son numerosos los trabajos que han demostrado el sesgo social existente en el proceso de selección de los políticos, apuntando que algunos de los rasgos personales desvelan otros mecanismos de selección latentes<sup>48</sup>. Puesto que la propia selección de diputados está sesgada socialmente, no sería extraño que ese sesgo se intensificara en el acceso de los diputados al Consejo de Ministros<sup>49</sup>. Sabemos que los ministros en España suelen ser de mayor edad que los diputados y que los funcionarios tienen una presencia mucho mayor que la que existe en otros grupos sociales.

Además, resulta necesario controlar también las posibles variaciones que se hayan dado según el partido del gobierno, su estatus parlamentario o el momento de la legislatura en la que se han nombrado los ministros (tras unas elecciones o a raíz de una remodelación). Otra de las variables que algunos autores han utilizado para explicar la selección ministerial en España se refería al “tipo de reclutamiento”, distinguiendo entre sistemas especialistas y generalistas, haciendo referencia a la preferencia por seleccionar ministros con fuerte perfil técnico o bien con una trayectoria política generalista. España estaría entre los países con sistemas de reclutamiento especialista. Siendo un aspecto importante, los autores que utilizan esa variable suelen “medirla” mediante la existencia de una regla informal que obligue a nombrar ministros entre los diputados. Esa equiparación se basa en el supuesto de que los diputados poseen perfiles generalistas y de representación política, mientras que los que no vienen del Parlamento son escogidos por razones técnicas. El problema es que esa

48. Keith Dowding y Patrick Dumont (eds.), *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, Londres/Nueva York, Routledge, 2009; Silvia Clavería, “Still a ‘Male Business?’ Explaining Women’s Presence in Executive Office”, *West European Politics*, vol. 37, n. 5, pp. 1156-1176, 2014.

49. Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1976.

opción es altamente discutible, porque no tiene en cuenta la especialización en algunas políticas que se produce durante la etapa parlamentaria, ni que los ministros generalistas pueden provenir de otras rutas representativas (del ámbito local, autonómico o europeo). Puesto que esa manera de “operacionalizar” la variable atañe de lleno a nuestro análisis, vamos a incluirla con el objetivo de contrastar su validez, pero vamos a medir la especialización a nivel individual, con base en la formación y trayectoria profesional de los individuos, identificando a aquellos que dirigen un ministerio en materias sobre las cuales habían tenido conocimiento previo, por su formación o por su profesión<sup>50</sup>. Como España se encuentra entre los sistemas de “reclutamiento especialista”<sup>51</sup>, deberíamos esperar que la condición de especialista fuera una razón significativa. Para ello, la incluiremos como variable de control.

Las variables principales de nuestro modelo tienen que ver con las principales razones señaladas en nuestra argumentación. Por un lado, la autonomía del presidente debería reflejarse en su propio ciclo vital como jefe de gobierno. Si los presidentes utilizan los nombramientos ministeriales como instrumento para controlar y recompensar al grupo parlamentario, deberíamos esperar que utilizaran ese recurso al inicio de sus etapas para incorporar al gobierno a aquellos diputados más destacados en su etapa de oposición. Por el contrario, a medida que un presidente acumule desgaste y disputas internas en el partido o en el grupo parlamentario, tenderá a seleccionar ministros en otros ámbitos. Por eso, la probabilidad de que escoja a sus ministros entre los diputados de su grupo parlamentario debería tender a reducirse en el tiempo. Esa será nuestra primera hipótesis. Para ello, vamos a incluir una variable temporal, señalando el momento del mandato del presidente en el que se nombra a un ministro.

Otras hipótesis a corroborar por el modelo tienen que ver con el perfil político y partidista. Si la selección burocrática o la selección territorial

50. Juan Rodríguez Teruel, *Los Ministros de la España Democrática: Reclutamiento Político y Carrera Ministerial de Suárez a Zapatero – 1976-2010*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011b.

51. Silvia Clavería, *op. cit.*, 2014.

de los ministros se realizan en detrimento del Parlamento, deberíamos esperar un impacto negativo de ese tipo de trayectorias políticas en las probabilidades de escoger a un ministro parlamentario frente a los demás.

Por último, también hemos de tener en cuenta que los ministros se escogen según su perfil político y sus capacidades para impulsar la agenda. Según el estudio de Despina Alexiadou<sup>52</sup>, en determinados contextos, el presidente o el partido pueden apostar por perfiles más comprometidos con lanzar iniciativas políticas, o bien elegir aquellos más propensos a mantener una línea de continuidad con los proyectos existentes y a no apartarse del resto del gabinete. La autora identifica tres tipos de ministros según su capacidad de impulso de la agenda: “ideólogos” (ministros muy identificados con principios y valores políticos y predispuestos a promover actuaciones para llevarlos a la práctica), “partisanos” (dirigentes de partido interesados en dejar una huella en su experiencia ministerial) y “leales” (resto de ministros del partido, de rango menor). Puesto que su modelo no lo considera, incluiremos la afiliación al partido como variable de control, esperando que los independientes o no afiliados al partido elijan otras vías, mientras que los ideólogos y partisanos tiendan a surgir más bien de las filas del grupo parlamentario.

Nuestro argumento asume que la selección parlamentaria de los ministros es un aspecto relevante en el funcionamiento de los gobiernos. En caso de serlo, el debilitamiento de la vía parlamentaria al Consejo de Ministros debería interpretarse como un factor de erosión de la capacidad de control del Parlamento sobre la acción de los gobiernos. Una de las estrategias que se han utilizado para analizar la rendición de cuentas de los ministros por parte de sus principales es observar los factores que afectan a las probabilidades de mantener la cartera ministerial<sup>53</sup>. Este trabajo también incluirá, para ello, un modelo de análisis de la supervivencia, en el que se utilizarán buena parte de las variables mencionadas. En ese

52. Despina Alexiadou, *op. cit.*, 2016.

53. Samuel Berlinski, Torun Dewan y Keith Dowding, “The Length of Ministerial Tenure in the United Kingdom, 1945-97”, *British Journal of Political Science*, vol. 37, n. 2, pp. 245-262, 2007.

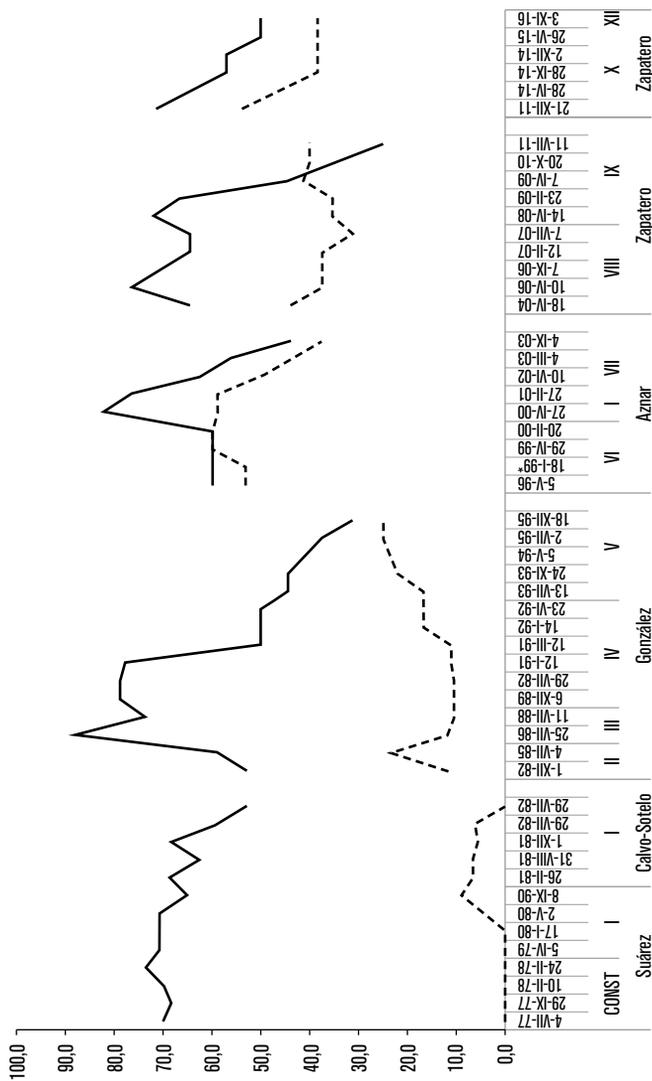
caso, la variable dependiente será la probabilidad en cada momento de la carrera ministerial de los individuos que tengan que dejar el gobierno definitivamente. Con ello, tratamos de explicar el impacto de las variables independientes sobre el tiempo comprendido entre el primer y el último cargo como ministros de los individuos estudiados.

## **El declive de la selección parlamentaria de los ministros en España**

En los casi cuarenta años del período democrático que se extiende hasta el inicio del segundo gobierno de Mariano Rajoy (a finales de 2016), el Ejecutivo central en España ha estado formado por 194 miembros en doce legislaturas distintas. Tres de ellos son los tres expresidentes que alcanzaron el cargo sin experiencia ministerial previa (Felipe González, José María Aznar y José Luis Zapatero), por lo que quedarán fuera de nuestro análisis cuando aplicáremos el modelo. De ese conjunto, menos de la mitad eran miembros del Parlamento en el momento de convertirse en ministros por primera vez (un 47,9%). De estos 93 parlamentarios que accedieron al gobierno, casi la cuarta parte (diecinueve casos) acababan de ser elegidos por primera vez diputados del Congreso. En realidad, menos de la mitad de los ministros diputados habían desempeñado su tarea como representantes durante más de cuatro años. Solamente quince de todos los miembros del gabinete habían acumulado una dilatada experiencia como representantes nacionales durante diez años o más. Ese retrato de la extracción parlamentaria de los ministros españoles no solo queda muy lejos del modelo Westminster de gobierno parlamentario que sintetizaba Bagehot en líneas anteriores. También es el país cuyo gobierno se alimenta menos de la experiencia de su sistema bicameral en todo el área de sistemas parlamentarios y semiparlamentarios de Europa Occidental, incluyendo a Portugal, también con una elite ministerial poco parlamentarizada<sup>54</sup>.

54. Lieven De Winter, *op. cit.*, 1991, p. 48; Pedro Tavares de Almeida, António Costa Pinto y Nancy Bermeo, *Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment – 1850-2000*, Londres/Portland, Frank Cass, 2003.

GRÁFICO 1: Ministros diputados con experiencia en otros niveles representativos (1977-2016)



Nota: porcentaje de ministros que eran diputados en cada gabinete (línea continua) y que habían tenido cargos previos en el ámbito municipal, autonómico o europeo previamente (línea discontinua). No se incluyen los cambios durante el período de gobierno en funciones.

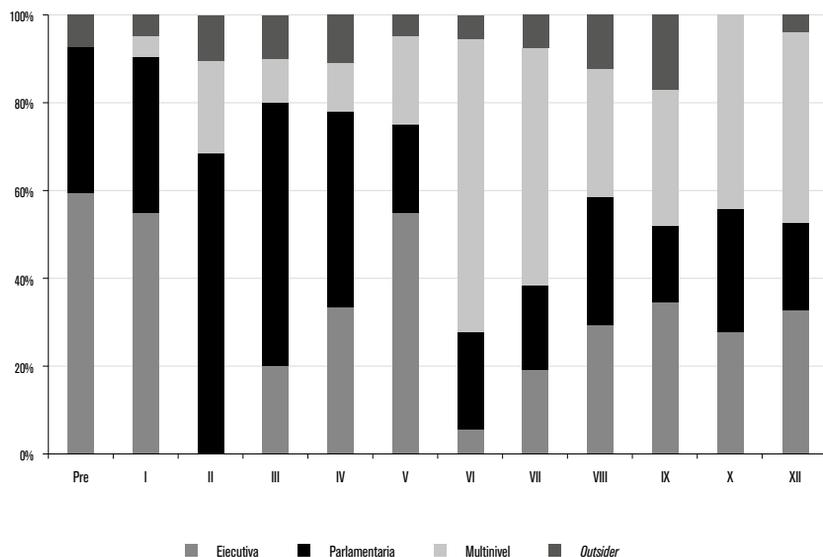
Fuente: Datos propios, 1977-2016.

Esa perspectiva comparada puede sugerir muy poca predisposición por parte de los jefes de gobierno y de los partidos en promocionar candidatos desde los bancos del Congreso (ningún ministro accede directamente al gobierno desde el Senado) a las sillas del Consejo de Ministros. Pero la situación es un poco más compleja, como muestra el gráfico 1. En realidad, existe una elevada fluctuación en el porcentaje de diputados dentro del gabinete, aunque tras ella parecen apuntarse algunas pautas significativas. Una primera impresión sugiere dos tendencias en el peso de los ministros parlamentarios. Por un lado, en cada etapa presidencial se tiende a elegir menos ministros del Parlamento a medida que pasa el tiempo. Se trata de un patrón irregular en la forma, pero constante a lo largo del tiempo, sobre todo a partir de la segunda legislatura de cada presidente. Además, las fluctuaciones presidenciales tienden a señalar cierto declive en el número de parlamentarios. Desde los primeros gabinetes del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), cada pico registra un máximo menor. Los primeros años de González (especialmente entre 1986 y 1990) y el inicio del segundo mandato de Aznar marcan el techo de ministros diputados. Casi todos los ministros de González tras las elecciones de 1986 eran miembros del Congreso. Pero si aquella situación parecía ubicar la democracia española en las cifras de las otras democracias parlamentarias europeas, aquella cota resultó un espejismo, porque no volvió a alcanzarse después. Con Rajoy, ni siquiera se producen repuntes significativos.

Esa débil y menguante presencia de diputados en el Ejecutivo nacional es el reflejo de una tendencia más sustantiva: el declive de la experiencia parlamentaria nacional en las carreras de los ministros españoles, plasmado en el gráfico 2. Como ya habíamos explicado en trabajos anteriores, las carreras políticas de los ministros españoles han dejado de ser trayectorias políticas labradas exclusivamente en el Parlamento (como muestra el color más oscuro del gráfico), en contra de la lógica del modelo parlamentario de Westminster<sup>55</sup>. Por el contrario, si bien las trayectorias políticas se han diversificado notablemente desde la mitad de los años 1990, cada vez tiene más peso la experiencia acumulada en otros niveles de representa-

55. Juan Rodríguez Teruel, *op. cit.*, 2010.

GRÁFICO 2: *Ministros diputados con experiencia en otros niveles representativos (1977-2016)*



Fuente: Datos propios, 1977-2016.

ción, principalmente en el nivel autonómico. A eso le hemos denominado las carreras multinivel, que pueden desarrollarse con distintos patrones: comenzando por las instituciones centrales y continuando en otros niveles, o en sentido inverso<sup>56</sup>. Un aspecto a tener en cuenta en los resultados de nuestro modelo es si esas carreras multinivel se están extendiendo en perjuicio de la experiencia parlamentaria nacional, o, por el contrario, si esta sigue siendo una más de unos recorridos más diversos. Las carreras multinivel son especialmente importantes entre los ministros del Partido Popular (PP), un poco menos en la época de Zapatero y, lógicamente, irrelevantes antes de los 1990, dado el escaso recorrido temporal de los otros niveles institucionales.

Resulta interesante señalar que en España el declive de las carreras parlamentarias nacionales y la presencia de ministros diputados no parecen

56. *Idem, op. cit.*, 2011b.

obedecer a un incremento del peso de burócratas en el gobierno, como sí sucede en otros países con Ejecutivos poco parlamentarizados (como Portugal o los Países Bajos). En realidad, sin que se manifieste una pauta clara, las trayectorias exclusivamente desarrolladas en los altos cargos del gobierno o en la alta función pública son menos frecuentes en los últimos gobiernos en comparación con los primeros períodos (con la excepción nada sorprendente de la primera legislatura de González). No obstante, manifiestan una evolución ascendente para cada período de gobierno del mismo partido. A medida que pasa el tiempo, el presidente tendrá una mayor “oferta” de altos cargos propios entre los que seleccionarán futuros ministros, y de quienes podrá esperar mayor lealtad personal en detrimento del partido.

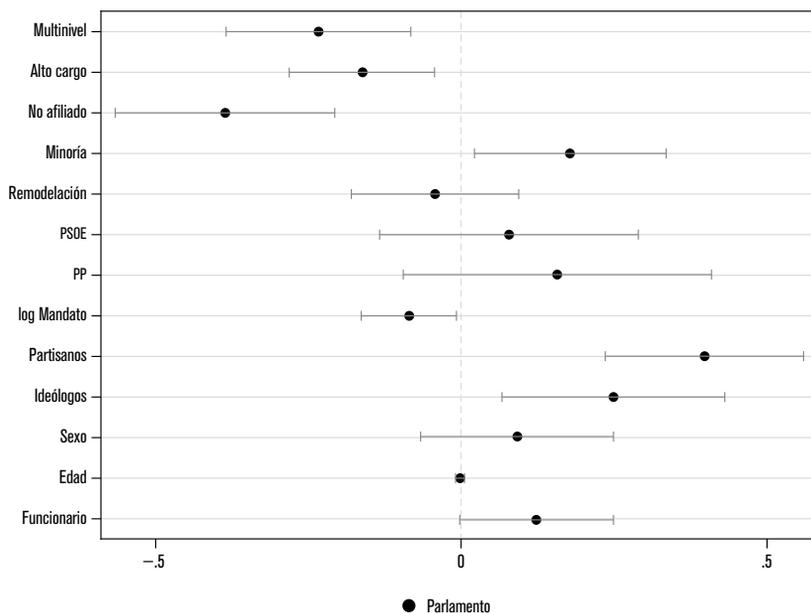
¿Por qué los ministros no vienen del Parlamento?

Del modo como suele pasar generalmente con el estudio de las elites políticas, donde los patrones y las tendencias suelen estar poco perfilados e incluso pueden sugerir impresiones equívocas, esas primeras evidencias resultan insuficientes para poder obtener respuestas robustas a nuestros interrogantes sobre los problemas en la dimensión representativa de los gobiernos parlamentarios. Para ir más allá, hemos aplicado el modelo de análisis introducido en la sección anterior, cuyos resultados marginales (para el modelo completo) se han plasmado en el gráfico 3 (los coeficientes de la regresión también están recogidos en la tabla 1 de los anexos). Los resultados nos permiten confirmar algunas hipótesis y matizar otras expectativas.

De entrada, la evidencia corrobora el efecto negativo que las trayectorias burócrata y multinivel tienen sobre el reclutamiento parlamentario de los ministros. Si la primera no constituye una sorpresa, la segunda confirma las intuiciones planteadas por otros trabajos respecto al impacto de la descentralización sobre el papel del Parlamento nacional en la selección de los ministros. Esa relación también empieza a manifestarse en otros gobiernos parlamentarios federales<sup>57</sup>.

57. Lars Vogel, *op. cit.*, 2007.

GRÁFICO 3: Efecto marginal promedio del modelo Logit para explicar la selección de ministros parlamentarios frente a los no parlamentarios (1977-2016)



Fuente: Datos propios, 1977-2016.

El perfil partidista también tiene un efecto, en ese caso positivo, como esperábamos, sobre el reclutamiento parlamentario. En consecuencia, podemos afirmar que el Parlamento proporciona aquellos líderes activistas e ideólogos más propicios a impulsar la agenda del gobierno. La experiencia que esos individuos acumulan en su trayectoria parlamentaria puede resultar muy relevante en el funcionamiento posterior del gobierno. Eso vendría a contraponerse con los argumentos más pesimistas sobre el parlamentarismo, desplegados en páginas anteriores. En cambio, la entrada de *outsiders* e independientes tiene un efecto lógicamente negativo sobre la presencia de ministros parlamentarios.

Si la selección de ministros partisanos e ideólogos sugiere un cálculo partidista por parte del presidente, cuestión que no podemos desarrollar en este trabajo, la autonomía de este en las decisiones sobre la formación

del gobierno se refleja principalmente en el impacto negativo del tiempo de su mandato sobre las probabilidades de que el escogido provenga del Parlamento. Esa inferencia es plenamente coherente con lo explicado anteriormente sobre el ciclo de selección de los ministros durante la etapa de cada presidente. También puede interpretarse en ese sentido el impacto positivo de las situaciones de minoría, puesto que los presidentes podrían tratar de buscar en el Parlamento perfiles que contribuyan a dar músculo político al Ejecutivo en situaciones de minoría.

Es interesante llamar la atención sobre algunas expectativas no confirmadas. El momento del nombramiento (tras unas elecciones o tras una remodelación) no tiene un impacto significativo, como tampoco el perfil especialista de los individuos<sup>58</sup>. Esto último nos indica los problemas de relacionar automáticamente los conceptos de especialista y de reclutamiento parlamentario.

¿Y qué consecuencias puede tener eso para las carreras ministeriales?

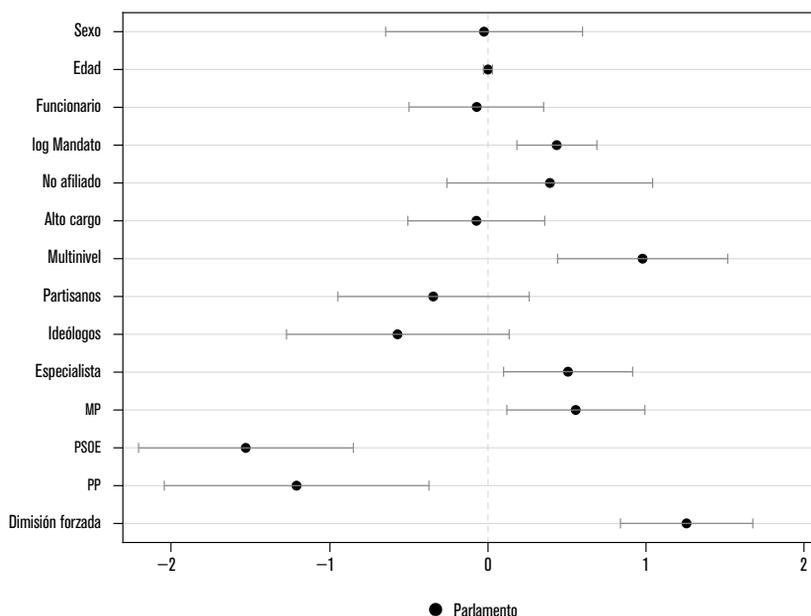
Ahora que podemos tener una interpretación más clarificada sobre las razones y las circunstancias en las que los Parlamentos pierden control sobre la selección de los ministros, cabe plantearse algunas consecuencias. Aunque este trabajo no puede centrarse con el detenimiento necesario, podemos formular algunas preguntas preliminares sobre qué les aporta a los ministros experiencia parlamentaria.

Mediante un análisis de supervivencia, podemos identificar el impacto de algunos factores políticos e individuales sobre la probabilidad de un ministro de mantenerse en el cargo o de dejarlo, en el supuesto de que haya podido sobrevivir hasta ese momento. Los resultados de los modelos Cox (tabla 2 de los anexos) se encuentran plasmados en el gráfico 4. En él se muestran los “cocientes de riesgo” (*hazard ratio*) marginales con base en los casos que dejaron el gobierno. Consideramos como casos “censurados” (a la derecha) los trece ministros que todavía están en el cargo y aquellos

58. Esa variable tiene problemas de correlación con las variables de trayectorias políticas, de tal forma que, cuando aquellas salen del modelo, la variable especialista gana significación.

que tuvieron que dejarlo tras la derrota electoral de su partido, un factor exógeno que alteraría el impacto de las variables utilizadas en el análisis.

GRÁFICO 4: *Cocientes de riesgo marginales del modelo Cox para explicar la duración de las carreras ministeriales (1977-2016)*



Fuente: Datos propios, 1977-2016.

Para empezar, el modelo Cox nos indica que el riesgo de perder el ministerio se incrementa a medida que avanza el mandato del presidente. Sin ser sorprendente, ese efecto refleja el predominio del jefe de gobierno sobre el resto del gabinete, condicionando las expectativas de supervivencia de los ministros. El riesgo de ser cesado o dejar el cargo también se incrementa para los especialistas, muchos de los cuales, al no provenir del Parlamento o incluso ser independientes, son más vulnerables ante las adversidades del gobierno. Resulta especialmente relevante el impacto positivo (inalterable en todos los modelos manejados) de haber desempeñado

una carrera multinivel, que incrementa enormemente las posibilidades de dejar el gobierno en cada remodelación. Por el contrario, el perfil partidista de los ministros resulta poco relevante en términos de duración, aunque en el modelo 4 (tabla 2), los ideólogos tenían un cociente con un 46% menos de riesgo (en comparación con los ministros leales) de dejar el gobierno. Ese resultado no deja de ser sorprendente porque ese perfil de ministros debería afrontar mayores tasas de riesgo, puesto que, en principio, estaría más dispuesto a asumir riesgos para impulsar la agenda política<sup>59</sup>. Ese aspecto requiere mayor atención de la que aquí podemos prestarle.

El interés de los modelos empleados se centra en observar el impacto que pueda tener la condición de parlamentarios para los ministros del gobierno. En el modelo 4, ese impacto es positivo, porque el riesgo de salir del gobierno definitivamente es un 46% mayor para los diputados. Eso puede indicar que la posesión del escaño ofrece cierto acomodo a los ministros en situaciones de adversidad, lo que les brinda mayores opciones para dejar el gobierno. Eso no significa necesariamente que las carreras ministeriales de los diputados sean, en su conjunto, inferiores. De hecho, no lo son, porque duran de promedio 0,7 años más, aunque esa diferencia refleja sobre todo que las carreras ministeriales más extensas suelen pertenecer a líderes de partido con sólida o larga trayectoria gubernamental. Eso también se observaría en una estimación del riesgo (gráfico 5 en los anexos), donde veríamos que en los casos con mayor duración (supervivencia) acaban siendo los de ministros diputados. No obstante, hay que ser muy cauto con la robustez de ese resultado en el modelo 4, porque la significación estadística de la variable es muy baja. En realidad, la variable no debería ser tan relevante, porque recoge el efecto de ser diputado en el momento del primer nombramiento, un rasgo que puede perder eficacia a lo largo del tiempo. Por eso, en el modelo 5 (tabla 2) hemos utilizado otra variable explicativa, la experiencia parlamentaria (recogiendo así también la experiencia de aquellos ministros que habían sido diputados o senadores en el pasado y luego quizá pasaron a los altos cargos del gobier-

59. Despina Alexiadou, *op. cit.*, 2016.

no o a una responsabilidad en otro nivel, antes de acabar en el Consejo de Ministros). Esa variable aumenta aún más el riesgo para los ministros, así como resulta mucho más significativa estadísticamente.

En ambos casos, el comportamiento de la variable parlamentaria (sea como posesión del escaño, sea como experiencia en el pasado) está relacionado con una de las variables de control utilizada, la dimisión forzada (que no incluye la dimisión para acceder a otro cargo). Por supuesto, el impacto de esa variable en la reducción de posibilidades de realizar una carrera ministerial extensa es muy fuerte (y muy significativo): alguien que dimite forzosamente tiene el 75% de probabilidad de haber dejado el gobierno antes del cuarto año (gráfico 5 en los anexos). También arroja un impacto significativo la variable de control del partido de gobierno, porque cada etapa ha ofrecido diferentes expectativas de supervivencia para las carreras de los ministros.

## **¿Un gobierno parlamentario sin ministros parlamentarios es menos representativo?**

Las conclusiones preliminares de este capítulo abren interrogantes más que cerrarlos. Nuestro argumento ha sido que los cambios de diverso alcance, algunos estructurales (reforzamiento de los jefes de gobierno, mayor complejidad técnica de las tareas de gobierno, cambio en la estructura de oportunidades para la elite política) y otros más contingentes (contexto político, cálculos estratégicos en la formación del gobierno, la agenda política), pueden estar socavando una de las funciones principales de los Parlamentos en las democracias representativas: formar Ejecutivos en los que pueda confiar para desplegar la agenda gubernamental legislada por la Cámara a fin de sostener la cadena de representación entre los ciudadanos (y sus preferencias) y las políticas de los gobiernos. La teoría constitucional de los gobiernos parlamentarios ha tendido a dar por supuesto que eso implicaba que todos o la mayoría de los ministros serían parlamentarios y se prepararían en los escaños del Parlamento antes de acceder al gobierno. Desde esa perspectiva, España aparece como un caso

extremo y que se extrema, no solo por el bajo nivel de parlamentarización de los ministros desde los años 1980 sino por su tendencia a reducir la importancia de la experiencia parlamentaria. Mediante el uso de técnicas de análisis pertinentes, hemos tratado de identificar qué factores limitan el acceso de los diputados al gobierno y hasta qué punto eso puede influir en sus carreras ministeriales.

Nuestros resultados encuentran algunos límites, de entrada, que nos obligan a ser cautos en la interpretación del fenómeno. Es necesario entender el análisis a una perspectiva comparada para captar mejor la tendencia en el ámbito de las democracias parlamentarias con el fin de evitar el excesivo efecto que puedan tener algunas peculiaridades de la política española. Además, ya hemos mencionado las limitaciones en la robustez de algunos de los resultados.

Sin embargo, más allá de las cuestiones metodológicas, los hallazgos del trabajo plantean el interrogante sobre las repercusiones para la representación democrática que puede implicar ese declive de la selección parlamentaria de los ministros y el debilitamiento del papel del Parlamento en ese proceso. Como ha mostrado la literatura sobre competencia de partidos y comportamiento electoral, el proceso electoral genera fuertes incentivos para que los partidos traten de desarrollar una acción de gobierno que represente las preferencias de una parte importante del electorado. Además, como se deriva del propio análisis en este capítulo, algunos de los factores que restringen la representación parlamentaria en el Consejo de Ministros, a su vez, pueden favorecer que las políticas del gobierno sean eficaces y representativas. Por último, el auge de las carreras multinivel también puede operar como un vehículo de representación y de integración de los intereses territoriales.

No obstante, volviendo a las palabras de Bagehot sobre el “secreto eficiente” del sistema parlamentario, si este cesa de ser el comité del Legislativo para dirigir el Ejecutivo y si sus miembros dejan de ser agentes conocidos y en los que se pueda confiar, cabe plantearse si las nuevas formas de representación de los intereses de los electores por parte de los Ejecutivos no contribuirán a subordinar aún más al Legislativo ante el Ejecutivo, trasladando el foco de la representación lejos de su aposento original.

## Anexos

Tabla 1: Modelos de regresión logística para la selección de ministros parlamentarios (1977-2016)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Género (mujer)	-0,09 (0,40)	-0,26 (0,45)	0,54 (0,58)
Edad	-0,01 (0,01)	0,01 (0,02)	-0,01 (0,03)
Funcionario	0,19 (0,31)	0,12 (0,36)	0,90** (0,48)
PSOE (versus UCD)		-0,81 (0,60)	0,62 (0,84)
PP (versus UCD)		-0,73 (0,72)	1,16 (1,02)
Gobierno en minoría		0,15 (0,42)	1,31 ** (0,60)
Remodelación		-0,67 * (0,40)	-0,34 (0,51)
Especialistas		-1,32 *** (0,34)	-0,59 (0,45)
Tiempo presidencial		-0,58 ** (0,22)	-0,62 ** (0,29)
Multinivel			-1,79 *** (0,60)
Alto cargo			-1,02 ** (0,47)
No afiliado			-2,58 *** (0,74)
Partisanos (versus leales)			2,42 *** (0,58)
Ideólogos (versus leales)			1,55 ** (0,61)
Constante	22,19 (26,70)	-24,26 (40,24)	24,44 (51,26)
Nagelkerke	0,014	0,266	0,550
N.	194	191	191

\* < 0,1; \*\* < 0,05 e \*\*\* < 0,00.

Fuente: Datos propios, 1977-2016.

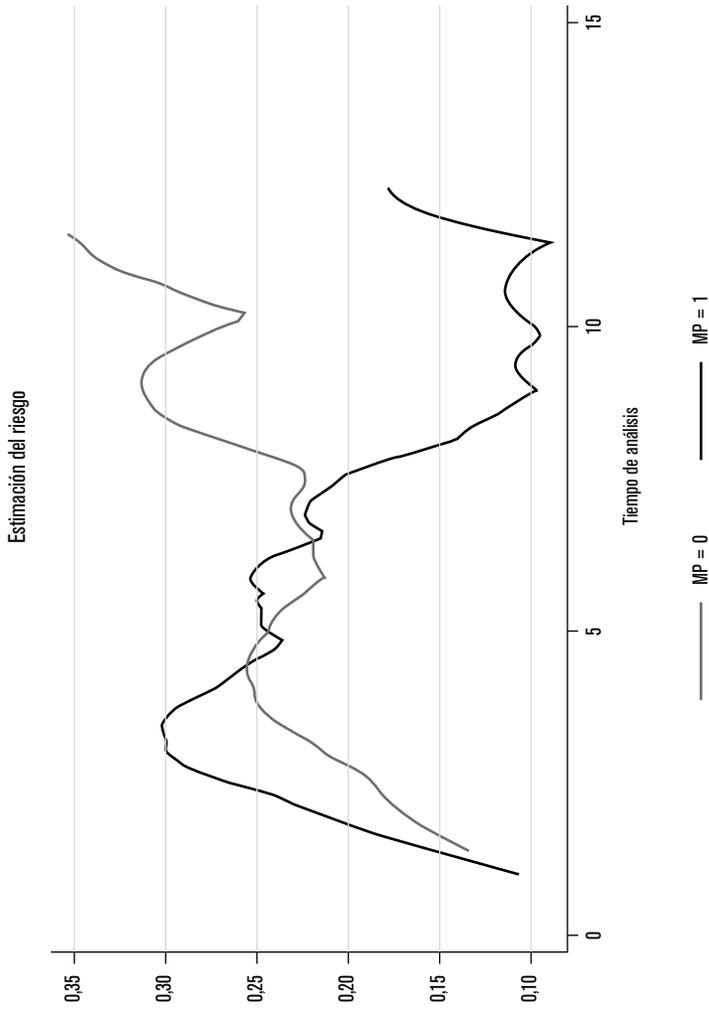
Tabla 2: Modelos Cox para la duración de las carreras ministeriales (1977-2016)

	<b>Modelo 4</b>	<b>Modelo 5</b>
Género (mujer)	0,99 (0,31)	0,98 (0,31)
Edad	1,00 (0,01)	1,00 (0,01)
Funcionario	0,93 (0,20)	0,93 (0,20)
PSOE (versus UCD)	0,24*** (0,08)	0,22*** (0,08)
PP (versus UCD)	0,37** (0,15)	0,30** (0,13)
Especialistas	1,71** (0,36)	1,71** (0,36)
Tiempo presidencial	1,59*** (0,21)	1,55*** (0,20)
Multinivel	2,76*** (0,77)	2,66*** (0,73)
Alto cargo	0,88 (0,20)	0,93 (0,21)
No afiliado	1,29 (0,42)	1,48 (0,49)
Partisanos (versus leales)	0,68 (0,21)	0,71 (0,22)
Ideólogos (versus leales)	0,54* (0,20)	0,57 (0,20)
Ministro diputado	1,46* (0,34)	
Experiencia parlamentaria		1,75** (0,39)
Dimisión forzada	3,37*** (0,72)	3,51*** (0,75)
Casos censurados		71
N.		194

\* < 0,1; \*\* < 0,05 e \*\*\* < 0,00.

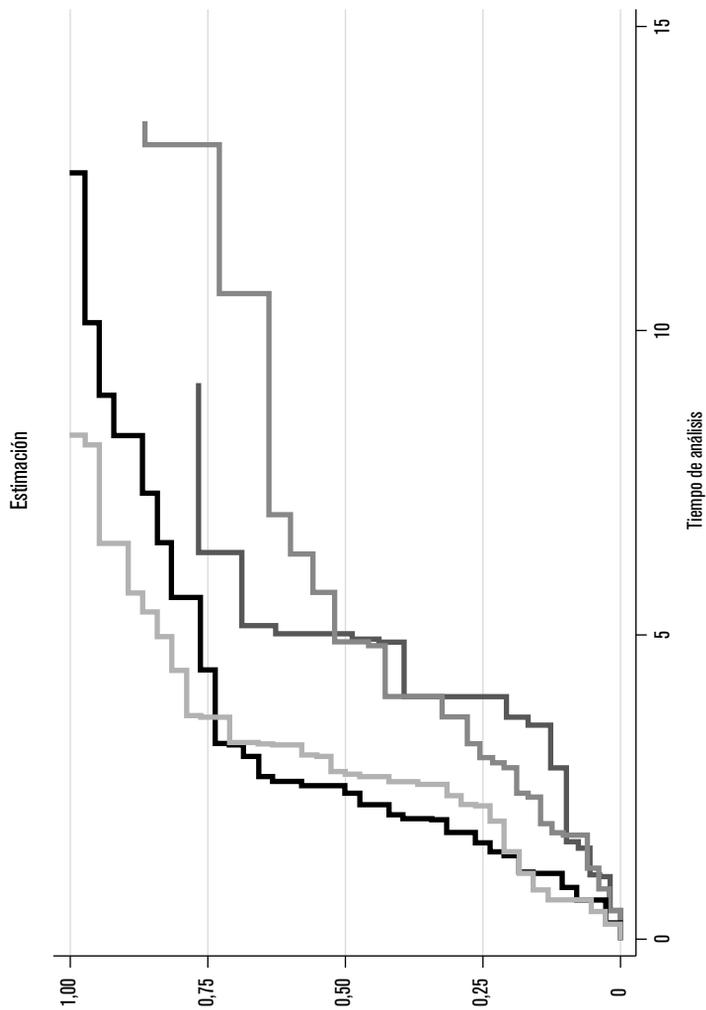
Fuente: Datos propios, 1977-2016.

GRÁFICO 5: Estimación del riesgo según tener escaño al ser nombrado ministro



Fuente: Datos propios, 1977-2016.

GRÁFICO 6: Función de supervivencia Kaplan-Meier según tener escaso al ser nombrado ministro y acabar dimitiendo (o no) de manera forzada



Fuente: Datos propios, 1977-2016.

# Referéndums y democracia representativa

ALBERTO PENADÉS<sup>1</sup>

## Introducción

El referéndum es una institución predemocrática, en sentido temporal, que puede ser democrática, y puede no serlo. Cuando sí lo es, puede incrementar el poder y el bienestar de los ciudadanos, o puede no hacerlo. En el mejor de los casos, es un instrumento contrarrepresentativo de la democracia (representativa), análogo a los instrumentos contramayoritarios de la democracia (mayoritaria). Un contrapeso institucional, como hay otros, no una forma alternativa o más pura de democracia. Por su naturaleza, puede limitar la desviación de las políticas con respecto de la posición mediana. En el peor de los casos, es una forma de anular los contrapesos institucionales, de reducir las garantías democráticas y, en definitiva, de ofrecer un espejismo de control ciudadano para decisiones igualmente tomadas por otros, pero a las que se les hurta la relación de responsabilidad que conlleva la representación. No hay, por tanto, un referéndum, sino varios.

El segundo apartado expone algunos trazos de la historia de las votaciones populares como algo ligado ambiguamente a la democracia durante la “primera ola”, pues solo en algunos casos, y comenzando por la escala local, funcionaron como un mecanismo democratizador. Por lo común,

1. Sociólogo y politólogo. Es profesor en el Departamento de Sociología y Comunicación de la Universidad de Salamanca. Sus intereses principales son: la opinión pública, la política comparada y la teoría política.

los referéndums funcionaron como plebiscitos hegemónicos, o como ritos de identidad nacional, que poco hicieron por hacer avanzar la democracia moderna.

El tercero presenta una evaluación de los datos de convocatorias de referéndums en distintos tipos de regímenes políticos desde mediados del siglo xx. Los referéndums no son tan infrecuentes como se quiere a veces ni son específicamente democráticos, al menos, si tomamos todos los referéndums como género indiferenciado. Tampoco se convocan solo para ganarse, como también se dice, salvo las dictaduras y, aun así, algunos los pierden. Entre las dictaduras, las militares son las que más se sirven de los plebiscitos; entre las democracias, los sistemas con división de poderes. La afinidad de esas votaciones con los sistemas que ya tienen múltiples contrapesos institucionales es una de las cuestiones que requieren explicación y que la investigación comparada creo que no ofrece.

El cuarto apartado hace una incursión en los plebiscitos nacionales, o referéndums de autodeterminación. En términos históricos, los referéndums de autodeterminación han consistido en la ritualización, mediante el voto, de una decisión hegemónica. Algo consensuado, al menos, en apariencia. Los resultados lo han reflejado con unos márgenes que parecen invitar a la metáfora de que realmente el pueblo “habla” con una voz. Sin embargo, eso ya no sucede, posiblemente para bien. En las democracias avanzadas, los referéndums son ahora mucho más competitivos y la demanda de secesión basada en ese mecanismo plantea una situación que es radicalmente nueva, para la que la única solución, hasta ahora, es que los partidarios del *statu quo* han prevalecido.

El quinto apartado revisa los tipos de referéndum en el contexto de la democracia representativa, distinguiéndolos, con Hug y Tsebelis<sup>2</sup>, por quien controla la iniciativa y quien tiene el poder de agenda. En los que son puramente de abajo arriba el éxito es menor, pero son los que más plenamente añaden capacidad de decisión a los ciudadanos. Los que son puramente de arriba abajo tienen mucho más éxito a la hora de aprobar

2. Simon Hug y George Tsebelis, “Veto Player and Referendums Around the World”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 14, n. 4, pp. 465-515, 2002.

sus propuestas, pero también los que llamamos “veto popular”, en los que la iniciativa (el cuándo) corresponde a los ciudadanos, pero la agenda (el qué) a los políticos.

El sexto apartado resume algunos puntos importantes de lo que se sabe sobre las consecuencias posibles de los referéndums. Con información perfecta se supone que los votantes nunca tienen nada que perder con el referéndum, pero, por si acaso, es mejor que mantengan la iniciativa. La investigación empírica es optimista, pero solo en el sentido de demostrar que el referéndum no funciona peor, en cuanto a participación, injerencia de intereses particulares, influencia del dinero en las campañas o voto informado, que la elección de representantes. Los referéndums tienen tendencia a aproximar las políticas al valor mediano, pero eso es comprobable, por ejemplo, en asuntos morales, en los que a veces no queremos que gobierne la mayoría.

En el séptimo y último apartado se apuesta por experimentar el referéndum como forma de democracia local, manteniendo la prudencia en su extensión al ámbito de decisión donde deberían prevalecer las ventajas, más que los inconvenientes, del gobierno representativo y responsable.

## **La invención del referéndum**

Los referéndums son tan antiguos como las Constituciones modernas que, en general, son más viejas que la democracia. En el caso de los Estados Unidos, los antifederalistas hubieran querido ratificar el documento fundacional mediante votaciones populares en cada estado —y en cada ciudad—, pero los federalistas consiguieron que se impusiera como procedimiento las convenciones de delegados elegidos a ese fin en cada uno de los territorios. En parte por razones elitistas, en parte por razones más fáciles de compartir, como que hubiera una verdadera deliberación en el conjunto de cada estado. O simplemente calcularon que, así, ganarían. Los antifederalistas solo desafiaron la medida en Rhode Island y convocaron, en 1788, lo que hoy se llama referéndum, con el formato de una serie de asambleas ciudadanas (*town meetings*) con la finalidad de recoger los votos de todos los

hombres libres, para después sumarlos. Así, fue el primero de la historia, aunque no fue todavía un referéndum, digamos, nacional.

Algunos de los rasgos más angulosos del referéndum popular asomaron ya desde ese momento cero: participaron solo la tercera parte de los hombres con derecho a hacerlo; en buena medida, porque los rivales (los federalistas) boicotearon la convocatoria; la votación, como solía ser el caso en la democracia directa local, se hizo mediante voto oral, sin secreto; y el resultado fue abrumador: 2 708 noes (91,95%) y 237 síes (8,05%). Es más, el referéndum solo retrasó la aprobación de la Constitución, que una convención ratificó, finalmente, cuando ya era un hecho consumado. Tal vez por eso, en los Estados Unidos, la controversia sobre los referéndums quedó semidormida durante más de un siglo.

Dormida no sería la palabra, pues hubo una excepción que poco contribuye a su prestigio: la Orden de Secesión de los Estados de la Confederación, en 1861, que, con eclecticismo entre las tradiciones, se consideraba válida tanto si la aprobaba una convención como si lo hacía una votación popular. Virginia, Tennessee y Texas eligieron la vía comunitaria para su autodeterminación. Lo que hoy es Virginia Occidental se autodeterminó contra el resto de su antiguo estado.

El primer referéndum nacional, y la primera votación nacional del mundo, de cualquier tipo, es el que aprueba en Francia la Constitución de la Montaña, o del año I, en 1793. Participaron el 26% de los ciudadanos varones: el 99% (1 181 918) votaron sí y solo 11 610 se opusieron. La votación tampoco fue secreta, sino en “asambleas primarias” a lo largo de unas semanas. El resultado fue honrado con una prolongación indefinida de los poderes de excepción del gobierno que lo había promovido, que lo dejó sin efecto, y se avocó al Terror. La Constitución, entre sus medidas democráticas, disponía una especie de referéndum abrogatorio para las leyes de la asamblea, pero de aquello nunca más se supo.

La Revolución Francesa no fue acompañada de una ola de democracias, pero sí de referéndums constitucionales, así como de votaciones de autodeterminación. Incluso antes de que se aprobara la Constitución montañesa ya había precedentes de votaciones para esos asuntos, inicialmente solo en entidades semisoberanas. Entre 1791 y 1798, se celebró algún ti-

po de votación popular para declarar su adhesión o su anexión a Francia, o para ratificar sus constituciones, o para hacer ambas cosas, en Aviñón y Condado Venaissin, en el Condado de Niza, en Mónaco, en Saboya, en Ginebra, en Bélgica, en la República de Batavia (Países Bajos), en la República Cisrenana (capital Colonia), en la República Rauraciana (Jura), en la República Helvética, en la República Ligur, en la República Cisalpina—resultado de la fusión, mediante referéndum, de la República Traspadana, de capital Milán, y la República Cispadana, con sede en Bolonia— y en la República Véneto.

Visto que votar hace país, y que aquello era sencillo controlarlo, en los años siguientes, Napoleón Bonaparte obtuvo, mediante referéndum, la Constitución consular, el Consulado vitalicio y el Imperio (entre 1800 y 1804). Por ejemplo, la Constitución de 1800 (o del año III) se aprobó por 3 011 077 votos a favor y 1 562 en contra. El 99,95% de los votos afirmativos, con una participación de algo más del 43%. Las sucesivas consultas tuvieron resultados semejantes. Los referéndums que siguieron a lo largo de ese siglo en Francia, hasta 1875, no fueron muy distintos. Los de Luis Napoleón han pasado a la historia como ejemplos de manipulación electoral; la principal diferencia es que conseguía mayor participación. Tras abolirse definitivamente el Imperio, la democracia francesa no quiso saber nada de referéndums hasta 1945. Los defensores de las consultas populares como democracia directa consideran que en el siglo XIX se produjo una desviación plebiscitaria con respecto al ideal democrático primitivo, pero hay que preguntarse cuándo es que se había expresado ese ideal. El uso del referéndum en Francia lo restableció De Gaulle, poco habitual en las filas de la democracia de base.

No hay que olvidar que la ola llega a tocar lugares muy lejanos. En 1812, el autoproclamado dictador Carrera hizo aprobar su Constitución en Chile mediante plebiscito, al que siguieron otros, aunque en el continente americano no habría un referéndum nacional celebrado en condiciones democráticas hasta, al menos, un siglo más tarde, en Uruguay. En 1846, el gobernador Roberts de Liberia convocó un referéndum de independencia, seguido de otro constitucional. Pasaría bastante más de un siglo antes de que se pudiera dar un referéndum democrático en África.

El segundo nacimiento del referéndum se produce en Suiza, y es mucho más amigable para la teoría y la práctica democrática. Aunque la primera ola también pasó por ese país —bajo el nombre de República Helvética—, y no puede negarse que hubiera alguna hibridación, en términos generales, las instituciones que colectivamente llamamos referéndums en Suiza fueron progresando junto con su democratización y como planta autóctona. Su éxito puede deberse a la forma gradual en la que se introdujeron los mecanismos de votación, desde lo local y cantonal a lo federal, y desde la consulta por iniciativa de las élites a la iniciativa de los ciudadanos. O tal vez el éxito se deba a cierta genuina continuidad, con su debida reinención, con los hábitos de consulta, participación y decisión colectiva presentes en la confederación helvética desde bien antes de la democracia moderna.

El referéndum legislativo opcional, y obligatorio para cuestiones constitucionales, se adopta en los cantones en los años 1830 y 1840. La Constitución de 1848 introduce el referéndum en el nivel federal, para futuras reformas, mientras que en algunos cantones se avanza un paso más y comienza a regularse el derecho de iniciativa, o referéndum enteramente “desde abajo”. El llamado Movimiento Democrático promueve, en los años 1860-1870, la generalización del referéndum en todos los cantones y en los asuntos federales, lo que culmina en la Constitución de 1874, vigente durante más de un siglo. El derecho de iniciativa popular para la revisión de la propia Constitución, la máxima expansión de los mecanismos de referéndum por parte de los ciudadanos, llega en una enmienda introducida en 1891. Se estrena introduciendo la representación proporcional ya en el siglo xx.

Es necesaria una palabra sobre la continuidad histórica de supuestas prácticas democráticas ancestrales. Quienes quieren subrayar esa conexión señalan a los mecanismos del referéndum como herederos de los *Langmeiende*, las viejas asambleas ciudadanas. Sin embargo, se trata de una institución nueva. En algunos cantones es cierto que una institución sustituye a la otra, pero en otros las asambleas persisten después de que se constitucionalice el referéndum, y en otros nunca hubo tales asambleas. Los cantones urbanos estaban gobernados por oligarquías no muy distintas

de otras ciudades-Estado que mantenían mecanismos de decisión colectiva. La reforma liberal que lleva a la institucionalización de los mecanismos de democracia directa es moderna, no es arcaizante ni regeneradora de tradiciones antiguas, aunque se sirva de cierta continuidad en la cultura y en los hábitos preexistentes. Si se llama reforma democrática es porque lo que había antes no lo era.

Suiza se parece un poco con lo que podría haber sido Estados Unidos si los antifederalistas hubieran triunfado. Más descentralizada, más comunitaria y más desconfiada de la delegación y de los líderes. En el tercer episodio del origen de las consultas populares, durante la Era Progresista (de los años 1890 a los años 1920), los populistas y después los progresistas se fijaron en Suiza para introducir su gran innovación institucional, el referéndum facultativo y, sobre todo, la iniciativa ciudadana, en diversos estados de Estados Unidos. El referéndum aparece en 1892 en el programa del Partido Populista, justo después de la máxima expansión de ese derecho en Suiza, y con expresa influencia del sistema helvético. Se introduce por primera vez en Dakota del Sur, en 1896, y en seguida en Oregón y diversos estados del Oeste y Lejano Oeste, llegando a estar presente, hoy en día, en 26 de ellos.

En los Estados Unidos el referéndum nace ya como institución posterior a la democracia y a la consolidación nacional, aunque tuviera un bisabuelo antifederalista y un tío confederal. La continuidad con las experiencias de democracia directa del estilo de los *town meetings* de Nueva Inglaterra es realmente débil, aunque pueda estimular a la imaginación. Las Dakotas y Oregón, no digamos California, están lejísimos de Nueva Inglaterra, donde incluso hoy la mayoría de los estados, como casi todos los del Este, rechazan el referéndum. Con su introducción se buscaba expresamente corregir el régimen representativo, en un primer momento (populista) porque se cuestionaba que un régimen de urbanitas pudiera representar adecuadamente al hombre medio en las comunidades rurales; en un segundo momento (progresista) el hincapié se hizo, sobre todo, en la desconfianza que procede de la supuesta corrupción y del autointerés de los representantes. Representación descriptiva y responsabilidad, las dos claves del gobierno representativo, fueron ambas cuestionadas, pero cuando el

régimen representativo estaba ya consolidado, así como el poder territorial, lo que hizo difícil que el movimiento se expandiera fuera del Oeste.

## **Referéndums, dictaduras y democracias**

El recorrido por la historia nos hace esperar que encontraremos el referéndum no solo limpiamente anexado a algunos regímenes democráticos sino también a las dictaduras. Usar palabras distintas, referéndum y plebiscito, es un truco algo pobre. Aunque está arraigado en el lenguaje el hablar de características plebiscitarias de una votación cuando con ella se busca el apoyo al convocante, eso no es un privilegio exclusivo de los dictadores.

Para evaluar empíricamente la relación entre la institución del referéndum y la democracia, un primer paso es tratar de mirar la cuestión desde el ángulo de los países, no de los referéndums. No se trata de si la mayoría de los referéndums son mecanismos democráticos, cosa que hoy es cierta, sino hasta qué punto las democracias convocan referéndums en comparación con las dictaduras. Las diferencias existen, pero no son extraordinarias.

Lo que ahora nos ocupa son los referéndums nacionales, los que arrastran mayor carga genética del pasado autoritario. La mayoría de los referéndums del planeta son locales y regionales, y suceden en democracias consolidadas, pero no son esos los que nos preocupan ahora.

Para responder a esas preguntas he cruzado la base de datos más amplia sobre referéndums y consultas, el Centro de Investigación sobre Democracia Directa (C2D)<sup>3</sup>, de la Universidad de Zurich, con la base de datos sobre democratización conocida como Democracia y Dictadura (DD), puesta en marcha por Adam Przeworski y sus coautores. La versión que empleo es una revisión de Cheibub, Gandhi y Vreeland<sup>4</sup> que cubre 202 países desde

3. Centre for Research on Direct Democracy (C2D), disponible en: <http://www.c2d.ch>, acceso en: 7 ene. 2017.

4. José Antonio Cheibub, Jennifer Gandhi y James Raymond Vreeland, "Democracy and Dictatorship Revisited", *Public Choice*, vol. 143, n. 1, pp. 67-101, 2010, disponible en: <https://>

1945, o el momento de su independencia, hasta 2006. La base c2D recoge 1443 preguntas (su unidad de análisis) de las que 406 fueron hechas en dictaduras, aunque solo hay información válida sobre participación y resultado en el 68% de los casos de dictaduras y el 87% de las democracias.

Los datos DD reúnen 9 160 observaciones país-año a los que les he añadido la convocatoria o no de un referéndum de ámbito nacional en cada año. En un 6,9% de los casos (629) se convocó un referéndum nacional en ese país en ese año. Me refiero aquí a una jornada electoral particular, aunque a menudo la convocatoria contenga múltiples preguntas. La unidad de análisis de c2D son dichas preguntas realizadas al electorado. En 488 casos la convocatoria proponía una única pregunta, mientras que en los restantes 131 casos pueden encontrarse hasta 35 preguntas votadas en una sola jornada, aunque la media es menos de tres.

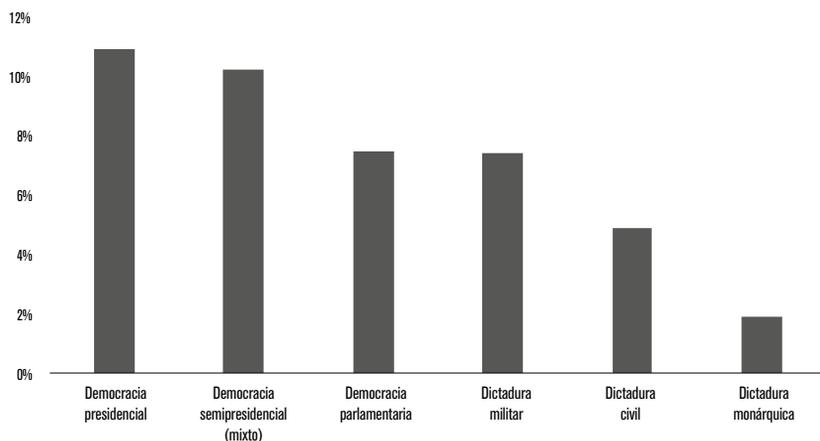
La frecuencia absoluta no impresiona, algo menos de uno cada catorce años, pero está distribuida de forma muy desigual. Entre 1945 y 2006 ha habido 61 países que no han convocado ningún referéndum y 141 que sí lo han hecho. En 85 países se convocaron entre uno y tres referéndums; 45 países convocaron entre cuatro y nueve; y once países tuvieron diez o más jornadas de votación de ese tipo. Son estos: Filipinas (10), Australia (10), Dinamarca (11), Siria (12), Uruguay (15), Irlanda (18), Italia (19), Egipto (19), Nueva Zelanda (21), Liechtenstein (37) y Suiza (863). Es una lista heterogénea que transmite bien la idea de que un referéndum puede significar cosas muy distintas.

En el 44% de los casos el país observado era una democracia en ese año, en el 56% las observaciones corresponden a una dictadura. A lo largo del periodo 1945-2006 la probabilidad bruta de que una democracia convocara un referéndum en un año cualquiera fue del 8,9%, una media de uno cada once años, mientras que la probabilidad de que lo hiciera una dictadura fue de 5,3%, en torno a uno cada diecinueve años. De los 3,6 puntos de diferencia en la frecuencia entre los dos tipos de régimen, 2,3 puntos corresponden a Suiza y Liechtenstein; y 1,4 puntos, casi el 16% de

[sites.google.com/site/joseantoniocheibub/datasets/democracy-and-dictatorship-revisited](https://sites.google.com/site/joseantoniocheibub/datasets/democracy-and-dictatorship-revisited), acceso en: 7 ene. 2017.



GRÁFICO 2: Frecuencia de convocatoria de referéndums por tipo de régimen (1945-2006)



Fuente: C2D; DD, 1945-2006.

convoca un referéndum más o menos con la misma frecuencia que una democracia parlamentaria, que es el tipo de democracia más reacia a ese tipo de votaciones. Para explicar la gradación entre las dictaduras, tal vez pueda pensarse en las distintas fuentes de legitimación alternativas que se encuentran al alcance de cada tipo de régimen, pero esa especulación nos lleva fuera de nuestro asunto. El hecho de que los referéndums se den con más probabilidad en situaciones de división de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, algo que no se aprecia normalmente, es revelador para el argumento que se discute más adelante sobre su papel en la democracia: puede ser tanto un mecanismo de dispersión del poder, un actor de veto añadido dentro del entramado constitucional, como un mecanismo de refuerzo de algunos actores de veto, especialmente del Ejecutivo, frente a otros, cuando se encuentran enfrentados. En los regímenes con separación de poderes hay más oportunidades e incentivos para que se utilice algún actor institucional para anular a otro; o como contrapeso institucional, cuando los ciudadanos tienen la iniciativa, para salvar desviaciones

excesivas de la acción del gobierno con respecto a sus preferencias y, en general, aumentar el gradualismo.

Como es lógico, las características más plebiscitarias de los referéndums se observan, sobre todo, en los referéndums autoritarios. En las dictaduras los referéndums se convocan, casi siempre, para ganarlos, y los votantes acuden en masa. En las democracias se alcanza la aprobación en menos de la mitad de los casos, y la participación es, a menudo, bastante modesta. Entre 1946 y 2006, la participación media en las consultas populares hechas en una democracia fue el 52,3%, y la mitad no llegó al 48%, mientras que en las dictaduras la participación fue del 77,5%, y la mitad llegó al 83% o más. En cuanto a la competitividad, en las democracias, el porcentaje medio de votos afirmativos fue del 55%, lo que dio lugar a un 46,9% de referéndums aprobados. En las dictaduras, por su parte, el voto afirmativo en promedio fue del 83%, y se aprobaron el 85,8% de las cuestiones. Con todo, hay casos notables de dictaduras que han perdido un plebiscito, como Uruguay (1980), Chile (1988) o Zimbabue (2000), lo suficiente para ser objeto de estudio prometedor.

## El plebiscito cotidiano

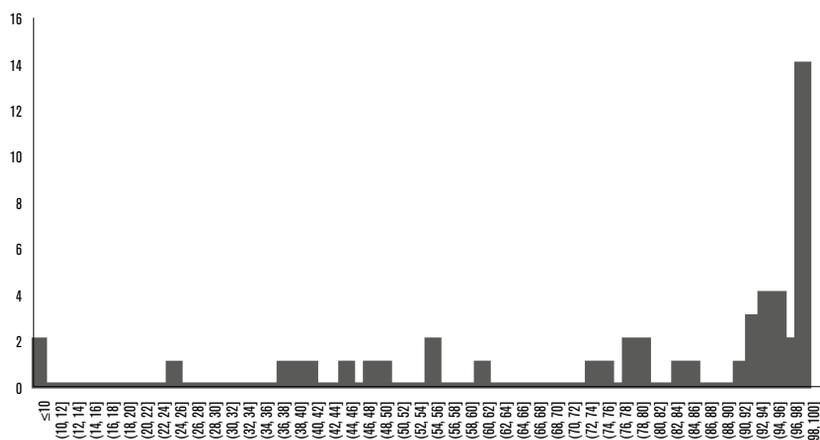
En cierto modo, los referéndums nacionales crean nación, aunque no tengan al hecho nacional, o lo que en el siglo xx se ha llamado autodeterminación, como tema explícito. Al menos es cierto que tiene más potencial de exaltación del sentir común, de hablar en parábolas sobre lo que el pueblo dice o decide, que en una elección de representantes. Ernest Renan describió a la nación un *plébiscite de tous les jours*, en una famosa conferencia de 1882. Dada la experiencia con los plebiscitos que podía tener un francés de la segunda mitad del xix, la metáfora puede verse como algo con un valor democrático más ambiguo que lo que se considera a veces. Sea como sea, el referéndum de autodeterminación ha pasado a tomarse como la vía legítima por la que algunos territorios se escindan de los Estados de los que forman parte tras expresar así su “voluntad” de hacerlo. Dentro de la ideología nacionalista, ese hecho responde a la preexistencia de un

sujeto colectivo de derechos que es independiente de la decisión y que, según ese punto de vista, “decide”. Para los más constructivistas sobre el hecho nacional, la votación es parte del proceso de construcción de una entidad política que, legítimamente, emplea la ideología nacionalista para abrigarse como otros emplean otras igualmente legítimas para resistirse. Para los más escépticos, las decisiones solo las toman individuos, unos contra otros las más de las veces, y la autodeterminación colectiva mediante votos representa algo así como una aporía.

Los referéndums de autodeterminación nacionales realmente existentes han heredado más de los plebiscitos verticales, de arriba abajo, que de las iniciativas ciudadanas o los referéndums como mecanismo de competición dentro de un sistema democrático. Eso ha sido así, al menos, hasta fechas bastante recientes. En algunos casos de democracias avanzadas, la demanda de ejercer la vieja autodeterminación —que generalmente adoptaba la forma de un plebiscito casi unánime— se contempla en estos tiempos como una decisión competida, y de hecho reñida, entre sectores opuestos de, supuestamente, una misma nación. Tal ha sido el caso de Quebec y, más recientemente, de Escocia o, quizá, Cataluña. Se piense lo que se piense, es de destacar que se trata de algo inusual y novedoso en las democracias, aunque, de momento, en ningún caso, haya resultado en una secesión exitosa.

El gráfico 3 muestra 38 referéndums, celebrados entre 1905 (Independencia de Noruega) y 2014 (referéndum para la Independencia de Escocia), incluyendo a todos los que, salvo error en los datos, se han celebrado de forma oficial o cuyo resultado ha sido reconocido. Además de esos 38, ha habido al menos otra docena de referéndums no oficiales y de resultado no reconocido. Hubo dos casos singulares, en Australia Occidental (1933) y en las Islas Faroe (1946), que fueron resueltos sin declaración de independencia dentro del marco constitucional vigente en cada caso, pese a que obtuvieron un 66% y un 51% de votos favorables a la independencia en sendas votaciones organizadas por la autoridad local (con voto obligatorio y 66% de participación, respectivamente). También ha habido referéndums que han desencadenado declaraciones unilaterales de independencia, no reconocidas por el consenso internacional, y algunas guerras,

GRÁFICO 3: Frecuencia de cada porcentaje del sí en referéndums de indeterminación reconocidos (1900-2016)



Fuente: Beat Müller, Datenbank und Suchmaschine für direkte Demokratie, 1996-2016, disponible en: <http://www.sudd.ch>, acceso en: 7 ene. 2017.

en Nagorno-Karabaj (1991), Turkmenistán (1991), Osetia del Sur (1992 y 2006), Kurdistán y Iraquí (2005), Transnistria (2006) y Ucrania (2014, regiones de mayoría rusófona). Además de la consulta no reconocida de Cataluña en 2014 (con 33% de participación y 81% de votos positivos). Todos esos referéndums están excluidos de los datos.

El resultado fue de victoria del sí e independencia en treinta ocasiones, casi cuatro de cada cinco. El resultado de independencia se obtuvo con una media de 92,2% de los votos. El no a la independencia, en los ocho casos fallidos, tuvo una media del 66,6% (eso incluye la isla de Nieves, que, en 1998, con el 62% de los votos afirmativos –y casi 38% de “noes”– no alcanzó los dos tercios requeridos para romper la federación de San Cristóbal y Nieves). La decisión se ha tomado de un modo más cercano a la unanimidad que a la mayoría en más del 90% de los casos. Si aceptamos el 75% de votos a favor (con un 88% de participación) de Letonia como algo razonablemente bien consensuado, entonces el 93% de los casos estuvieron razonablemente bien consensuados. Es un dato muy extremo.

En casi el 80% de las secesiones se han producido mayorías favorables del 90% o más de los votantes.

Hay tal vez dos precedentes de países divididos que se volvieron independientes con mayorías ajustadas. El primero fue Malta, con un 54,5% de los votos favorables, que le valieron la independencia del Reino Unido, en 1964. Ese muy peculiar referéndum de autodeterminación colonial incluía, como segunda opción a la misma, la plena asimilación en la metrópoli, posición preferida por el Partido Laborista de Malta, pero por la que el gobierno de Londres mostraba muy poco interés. Después de ese caso, Gran Bretaña no ha aceptado ningún referéndum de ese tipo en sus colonias.

El segundo caso fue Montenegro, que es el precedente más parecido, en el mundo real, bien que remotamente, a la situación de independencia por mayoría simple que se propone para algunas regiones (en sentido denotativo) de Estados occidentales, aunque es un caso que no suele aducirse para prestigiar la causa de la autodeterminación. En realidad, en Montenegro, la diplomacia europea consiguió imponer un umbral mínimo de decisión del 55%. El referéndum superó por poco ese criterio, pues obtuvo un 55,5% de votos afirmativos en 2006. Pero es que el derecho a la secesión de Montenegro estaba ya previsto en la Constitución de su breve federación con Serbia en la Yugoslavia terminal, que incluso imponía una moratoria mínima de tres años antes de que se pudiera ejercer, pues tan claras estaban las intenciones. Se trataba de una secesión prevista y regulada, por lo tanto. En el último censo de ese nuevo país apenas la mitad de los ciudadanos se consideran montenegrinos, el resto se consideran serbios, bosniacos, albaneses y miembros de otras minorías. De otra parte, algo más de la mitad de las personas que en el mundo se identifican como montenegrinos viven fuera de Montenegro, la gran mayoría en Turquía, pero también en Serbia y en otros países balcánicos. Como un referéndum de autodeterminación nacional, presenta cierto reto semántico. Lo que no tiene por qué ser una objeción, solo un reto.

Desde la perspectiva nacionalista los pueblos hablan con una voz casi unánime, por lo que el tipo de resultados habituales en esas consultas se compadecían bien con la imagen proyectada en el ideal nacional. Sin embargo, lo más probable es que, con el progreso democrático, los viejos

plebiscitos vayan volviéndose más y más raros; y, tal vez, la ideología y la retórica secesionista tengan que evolucionar con ello. El plebiscito cotidiano, si no se ha vuelto una imagen indeseable, se ha vuelto obsoleto. Las secesiones por abrumadora mayoría son, por lo general, el producto de condiciones poco democráticas, sobre todo en lo que se refiere al Estado matriz (potencias coloniales, como Yugoslavia, la Unión Soviética) y, a veces, también a los promotores de la nueva nación (por ejemplo, Sudán del Sur, Bielorrusia y Mongolia). En condiciones de democracia, los resultados hegemónicos solo pueden darse como excepción, como expresión pública y ritual de un consenso preestablecido. Como en la Independencia de Islandia, tras la cual el rey danés escribió para felicitar a los islandeses. Y, aun en ese caso, no es irrelevante que Dinamarca estuviera ocupada por los nazis. Cuando no ha sido así, la secesión democrática no se ha producido, bien porque no se ha alcanzado la mayoría, bien porque las condiciones en las que se produjo la votación no fueron reconocidas por las partes, como en Australia Occidental o las Islas Faroe, donde, por otra parte, se daban las condiciones políticas para una solución basada en un mayor autogobierno. La demanda no plebiscitaria de secesión mediante referéndum de “autodeterminación” de la mayoría es una novedad en las democracias avanzadas, y no está claro que las soluciones existentes en el menú vayan a ser útiles en el futuro.

## **Tipos de referéndum y democracia representativa**

El referéndum es una de tantas instituciones que parecen tener un doble rostro, y solo uno de ellos es amable. Incluso en condiciones democráticas, hay referéndums que aparentemente conllevan un mayor poder para los ciudadanos frente a élites potencialmente irresponsables y hay referéndums que se diría que refuerzan a las élites políticas frente a la ciudadanía. Sin embargo, una simple clasificación entre referéndums “de arriba abajo” y referéndums “de abajo arriba”, aunque sea útil, es insuficiente.

El referéndum es un actor institucional más dentro del proceso político de la democracia representativa, como lo son las segundas cámaras,

los tribunales constitucionales, los partidos políticos o los estratos de los gobiernos multinivel. Puede decirse que es una institución “contrarrepresentativa” en el sentido en que opone un límite a las decisiones de los representantes, una característica que comparte, por ejemplo, con un tribunal constitucional, aunque a uno lo describamos como mayoritario y al otro como contramayoritario. Ser una institución de ese tipo no significa que siempre consiga el control de los representantes, o una aproximación de sus acciones a los dictámenes de la voluntad mediana. El referéndum también puede ser utilizado para reforzar a algunos actores institucionales frente a otros: por ejemplo, al gobierno frente al Parlamento. En eso también se parecen a algunos tribunales constitucionales.

Así, por amor a la paradoja, el referéndum puede verse, en lugar de como el mecanismo de expresión directa y sin bridas de la voluntad popular, como uno más de los llamados mecanismos de control y contrapeso (*checks and balances*) de esa supuesta voluntad popular, que, en realidad, actúan sobre la voluntad de sus representantes. Solo que es un mecanismo que puede fácilmente ser utilizado como palanca por parte de algunos actores institucionales del sistema político frente a otros. Remitirlo a la democracia directa es algo que solo oscurece su naturaleza. De hecho, es digno de notarse que en el clásico libro *Los Principios del Gobierno Representativo*<sup>5</sup>, que investiga el contraste analítico e histórico entre la democracia directa – donde se procura que no haya elecciones– y el régimen representativo, la palabra referéndum no aparece. Podemos llamarlo democracia directa por razones estéticas si queremos, pero es otra cosa: no es una forma alternativa de organizar la selección de quienes toman las decisiones, sino un insumo en algunos procesos de decisión pública en los regímenes representativos. El método de abrogar una ley por votación popular es tan “alternativo” a la democracia representativa como hacerlo mediante un tribunal constitucional. Lo que necesitamos es saber cómo funciona la institución y si limita el poder de otros actores de una forma útil para los ciudadanos.

5. Bernard Manin y Fernando Vallespín, *Los Principios del Gobierno Representativo*, Madrid, Alianza, 1998.

El referéndum ha tenido siempre una posición difícil en la teoría democrática positiva, tanto como en la normativa. En la vieja clasificación de Lijphart<sup>6</sup> de las democracias en un continuo desde el polo más mayoritario al polo más consensual, sorprendía encontrarse con referéndums en los dos extremos. El referéndum es una característica esencial de la democracia suiza, que tiene todos los rasgos de una democracia de consenso, y es una práctica nada extraordinaria en Nueva Zelanda, considerado como el tipo más puro de democracia mayoritaria durante el siglo xx. Sin embargo, en una primera aproximación, el referéndum parece un mecanismo esencialmente mayoritario, lo que choca con lo primero, y es también un mecanismo que puede introducir una segunda voluntad decisora independiente de la del Parlamento, lo que choca con el viejo modelo Westminster. Lijphart<sup>7</sup> optó por afirmar que el referéndum era un cuerpo extraño para la democracia representativa, fuera del tipo que fue.

El marco conceptual de los jugadores de veto de Hug y Tsebelis<sup>8</sup> permite aclarar sobriamente cómo entender la posición del referéndum en su relación con los otros actores institucionales. Al sustituir las viejas categorías de democracia de consenso y mayoritaria por el análisis del número de jugadores de veto en un sistema político —que son más en los considerados sistemas de consenso y son menos en los más mayoritarios— así como la estructura de la toma de decisiones, el papel del cuerpo extraño puede ser interpretado con menos dificultad. El referéndum debería tener efectos distintos, dependiendo de quién tenga la capacidad de iniciar el proceso y quién pueda condicionar la agenda, en el sentido de cuál es la política específica —la pregunta— que se vota.

Tipologías de referéndums hay muchas: los politólogos distinguen unas cuantas variedades; los juristas, a veces, una docena. La clasificación en cuatro clases que sigue intenta calcar a la propuesta por Hug y Tsebelis<sup>9</sup>,

6. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1999.

7. *Idem*, *ibidem*.

8. Simon Hug y George Tsebelis, *op. cit.*, 2002.

9. *Idem*, *ibidem*.

con algunos ajustes necesarios para encajar algunos casos empíricos observados en los datos del C2D.

- **Tipo 1** – Referéndum obligatorio. Son los referéndums requeridos por la Constitución. En principio, nadie controla la iniciativa: son una respuesta formal prevista para algunas decisiones del Ejecutivo o del Legislativo.
- **Tipo 2** – Referéndum facultativo iniciado por un jugador de veto. En la mayoría de los casos, son los referéndums lanzados por el gobierno o por la mayoría del Parlamento. La iniciativa y la pregunta provienen “de arriba”.
- **Tipo 3** – Veto popular. Referéndum no iniciado por un jugador de veto, pero en los que la formulación de la pregunta está en manos de un jugador de veto. Incluye a los referéndums abrogatorios de la legislación aprobada por el Legislativo, iniciados bien mediante recogida de firmas, bien por una minoría del Parlamento –suele requerirse entre un quinto y un sexto–, además de contrarreferéndums iniciados a propuesta del Parlamento, pero como respuesta a una iniciativa popular ya en marcha sobre ese mismo asunto.
- **Tipo 4** – Iniciativa o voto popular. Referéndums en los que ningún otro jugador de veto controla la iniciativa ni la pregunta. Normalmente los llamamos “iniciativa popular”, pero en algunos casos pueden estar propuestos por una fracción minoritaria del Parlamento.

Mientras que el tipo 2 es el “referéndum desde arriba” en estado más puro, el tipo 1 es mucho más difícil de controlar, pues, formalmente, la iniciativa es automática (aunque responde a procesos abiertos por actores políticos). El tipo 4 es el “referéndum desde abajo” también más puro, pero el de tipo 3 conlleva una importante interacción entre un actor político o social sin capacidad de veto (una minoría del Parlamento, un número de firmas), que inicia el proceso de votación, y un actor de veto (el gobierno o el Parlamento), que decide qué es exactamente lo que se vota.

Los datos muestran que los referéndums en los que la iniciativa –o, por lo menos, la agenda– está en manos de actores de veto tienen mayor probabilidad de ser exitosos. De hecho, la categoría con mayor número de victorias, aunque por una diferencia pequeña, es aquella en la que se

combina una iniciativa ciudadana con una acción del Legislativo (abrogación de leyes vigentes, contrarreferéndums). Cuando las consultas se desencadenan de forma obligatoria, las posibilidades de éxito son menores, y son aún menores, con gran diferencia, cuando se trata de iniciativas puramente ciudadanas, pues solo el 21% resultan finalmente aprobadas.

TABLA 1: *Resultados de los referéndums nacionales en regímenes democráticos (1945-2006)*

Tipo de referéndum	Sí	No	Otros*	N.
Obligatorio	41,5	52,8	5,7	229
Facultativo – iniciado desde arriba por un <i>veto player</i> (jugador de veto – JV)	55,8	41,4	2,8	215
Veto popular – no iniciado por JV, pero sí formulada la pregunta por un JV	58,6	40,9	0,6	350
Voto popular – no iniciado por JV ni formulada la pregunta	20,8	76,0	3,2	221
Informal	50,0	50,0	0,0	6
Todos	45,9	51,3	2,7	1021

\*“Otros” se refiere a consultas que incluyen diversas opciones, en lugar de requerir un sí o un no.

Fuente: C2D, 1945-2006.

La participación media en los referéndums obligatorios fue del 65%, y del 54% en los referéndums facultativos. En las convocatorias de un veto popular la participación media fue del 45%, y del 48% en el caso del voto popular. En los referéndums informales, la participación media fue del 23%. Para explicar la baja participación, además de la intervención de factores propios de la conducta electoral de los países donde los tipos de referéndums son más frecuentes, la hipótesis más razonable parece ser la del acuerdo partidista. Los partidos políticos son los mayores agentes de movilización del voto, y cuando los partidos están defendiendo una posición propia es más probable que lo hagan cuando se trata de iniciativas que les son total o parcialmente ajenas. En el caso de los referéndums, es sabido que la posición de los partidos (o facciones, cuando están divididos) es un atajo informativo necesario para los votantes en la toma de decisiones sobre cuestiones sobre las que tienen un conocimiento limitado. En

ausencia de esos atajos, el interés y la participación puede que decaigan. No es el mensaje que los partidarios de la democracia directa y apartidista elegirían como emblema, pero es una hipótesis verosímil.

Como cabía esperar, en general, en los referéndums predominan los temas constitucionales (clasificados en su mayoría como de organización del Estado en los datos de c2D), muy especialmente en los referéndums automáticos o desencadenados por las instancias del poder político. Las políticas públicas, como también era de esperar, son el objeto más frecuente de las consultas que se realizan a iniciativa popular, con o sin control de la agenda.

TABLA 2: *Asuntos de los que trataron las preguntas de los referéndums nacionales en regímenes democráticos (1945-2006)*

Asuntos	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	Todos
Organización del Estado	75,9	79,7	19,1	24,6	46,3
Economía, finanzas, impuestos	12,5	6,3	21,2	9,2	13,7
Políticas sociales, sanidad, educación	1,9	9,2	12,5	15,9	10,0
Medioambiente, agricultura	2,8	0,5	13,4	13,8	8,2
Seguridad, derechos individuales, movilidad, migraciones	1,4	0,5	9,3	17,4	7,2
Política exterior, organismos internacionales	4,2	1,4	4,8	3,6	3,7
Transporte, infraestructura, vivienda	0,5	0,5	8,1	8,7	4,8
Sistema político	0,9	0,5	9,6	4,1	4,5
Cultura, religión, identidad	0	1,4	2,1	2,6	1,6
N.	216	207	335	195	958

Tipo 1: Obligatorio. Tipo 2: Facultativo desde arriba. Iniciado por un jugador de veto. Tipo 3: veto popular. No iniciado por *veto player* (jugador de veto – jv), pero sí formulada la pregunta. Tipo 4: Voto popular. No iniciado por jv ni formulada la pregunta.

Fuente: c2D, 1945-2006 (las etiquetas de clasificación del c2D –varias docenas– se han simplificado para elaborar esta tabla).

Conviene detenerse un momento en la partición por escala territorial. No se puede aquí, por falta de datos, ni siquiera apuntar un estudio rudimentario, pero es importante tener en cuenta que la mayor división entre los referéndums es de escala, pues la gran mayoría de las consultas que se celebran son locales o regionales. A su función de complemento, o de oposición, a los poderes representativos, se suma la que tiene en países como Alemania, Suiza, Australia o los Estados Unidos, donde la institución funciona como un complemento de la descentralización y el reparto territorial del poder político.

Es posible argumentar que los referéndums anacionales son los portadores de la tradición más democrática de las consultas populares. No es casual que en el país donde más referéndums se celebran, los Estados Unidos, resulte bastante impensable la idea de un referéndum nacional. Un camino semejante lleva Alemania, donde, tras el uso que hizo Hitler de los plebiscitos, los referéndums fueron excluidos del gobierno federal. Sin embargo, desde los años 1990, los diversos estados federados han introducido legislación para utilizar consultas populares en el ámbito regional y local. La legislación más favorable a las consultas es la de Baviera, donde desde su introducción, en 1995 hasta 2010, se emprendieron 1694 iniciativas ciudadanas y se celebraron 981 referéndums (la mitad fueron victorias para sus promotores), lo que es un nivel de activismo comparable a Suiza o California.

España representa casi ejemplarmente el caso contrario: solo se contemplan los referéndums como plebiscitos verticales de apoyo a una propuesta del gobierno —además de algunos casos de reforma constitucional— y están jerárquicamente controlados por el jefe del Ejecutivo. Un referéndum nacional solo lo puede convocar el presidente del gobierno, con autorización del Parlamento. Ningún otro referéndum puede hacerse sin su permiso, en cualquier nivel territorial. Teniendo en cuenta que la Ley del Referéndum Nacional era una pieza básica del entramado legislativo del régimen de Franco, uno habría esperado que o bien se hubiera suprimido la institución, como en Alemania, o bien se hubiera, al menos, repartido ese poder con otros agentes. En cuanto a los referéndums de escala local, la ley general que los regula es enormemente restrictiva. Podría

bastar con decir que el gobierno mismo debe autorizarlos de uno en uno, pero la práctica es aún peor. Desde 1980, cuando se regula, hasta 2012, los 8 199 municipios españoles habían promovido 127 consultas populares municipales. Una cifra absurdamente pequeña que revela lo restrictivo del procedimiento. Con todo, lo más significativo es que, en esos años, el gobierno solo autorizó 27. Poco más de una de cada cinco. El que cada región (comunidad autónoma) pudiera optar, si lo deseara, por una ley para regular las iniciativas populares es casi imposible. En el lenguaje político de la capital de España existe una frase para ese tipo de cosas que merece la pena citar: “genera desigualdad entre los españoles”.

### **Recelo del referéndum democrático**

Frente a las promesas de la democracia directa, hay dos tipos principales de sospechas sobre el referéndum que realmente conocemos. El primero se refiere a la fragilidad del concepto de mayoría ante a la acción de los políticos y de las reglas institucionales: que sea manipulado desde arriba por la acción de las élites, con maniobras de sutil herestética o simple caudillismo plebiscitario, o que su diseño institucional mismo favorezca más un tipo de resultados que otros. El segundo se refiere a la fiabilidad de los ciudadanos: que no tomen la iniciativa cuando deben, que no participen y dejen todo en manos de minorías interesadas, o que no sepan lo que votan, que voten mal, que se hagan daño votando. Ambos tienen respuesta en la literatura científica, pero ninguno es una reivindicación rotunda de las promesas de la democracia directa. Más bien, la institución se acepta como un mecanismo imperfecto para dar satisfacción a algunas demandas de los ciudadanos y que, posiblemente, no sea mucho más imperfecto que la elección de representantes. En todo caso, ni ese mínimo encomio puede ofrecerse cuando la agenda y la iniciativa están en manos de los representantes o en situaciones de franca desinformación por parte de los ciudadanos. No existe ninguna investigación que sostenga de forma analítica o empírica que las consultas verticales o plebiscitarias redunden en el bien común.

La primera sospecha, la de que la institución del referéndum pueda producir resultados que no se justifican como preferencias mayoritarias, queda razonablemente aclarada en la perspectiva de Hug y Tsebelis<sup>10</sup>. De la visión del mecanismo de referéndum como un jugador de veto en el proceso democrático se siguen varias implicaciones.

La primera es que, como en el caso de otros jugadores de veto, los referéndums pueden tener efectos directos e indirectos. Si el mecanismo de referéndum puede vetar una política concreta, bien rechazándola, bien proponiendo una alternativa que esté más cerca de las preferencias del electorado, el legislador tiene un incentivo para no alejarse de las preferencias del electorado. De ese modo, el referéndum tiene efectos sin necesidad de actuar. Al menos, si la información es perfecta.

La segunda es que, si el referéndum puede actuar como jugador de veto independiente, entonces contribuye a la estabilidad de la legislación, como lo hace, manteniendo lo demás constante cualquier jugador de veto añadido a un sistema político. Eso diverge bastante de la visión madisoniana acerca de los peligros de la democracia directa; pero tal vez porque, simplemente, no estamos hablando de democracia directa.

Una tercera predicción fundamental de ese análisis es que, si el referéndum es un jugador de veto independiente, la tendencia de su efecto debe aproximar la política al votante mediano. Eso no es precisamente lo que habría dicho Rousseau, pero funciona.

Si el referéndum está controlado por el gobierno, naturalmente, entonces no hay que esperar ni efectos de aproximación a la mayoría ni una mayor estabilidad, pues, de hecho, se anulan contrapesos existentes.

Por último, los detalles institucionales pueden ser decisivos. Para que la política converja con la preferencia del votante mediano, la capacidad de iniciativa debe provenir de coaliciones lo más amplias posibles. Los requisitos de quorum de participación para que el resultado sea válido, el número de firmas, en el caso de la iniciativa ciudadana, o una regulación para que las firmas que respaldan una iniciativa no se recojan por profesionales pagados, por ejemplo, sino por voluntarios, etc., todo ello pue-

10. Simon Hug y George Tsebelis, *op. cit.*, 2002.

de ayudar a que la contribución del referéndum al proceso político sea centrípeta, y no la expresión de un punto de vista minoritario o de algún interés especial con fuerte capacidad de movilización. Por esa misma lógica, cuando la capacidad de iniciar un referéndum y plantear la cuestión proviene “de arriba”, y con pocos requisitos, es mucho más probable que nos encontremos en ese segundo escenario.

El segundo tipo de sospecha, la de que el comportamiento empírico de los actores subvierte el propósito democrático de un referéndum, por bien diseñado que esté, puede desdoblarse en dos tipos de preocupaciones. Una se refiere a los votantes: ¿saben los votantes lo suficiente para votar en el referéndum de forma que el resultado incremente su bienestar? La segunda se refiere más al lado de la oferta: ¿sirve el referéndum más a “los de arriba” que “los de abajo”? ¿Cómo interviene el dinero en las iniciativas ciudadanas, que son procesos muy costosos? ¿Favorecen los resultados a la mayoría o a minorías con intereses especiales?

El trabajo pionero de Arthur Lupia<sup>11</sup> se asocia a la respuesta afirmativa a la primera pregunta. Los votantes saben lo suficiente como para votar en su propio interés de forma racional, pues existen suficientes atajos informativos como para tomar la decisión sin necesidad de que el nivel de conocimiento sobre los asuntos que se deciden sea elevado. Una vertiente algo paradójica de ese asunto es que uno de los principales atajos informativos que emplean los votantes para tomar su decisión en los referéndums es la posición de los partidos políticos. De ese modo, la justificación normativa de la votación del referéndum como consulta directa de lo que opinan los ciudadanos y no sus representantes puede crear un cortocircuito. Sobre si los referéndums están demasiado intervenidos por intereses especiales que pueden subvertir su propósito teórico, la mejor defensa, tras el examen de los datos que existen en Estados Unidos, parece consistir en señalar que, en todo caso, la situación no es peor que en la elección

11. Arthur Lupia y John G. Matsusaka “Direct Democracy: New Approaches to Old Questions”, *Annual Review of Political Science*, vol. 7, n. 1, pp. 463-482, 2004; Arthur Lupia y Richard Johnston, “Are Voters to Blame? Voter Competence and Elite Maneuvers in Referendums”, en Matthew Mendelsohn y Andrew Parker (eds.), *Referendum Democracy: Citizens, Elites, and Deliberation in Referendum Campaigns*, Nueva York, Palgrave, 2001.

regular de representantes, tanto en el poder del dinero en las campañas como en la influencia de intereses especiales en la promoción de asuntos. El referéndum, en definitiva, es uno más en la democracia representativa.

Por una u otra vía, la promesa principal del referéndum es conseguir atraer en la dirección de la preferencia de la mayoría (del votante mediano) la posición de la legislación y las políticas públicas en los asuntos que interesan. Hasta donde yo sé, eso se ha comprobado de forma fehaciente solo en los Estados Unidos, gracias a la multiplicidad de referéndums de escala local y estatal. En particular, se han estudiado políticas para las que se tenían estimaciones independientes de la posición del votante mediano, como es el consentimiento parental en el aborto de adolescentes o la pena de muerte. De esa manera, se ha comprobado que en aquellos estados donde existe el referéndum la legislación está en una posición más cercana a la del votante mediano que en los estados donde no existe la institución del referéndum. A esa posición no se llega, en general, mediante referéndum, pero la existencia de la institución favorece que se aprueben políticas más cercanas a la opinión de la mayoría. Dicho sea de paso, la contribución del referéndum en esos casos es mover la política en una dirección más conservadora que en los estados que carecen de democracia directa: menos derecho al aborto y más pena de muerte.

## Conclusión

Se necesita una teoría política que desmitifique el valor de las decisiones por votación popular y que al mismo tiempo fortifique el valor de los mecanismos de participación y control: un término medio entre las posiciones más ingenuas y las más cínicas sobre los referéndums.

¿Qué perdemos cuando se confía en la llamada democracia directa? Obviamente, se pierde la responsabilidad de la decisión y, con ello, la rendición de cuentas y las explicaciones. Incluso el liderazgo, en lo que tiene de bueno. Cuando las circunstancias cambian, o aparece información no divulgada, o aparecen opciones no consideradas, las decisiones pueden cambiar y pueden explicarse. En último caso, puede cambiar el gobierno.

Las decisiones por referéndum se quieren firmes y definitivas. Durante la campaña del referéndum sobre la permanencia en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Otan) de España, en 1986, Felipe González, presidente del gobierno del país, dejó caer la pregunta a los ciudadanos de “quién administra el no”, que es una gran pregunta de campaña, pero es tanto como reconocer que el referéndum no era la mejor forma de tomar la decisión.

Se dirá que hay situaciones en las que ni la información es un problema, ni las alternativas son variables, ni las circunstancias pueden cambiar, por lo que delegar la decisión solo puede ser una merma democrática. Uno está o no está a favor de la pena de muerte, del matrimonio igualitario o de la necesidad de consentimiento paterno para abortar. Precisamente, esos son los asuntos en los que el referéndum parece inapelable y, sin embargo, también puede ser más peligroso. En cuestiones morales somos todos iguales de competentes, pero es que esas son las cuestiones en las que someterse a la visión de la mayoría es poco atractivo.

¿Qué ganamos? Con los referéndums populares se gana un mecanismo para ajustar las ofertas políticas a las demandas de los ciudadanos. Un mecanismo de sincronización, que no es lo mismo que de progreso. Se gana, además, en satisfacción, convicción y sentido de pertenencia. Existen no solo encuestas sobre eso sino hasta evidencia con experimentos controlados de democracia local: los vecinos que han podido elegir sus programas de desarrollo en referéndum, frente a los que han elegido representantes para ello, están más satisfechos con el resultado, mejor informados de los problemas y más dispuestos a contribuir. La misma evidencia señala, sin embargo, que las políticas elegidas no difieren de las adoptadas por delegación.

Pero esa ganancia es más que dudosa cuando se trata de consultas convocadas por iniciativa del Ejecutivo o del Legislativo. Los referéndums celebrados en 2016 en Gran Bretaña (abandono de la Unión Europea [UE]), Colombia (proceso de paz), Hungría (rechazo de las políticas migratorias europeas) e Italia (reforma constitucional para reforzar al Ejecutivo) son ejemplos todos de esa peor especie. Hasta el peor gobernante democrático (para sus opositores, digamos, Donald Trump) tiene que dar explica-

ciones de lo que hace, se le puede hacer cambiar de parecer, y se pueden bloquear o revertir muchas de sus políticas; nada de eso sucede cuando se decide abandonar la UE por votación popular. La apariencia de poder de los ciudadanos con el referéndum es un espejismo.

Los referéndums son más seguros si la iniciativa no está en manos de quien ya tiene el poder de decisión y si su escala no es la escala de las decisiones del “pueblo soberano”, sino simplemente del pueblo. El referéndum como forma de democracia local es algo prometedor para la democracia representativa y para los Estados con múltiples niveles de decisión. Permite experimentar y puede poner límite natural a las ambiciones contrarrepresentativas e identitarias del método, pues, así como hubo Bonapartes que hicieron pasar plebiscitos nacionales por democracia, seguiremos encontrando a quien haga pasar nuevas patrias por el espíritu de Porto Alegre.

# Globalización y democracia: ¿sustitutos o complementos?

JOSÉ FERNÁNDEZ-ALBERTOS<sup>1</sup>

De acuerdo con una visión cada vez más presente en el debate público, el hecho de que las economías nacionales estén hoy extraordinariamente expuestas internacionalmente provoca tensiones con el modo democrático de toma de decisiones que rige, al menos formalmente, en esas sociedades. Ministros de economía que se ven obligados a responder a crisis económicas *importadas* del exterior sobre las que apenas tienen control, gobiernos que han de incumplir promesas electorales para mantener el acceso a los mercados internacionales de crédito o partidos políticos que se ven forzados a limitar la competición electoral a aquellos temas en los que las autoridades nacionales todavía tienen algún margen de maniobra serían algunos ejemplos de ese fenómeno. Aunque no es una idea nueva<sup>2</sup>,

1. Doctor en ciencias políticas por la Universidad Harvard, Estados Unidos, máster y doctor-miembro por el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March, y licenciado en ciencias políticas y de la administración por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), España. Actualmente, desarrolla sus investigaciones en la intersección entre las áreas de economía política comparada, economía política internacional y política comparada.
2. Quizás el mejor ejemplo histórico de las tensiones entre las restricciones impuestas por la participación en un determinado orden económico internacional y las demandas políticas nacionales sean el colapso del régimen monetario de patrón oro a principios del siglo xx y la imposibilidad de reconstruirlo en el periodo de entreguerras. De acuerdo con una interpretación bastante establecida, el régimen de patrón oro –responsable en buena medida de la “edad dorada del capitalismo” de finales del siglo xix– quebró como consecuencia de los cambios políticos y económicos sucedidos a principios del siglo xx: la democratización y el incremento del poder político de los grupos que sufrían el proceso de ajuste requerido por las reglas de ese régimen monetario (Barry Eichengreen, *Golden Fetters: The Gold Standard*

algunos episodios recientes han hecho que esa tensión cobre particular peso en la discusión política. En la academia, es seguramente el economista Dani Rodrik<sup>3</sup> quien mejor ha articulado esa idea. De acuerdo a su “trilema de la gobernanza global”, en el límite no es posible hacer compatible una participación absoluta y sin restricciones en la economía mundial con el mantenimiento de la soberanía nacional —entendida como el hecho de que las principales decisiones sobre políticas públicas son adoptadas en el marco del Estado nación— y el principio de democracia —entendido como el requerimiento de que las principales decisiones políticas están alineadas con las preferencias mayoritarias del electorado. De acuerdo con ese trilema, el proceso de “hiperglobalización” que hemos presenciado en las últimas décadas desde el colapso del régimen de Bretton Woods en los años 1970 ha visibilizado las presiones a las que enfrentan los gobiernos para restringir su margen de maniobra democrática y a renunciar a su capacidad de decidir soberanamente sobre sus políticas públicas. El argumento implícito de esa interpretación es que la relación entre globalización y soberanía es una de sustitución: cuanto más exposición internacional de las economías nacionales, menor es la capacidad de esas sociedades para gobernarse democráticamente y de manera autónoma.

Sin embargo, existe otra posibilidad de entender la relación entre globalización y soberanía: aquella que defiende que un mayor grado de integración económica internacional, más allá de la de restringir el margen de maniobra, permite que las políticas públicas respondan de manera más fiel a las demandas de los ciudadanos. La existencia de mercados globalizados, conforme esa visión, hace viable la existencia de unidades políticas cada vez más pequeñas en las que la *distancia* entre las decisiones políticas y los ciudadanos son por definición menores. Bajo ese prisma, globaliza-

*and the Great Depression – 1919-1939*, Nueva York, Oxford University Press, 1996; Jeffrey A. Frieden, *Global Capitalism: Its Fall and Rise in the Twentieth Century*, Nueva York, W. W. Norton, 2006; Beth A. Simmons, *Who Adjusts? Domestic Sources of Foreign Economic Policy during the Interwar Years*, Princeton, Princeton University Press, 1997).

3. Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, Nueva York/Londres, W. W. Norton, 2011.

ción y soberanía no serían necesariamente sustitutos, sino que podrían ser complementos.

Este capítulo defiende la tesis de que las dos visiones contribuyen a entender diferentes aspectos de la compleja relación entre globalización y soberanía democrática, y que el siguiente paso es abandonar la idea de globalización como un proceso unívoco e indisoluble y evaluar qué aspectos de ese proceso, y bajo qué condiciones, provocan mayores o menores tensiones democráticas en el ámbito doméstico, en función de si potencian la relación de sustitución o de complementariedad. Saber bajo qué condiciones es esperable que la globalización entre en conflicto con la idea de gobierno democrático es fundamental, pues solo así será posible diseñar una estrategia política que facilite que la internacionalización económica sea *democráticamente sostenible*, algo cada vez más puesto en cuestión en el debate público.

El resto del capítulo está estructurado en cuatro secciones. Las dos primeras presentan la interpretación de la globalización y soberanía como sustitutas y como complementarias, respectivamente. La tercera parte desarrolla el argumento central del capítulo y discute una serie de factores que explicarían por qué bajo unas condiciones es previsible que prevalezca la relación de sustitución, y cuándo de complementariedad. La sección final extrae algunas lecciones de este ejercicio.

## **La tensión entre globalización y democracia: el trilema de la gobernanza global de Rodrik**

El argumento central de Rodrik<sup>4</sup> es que existen tres objetivos, en principio deseables desde el punto de vista político (la integración económica plena en los mercados internacionales, entendida como la eliminación total de barreras nacionales al libre movimiento de bienes, servicios y factores de producción; el mantenimiento de la soberanía nacional, entendido como que las principales decisiones políticas son adoptadas en el ámbito del Estado nación; y la democracia, entendida como que esas de-

4. Dani Rodrik, *op. cit.*, 2011.

cisiones políticas han de responder, aunque sea de manera imperfecta, a las demandas mayoritarias de la ciudadanía), que son en el última instancia incompatibles entre sí. Una primera posibilidad de combinar los objetivos del trilema es compaginar la participación plena en los mercados globales con el mantenimiento de la soberanía nacional, pero a costa de forzar que las decisiones políticas de determinado país no obedezcan a las demandas democráticas de sus ciudadanos. Las estrategias de internacionalización intensiva de los famosos Tigres Asiáticos o de la misma China en las últimas décadas del siglo xx serían un buen ejemplo de esa opción.

Es posible también que las decisiones en el ámbito de la soberanía nacional se tomen democráticamente y que, por tanto, reflejen las preferencias mayoritarias en la sociedad, aunque eso implicará imponer algunos límites al grado de integración internacional de la economía nacional. Rodrik pone como ejemplo de esa combinación el compromiso de Bretton Woods con el que se restauró el orden económico internacional tras la Segunda Guerra Mundial. Ese compromiso incluía límites explícitos a la exposición global de las economías nacionales que en aquel momento se encontraban en fase de reconstrucción; quizá el más evidente de ellos eran los controles a los movimientos transnacionales de capital, controles necesarios para el mantenimiento de políticas monetarias nacionales autónomas y que a su vez respetaran la estabilidad cambiaria internacional<sup>5</sup>.

Por último, y siempre según la lógica del trilema, existe la opción de superar al Estado nación como ámbito principal de toma de decisiones, lo

5. La necesidad de imponer restricciones a los movimientos internacionales de capital para garantizar la compatibilidad de la integración económica con la autonomía política procede de otro bien conocido como trilema en economía internacional: el modelo de Mundell-Fleming. De acuerdo con ese trilema, la estabilidad de los tipos de cambios nominales, la posibilidad de ejercer la autonomía monetaria y la movilidad internacional de capitales son incompatibles entre sí. Para garantizar el cumplimiento de dos de esos tres objetivos, hay forzosamente que renunciar al tercero (véase J. Lawrence Broz y Jeffrey A. Freiden, "The Political Economy of Exchange Rates", en Barry R. Weingast y Donald A. Wittman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press, 2006; Maurice Obstfeld, Jay C. Shambaugh y Alan M. Taylor, "The Trilemma in History: Tradeoffs among Exchange Rates, Monetary Policies, and Capital Mobility", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 87, n. 3, pp. 423-438, 2005).

que permitiría, al menos en teoría, la coexistencia del mantenimiento del principio democrático que impone que las decisiones tienen que tener apoyo popular (aunque en ese caso en el plano supranacional) y la integración plena en los mercados internacionales. El proceso de integración regional en Europa, que incluye la creación de instituciones representativas supranacionales y de procesos de toma de decisiones a nivel continental, es seguramente el ejemplo que más se acerca a esa posibilidad teórica. Sin embargo, como el propio Rodrik reconoce, es una posibilidad en la cual que se enfrenta a fortísimos problemas de viabilidad política. Como la misma experiencia de la Unión Europea (UE) pone de manifiesto, a pesar de la existencia de instituciones por encima de las estatales, las opiniones políticas se siguen articulando nacionalmente, lo que dificulta la emergencia de un cuerpo político, un *demos*, europeo. Además, la transferencia de soberanía hacia la UE, necesaria para crear una auténtica “democracia supranacional”, enfrenta cada vez a mayores obstáculos políticos en la mayoría de los países miembros.

Por lo tanto, si al menos en el corto y medio plazo esta última posibilidad es políticamente inviable, el trilema se transforma en un dilema: cada paso hacia una mayor integración económica tensionará el principio democrático según el cual las decisiones políticamente relevantes (sobre regulación de mercados, redistribución del ingreso, etc.) han de estar avaladas por mayorías sociales. Para Rodrik, la creciente contestación al proceso de hiperglobalización observada en las últimas décadas es evidencia a favor de la tesis central del trilema. Solo si se logra que la globalización sea ordenada y controlada por los propios Estados, será compatible con el mantenimiento de los principios democráticos. De otra manera, esas tensiones corren el riesgo de hacer a esa globalización políticamente insostenible.

¿En qué consiste esa tensión entre hiperglobalización y democracia? ¿Qué es exactamente lo que las hace incompatibles entre sí? Para entender esa tensión es seguramente útil recurrir a uno de los argumentos centrales usados por Karl Polanyi<sup>6</sup> para explicar la creación y el desarrollo de las economías de mercado modernas. Para Polanyi, el proceso mediante

6. Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon, 1944.

el cual las sociedades progresivamente fueron mercantilizando la práctica totalidad de las actividades económicas no es en absoluto neutral ni natural, sino que genera inevitablemente tensiones sociales y políticas, y precisamente por eso requiere determinada acción del Estado para que sea exitoso. Dicho de otra forma, y contra la idea extendida que presenta al Estado y al mercado dos formas antagónicas de organización social, Polanyi defiende que, lejos de esa contradisposición, rige una relación de complementariedad entre los dos: los mercados no surgen *espontáneamente*, sino que necesitan del Estado para crearse y expandirse.

La expansión de los mercados requiere la intervención del Estado también en el plano internacional, en dos sentidos. Primero, la eliminación de los obstáculos económicos asociados a la existencia de fronteras nacionales exige un notable activismo estatal, reduciendo regulaciones y/o adoptando otras nuevas, en el mejor de los casos de forma coordinada con los nuevos socios comerciales. Muchas de esas exigencias entrarán en tensión con las demandas políticas exclusivamente nacionales que determinaban el equilibrio político antes de la apertura: el cumplimiento de obligaciones internacionales asociado a la decisión de abrir la economía puede que impida regular de la misma forma los procesos productivos, subsidiar las mismas actividades o alterar los precios de determinadas actividades. Las decisiones en todos esos ámbitos, que antes se tomaban de forma supuestamente independiente en un contexto nacional supuestamente autónomo y soberano, ahora se verán condicionadas por la existencia de compromisos económicos internacionales que restringen el margen de maniobra político de los gobiernos nacionales.

En segundo lugar, los procesos de apertura típicamente producen interrupciones (grupos ganadores y grupos perdedores, oportunidades de negocio, pero también exposición a nuevos riesgos) a las que los gobiernos se ven forzados a responder con nuevas políticas, bien compensando o asegurando a los potenciales perdedores, bien limitando su poder político<sup>7</sup>. Si esas interrupciones son suficientemente grandes y el Estado se ve

7. Es así como una buena parte de la literatura en economía política interpreta la relación entre apertura económica y tamaño del Estado: en las economías más expuestas, los gobiernos

incapaz de responder ante ellas con un nuevo equilibrio político –quizás debido a limitaciones impuestas por el propio proceso de internacionalización–, se abre la posibilidad de que surjan nuevos movimientos políticos aislacionistas y proteccionistas que enfrenten a una globalización “políticamente insostenible”.

Uno de los casos más visibles de esas tensiones entre las demandas internacionales y las nacionales es el de la Unión Económica y Monetaria (UEM) dentro de la UE, y en especial su gestión del proceso de ajuste macroeconómico tras la crisis financiera. En el conjunto de países que tienen el euro como moneda, la política monetaria está totalmente delegada a una institución supranacional, el Banco Central Europeo (BCE), así como la política fiscal, aunque formalmente en manos de los gobiernos nacionales, está fuertemente condicionada por las reglas de gobernanza macroeconómica de la eurozona. Sin embargo, cuando en el contexto de crisis económica los ciudadanos vieron como se estancaba la actividad económica y crecía el desempleo, miraron a sus (impotentes) gobiernos nacionales, a quienes castigaron duramente en las urnas<sup>8</sup>. Una importante brecha entre lo que los electorados demandaban y lo que la pertenencia a la UEM exigía empezó a crecer en algunos países de la periferia europea, tensionando los sistemas de partidos existentes, alimentando el euroescepticismo en algunos casos y creando un espacio político que pronto ocu-

se ven forzados a compensar a los grupos perdedores de la apertura y/o a asegurar frente a los nuevos riesgos generados por ella (Alicia Asderà y Carles Boix, “Trade, Democracy, and the Size of the Public Sector: The Political Underpinnings of Openness”, *International Organization*, vol. 56, n. 2, pp. 229-262, 2002; David Cameron, “The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis”, *The American Political Science Review*, vol. 72, n. 4, pp. 1243-1261, 1978; Dani Rodrik, “Why do More Open Economies Have Bigger Governments?”, *Journal of Political Economy*, vol. 106, n. 5, pp. 997-1032, 1998). En un enfoque algo diferente pero complementario, es precisamente la existencia de estructuras corporatistas que garantizan la inclusión de capital y trabajo en el proceso de toma de decisiones, lo que predispone a ciertas economías a integrarse con más éxito en los mercados globales (Peter J. Katzenstein, *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 1985).

8. Larry M. Bartels, “Ideology and Retrospection in Electoral Responses to the Great Recession”, en Nancy Bermeo y Larry M. Bartels (eds.), *Mass Politics in Tough Times: Opinions, Votes and Protest in the Great Recession*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press, 2014.

paría nuevas fuerzas contestatarias del *statu quo*<sup>9</sup>. Aunque al menos hasta el momento de escribir estas líneas las fuerzas centrípetas que mantienen unida la eurozona son suficientemente sólidas para evitar que esas tensiones amenacen con romper ese orden macroeconómico<sup>10</sup>, sigue irresuelta la cuestión de cómo los electorados europeos tolerarán en el largo plazo las restricciones impuestas por la pertenencia de sus países a un orden económico supranacional que tiene evidentes dificultades para canalizar sus demandas políticas.

### **Los mercados globales como favorecedores de la cercanía entre representantes y representados: globalización y democracia como complementos**

En la perspectiva del trilema de Rodrik, cuando la exposición a los mercados internacionales de las sociedades nacionales es extrema, su capacidad para decidir sobre cómo se gobierna queda mermada. Sin embargo, existe otra forma alternativa de entender la relación entre apertura económica y democracia, aquella que defiende que la globalización, lejos de actuar como una camisa de fuerza, de hecho expande la capacidad de autogobierno de los países y de las sociedades. Aunque el argumento de la globalización como “habilitadora” de la democracia toma muchas formas, quizá sea en los trabajos de Alesina y Spolaore<sup>11</sup>, donde queda expuesto con mayor claridad analítica.

El punto de partida de Alesina y Spolaore es que, a la hora de determinar el tamaño de los países, las sociedades enfrentan un dilema: por una

9. Es de hecho posible analizar las diferentes fases de gestión de la crisis y la tensión entre democracia, integración y desarrollo de formas de gobierno supranacionales a la luz del trilema de la gobernanza global de Rodrik (José Fernández-Albertos, “Lecciones de la Crisis para el Gobierno Económico de Europa”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 165, pp. 163-187, 2014).
10. José Fernández-Albertos y Alexander Kuo, “Economic Hardship and Policy Preferences in the Eurozone Periphery: Evidence From Spain”, *Comparative Political Studies*, vol. 49, n. 7, pp. 874-906, 2016.
11. Alberto Alesina y Enrico Spolaore, *The Size of Nations*, Cambridge (Estados Unidos), MIT Press, 2003.

parte, ser grande tiene ventajas —la fundamental es que hay economías de escala en la provisión de ciertos servicios públicos, lo que hace que el coste por individuo para financiarlos sea más bajo cuanto más habitantes tenga el país en cuestión—, pero tiene también un inconveniente fundamental: un mayor número de individuos implicará una mayor heterogeneidad de preferencias, por tanto será más difícil que las políticas públicas satisfagan a un mayor número de ellos simultáneamente. En principio, cuanto más importante sea economizar la provisión de bienes públicos, mayores son las ventajas del tamaño y, por tanto, más intensa la tendencia hacia unificar jurisdicciones preexistentes; por el contrario, cuanto más importante sea ajustar las políticas a las preferencias de los ciudadanos, mayores son las ventajas de las unidades políticas pequeñas y, así, más fuertes son las presiones para descentralizar o incluso romper con los países existentes y crear unidades políticas nuevas.

Es fácil ver cómo el proceso de globalización afecta al dilema entre tamaño y cercanía a las preferencias de los individuos. Una de las principales ventajas que confería a los países el incluir a un gran número de habitantes en su seno era la de garantizar la existencia de un mercado nacional suficientemente grande, que permitía la división del trabajo y la especialización productiva, y con ellas el crecimiento económico. Si los mercados internacionales están cerrados, ser un Estado pequeño resulta económicamente muy costoso, pues la autarquía impone un claro freno a la especialización. ¿Pero qué ocurre si existen mercados globales a los que exportar y de los que importar libremente? En ese caso, los países pequeños pueden también beneficiarse de la especialización productiva, con lo que una de las principales ventajas de tener un país grande —disponer de un mercado también grande— desaparece. La apertura económica hace, por esa razón, que las unidades políticas pequeñas se hagan más viables y atractivas. El coste de tener muchas políticas diferenciadas que permitan satisfacer mejor las demandas de diferentes grupos ya no es tan grande. En definitiva, para Alesina y Spolaore, es natural que la integración económica genera *desintegración política*.

Desde esa perspectiva, el proceso de globalización hace viable la existencia de unidades políticas más pequeñas —es un hecho empírico que el

número de jurisdicciones ha aumentado en la reciente ola globalizadora—, lo que a su vez permite que las políticas públicas reflejen más fielmente las preferencias de los ciudadanos. Globalización y democracia no son sustitutos, sino *complementos*. Un trabajo empírico reciente que analiza las percepciones ciudadanas sobre la representación política y las políticas públicas en función del tamaño de las unidades políticas encuentra evidencia consistente con algunos de los supuestos de ese argumento: los países pequeños tienden a tener electorados que valoran mejor la provisión de servicios públicos y están menos divididos a la hora de evaluar la función representativa del sistema político<sup>12</sup>. Si se confirma que el proceso globalizador libera a las sociedades de la necesidad de garantizar a los productores locales mercados nacionales suficientemente grandes para ser económicamente viables, la mayor descentralización política que eso posibilita permitirá que las decisiones respondan de manera más diferenciada a las heterogéneas demandas de los electorados, satisfaciendo así a más de ellas.

Es evidente, sin embargo, que la mayor democratización facilitada por el vínculo entre integración económica y desintegración política tiene un claro límite: las políticas demandadas por los electorados no pueden referirse al ámbito de la integración económica, ni a políticas que, aunque de manera colateral, pongan en cuestión el mantenimiento del orden económico globalizado. Dicho de otra forma, las sociedades globalizadas pueden autogobernarse *mejor*, pero siempre que ese autogobierno no interfiera en las reglas que sostienen la globalización. Y es en ese punto donde el desacuerdo entre globalizadores y escépticos se hace visible: mientras que para los primeros esas limitaciones no suponen grandes restricciones (o pueden ser incluso limitaciones saludables) a la capacidad de los gobiernos de responder a las demandas de sus ciudadanos, para los segundos el mantenimiento irrestricto de la libertad de movimientos de bienes, servicios y factores de producción afecta inevitablemente a cuestiones fundamentales

12. Nicholas Charron, José Fernández-Albertos y Victor Lapuente, “Small is Different Size, Political Representation and Governance”, *International Center for Public Policy Working Paper Series*, n. 81, 2012, disponible en: <http://scholarworks.gsu.edu/icepp/81>, acceso en: 27 ene. 2017.

sobre las cuales la ciudadanía tiene una voluntad de decidir en cómo son gestionadas: la regulación de los procesos de producción, la generosidad de los derechos laborales o sociales, o las políticas medioambientales.

Por consiguiente, la compatibilidad o incompatibilidad de la globalización con la democracia dependerá de en qué medida las exigencias del orden económico globalizado y las demandas políticas mayoritarias de las sociedades nacionales sean o no compatibles entre sí. Si no lo son, la conclusión optimista derivada del enfoque de Alesina y Spolaore prevalece: la globalización puede incluso lograr que los ciudadanos acaben disfrutando de políticas públicas más ajustadas a sus deseos. Pero si no lo son, si la participación en el orden económico internacional exige de los gobiernos la adopción de políticas que chocan con lo que sus votantes les reclaman, la incompatibilidad entre hiperglobalización y democracia señalada por el trilema de Rodrik pasa entonces al primer plano. En la siguiente sección se analizan algunos parámetros que afectan al grado de tensión entre las presiones externas globalizadoras y las demandas políticas internas. En la medida en que algunos de esos parámetros son alterables por el proceso político, ese listado de condiciones que mitigan la tensión entre globalización y democracia puede entenderse como una (humilde) propuesta de herramientas que sirvan para que el proceso de internacionalización económica sea políticamente más sostenible.

## **Factores que tensionan o suavizan la relación entre globalización y democracia**

Es evidente que no todas las sociedades con economías abiertas viven de igual forma las tensiones democráticas que supuestamente imponen participar en un orden económico internacional globalizado. Aunque es innegable que en tiempos recientes hemos visto manifestaciones muy visibles de esas tensiones (la crisis política generada por la gestión de la gran recesión en la eurozona es quizá el mejor ejemplo de ello), no es menos cierto que algunos de los países con las instituciones y las prácticas más democráticas del mundo (y reconocidas como tales por sus propios ciuda-

danos) parecen ser capaces de convivir sin mayor problema con los niveles más altos de integración económica. ¿De qué depende esa variación? ¿Por qué a veces los principios democráticos conviven pacíficamente con las fuerzas globalizadoras (esto es, la relación entre esas dos fuerzas parecería estar dominada por la lógica de la complementariedad), mientras que otras veces las democracias parecen incapaces de gestionar las exigencias que las fuerzas globalizadoras imponen sobre ellas (es decir, impera la lógica de la sustitución)? A continuación se discuten, aunque de forma muy exploratoria, qué factores deberían hacer prevalecer la lógica de la complementariedad y, por ende, hacer más tolerable desde el punto de vista político la compatibilidad entre globalización y democracia.

#### Variación por tipos de países

Un primer factor que hace menos probable que las exigencias de la globalización entren en conflicto con las demandas políticas internas es la existencia de amplios segmentos de la población dependientes de la apertura. Con respecto a aquellos grupos que derivan sus ingresos del flujo de exportaciones —o que indirectamente dependen del buen desempeño del sector exportador—, es difícil pensar que expresen preferencias sobre las políticas públicas nacionales que puedan suponer un riesgo al acceso a los mercados exteriores. Así pues, en los países en los que esos grupos sean particularmente numerosos, y/o políticamente centrales (por ejemplo, porque estén bien organizados, o porque ocupen sectores estratégicos de la economía), es esperable que el conflicto entre globalización y demandas democráticas domésticas no exista, o, en todo caso, que se manifieste de manera más atenuada. Esa es seguramente la razón por la cual los países con algunas de las economías más internacionalizadas del mundo, los pequeños países del centro y norte de Europa, apenas hayan experimentado en la historia reciente esas tensiones políticas entre globalización y demandas democráticas nacionales. El enorme poder político del sector exterior en esos países —derivado no solo de su peso electoral sino también de la existencia de estructuras de gobernanza macroeconómica diseñadas específicamente para amplificar el peso de sus preferencias en el proceso de toma de decisiones— explicaría esa aparente paradoja.

La historia de la unificación monetaria en Europa ofrece un buen ejemplo de cómo la centralidad del sector exterior en el proceso político puede facilitar la coexistencia entre globalización y democracia<sup>13</sup>. Desde los primeros intentos de integración monetaria en el continente en los años 1970, algunos países europeos fuertemente internacionalizados y dependientes de los intercambios comerciales con Alemania habían progresivamente adaptado sus economías políticas (las reglas de gobernanza de su política fiscal, la estructura y los patrones de la negociación colectiva, las políticas de ingresos) para mantener la competitividad exterior en el nuevo escenario, y lo hicieron de forma más o menos consensuada entre partidos y actores sociales. La pérdida de soberanía que supuso la adopción de la moneda única europea unas décadas después no implicó para esos países un cambio particularmente problemático desde el punto de vista político. Difícilmente se puede entender ese proceso de adaptación sin el papel central del sector exterior en esas economías. Tiene poco sentido hablar de choque de preferencias nacionales y exigencias globales cuando las demandas mayoritarias en esas sociedades están tan fuertemente alineadas con las de los grupos que se benefician de la internacionalización económica. Muy diferente fue la adaptación al nuevo escenario de integración monetaria en aquellos países en los que el sector exterior, mucho más débil políticamente, no fue capaz de promover en el conjunto de la economía los costosos cambios institucionales requeridos por la pérdida de la autonomía monetaria. En esos contextos, la adopción de la moneda única facilitó la llegada de capital exterior, que rápidamente se tradujo en importantes pérdidas de competitividad de la industria nacional, con consiguientes incrementos de los déficits comerciales. A diferencia de la pacífica aceptación de la integración monetaria en los países pequeños del norte de Europa, el necesario reequilibrio de esos déficits en los países periféricos menos internacionalizados (vía devaluación interna) implicó un fuerte conflicto entre sectores económicos y grupos de población, vi-

13. Bob Hancké y Martin Rhodes, "EMU and Labor Market Institutions in Europe: The Rise and Fall of National Social Pacts", *Work and Occupations*, vol. 32, n. 2, pp. 196-228, 2005.

sibilizándose de manera clara la tensión entre las demandas políticas mayoritarias y las exigencias de la pertenencia al orden monetario europeo<sup>14</sup>.

Otra dimensión que divide a los países en cómo compatibilizan apertura y obediencia a las demandas mayoritarias emanadas del sistema político local es la posición que ocupa respecto del movimiento internacional de flujos de capital: ¿son países que reciben financiación exterior (es decir, son deudores netos) o son países que invierten su excedente de capital en el exterior (es decir, son acreedores netos)? Una de las lecciones más evidentes de las crisis financieras de las últimas décadas es lo difícil que resulta anticipar con precisión cuándo y cómo sucederán, y que las consecuencias de los procesos de ajuste son económica y políticamente mucho más largas y tortuosas en aquellos países que dependían de la llegada continua de flujos de inversión del exterior antes de la llegada de la crisis<sup>15</sup>. Por esa razón, la convivencia entre globalización y demandas democráticas nacionales será mucho menos conflictiva en países acreedores que en países deudores. Evidentemente, la posición acreedora o deudora del país no es algo que puedan modificar fácilmente los gobiernos en el corto plazo. Pero la constatación de que la volatilidad financiera internacional tensiona especialmente a los países estructuralmente dependientes de llegadas de flujos de capital es algo que debería llevar a los decisores políticos al menos a reflexionar sobre los costes *políticos* asociados a ciertas estructuras económicas en un entorno de cada vez mayor exposición a los mercados internacionales.

Las implicaciones políticas de la condición de acreedor o deudor son aún mayores en contextos, como el de la eurozona, donde la tradicional

14. La literatura sobre cómo las preferencias e instituciones macroeconómicas nacionales se acomodan o entran en conflicto con la UEM europea es muy amplia. Una revisión —y una visión crítica del proceso— se puede encontrar en Torben Iversen, David Soskice y David Hope, “The Eurozone and Political Economic Institutions”, *Annual Review of Political Science*, vol. 19, n. 1, pp. 163-185, 2016.

15. A partir sobre todo de la experiencia latinoamericana durante la crisis de la deuda de los años 1980, una extensa literatura en macroeconomía ha estudiado las consecuencias de las paradas repentinas en el acceso a la financiación exterior (*sudden stops*). Una referencia clásica es Guillermo A. Calvo, “Capital Flows and Capital-market Crises: The Simple Economics of Sudden Stops”, *Journal of Applied Economics*, vol. 1, n. 1, pp. 35-54, nov. 1998, disponible en: <http://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/volume1/calvo.pdf>, acceso en: 27 ene. 2017).

herramienta de ajuste a las crisis de competitividad —la política de tipos de cambio— no existe. Los desequilibrios de competitividad y la crisis de deuda que desembocó en Europa la crisis financiera mundial tenían, simplificando mucho, dos posibles soluciones: bien estimulando la demanda en los países acreedores y reestructurando la deuda a los países en la periferia, bien a través de un proceso de devaluación interna en los países deudores. La cuestión es que esa decisión política sobre el reparto de costes durante el proceso de ajuste en el seno de una unión monetaria está, en ausencia de instituciones supranacionales con control sobre la política fiscal, en manos totalmente de los países acreedores. Mientras que esos países pueden si lo desean cargar todo el coste del ajuste en los deudores (si optan por la segunda opción), a los deudores no les queda más que aceptar resignados las políticas adoptadas por los acreedores, al no poder influir en las políticas fiscales del resto de los miembros de la UEM<sup>16</sup>. El reconocimiento de esa asimetría de poder político dentro de las uniones monetarias sin unión fiscal está detrás del origen de muchas de las críticas al diseño de la moneda única actual, así como de la demanda por una verdadera supranacionalización de la política fiscal en la que las decisiones sobre los procesos de ajuste sean tomadas de forma solidaria entre todos los miembros de la unión. Y esa asimetría sirve también para entender por qué reconciliar las exigencias de la pertenencia a la eurozona con las demandas electorales de la ciudadanía ha sido relativamente más fácil en los países acreedores que en los deudores.

En definitiva, aquellos países donde el sector exterior es grande, donde se goza política e institucionalmente de una posición privilegiada y que ocupan una posición acreedora neta en la economía global sufrirán menos las tensiones democráticas delineadas en el trilema de la gobernanza global de Rodrik. En ellos, los electorados no piden a los gobiernos políticas que pongan en riesgo la participación de la economía nacional en los mercados globales. Además, los procesos de ajuste que siguen a las crisis internacio-

16. Jeffrey Frieden, “The Political Economy of Adjustment and Rebalancing”, *Journal of International Money and Finance*, n. 52, pp. 4-14, 2015, disponible en: [http://scholar.harvard.edu/files/jfrieden/files/frieden2015\\_jimf.pdf](http://scholar.harvard.edu/files/jfrieden/files/frieden2015_jimf.pdf), acceso en: 27 ene. 2017.

nales no suelen implicar la adopción de políticas particularmente impopulares. En esos contextos, la globalización es democráticamente sostenible.

Variación en función del contexto económico y político

A partir especialmente de la experiencia de la Gran Depresión, sabemos que los periodos de crisis económicas son terreno fértil para la propagación de tendencias proteccionistas y aislacionistas. Realmente, la mayor parte de los estudios de opinión pública hacia la integración económica internacional suelen constatar que los ciudadanos son más favorables a la apertura durante los periodos de crecimiento<sup>17</sup>. Existen varios mecanismos causales que pueden dar cuenta de esa relación: desde el punto de vista de la demanda, el descontento generado en periodos de recesión provoca que se desencadenen nuevas exigencias al sistema político para asegurar los ingresos de cada vez más sectores de la economía. De esa manera, reducir la competencia de productos extranjeros puede ser una forma fácil de hacerlo. Desde el punto de vista de la oferta, en periodos de crisis económica los gobiernos disponen de un margen de maniobra mucho más limitado —especialmente en el ámbito presupuestario— con lo que resulta menos viable responder a esas demandas mediante políticas de gasto que compensen a los sectores agraviados por la recesión.

Sabemos que la apertura económica genera ganancias agregadas asociadas a una mayor eficiencia en la asignación de los recursos, pero también lleva asociadas importantes consecuencias distributivas, a menudo considerables<sup>18</sup>. Los “perdedores” (ya sean factores de producción, sectores económicos o zonas geográficas) pueden en principio ser compensados de

17. Richard C. Eichenberg y Russell J. Dalton, “Europeans and the European Community: The Dynamics of Public Support for European Integration”, *International Organization*, vol. 47, n. 4, pp. 507-534, 1993.

18. El grado de responsabilidad del proceso de globalización en los cambios en la distribución del ingreso es objeto de un encendido debate académico, recientemente agudizado por una serie de trabajos que encuentran que la última fase globalizadora está íntimamente relacionada con el fuerte declive de ciertas economías regionales. Véase, por ejemplo, David H. Autor, David Dorn y Gordon H. Hanson, “The China Shock: Learning from Labor-market Adjustment to Large Changes in Trade”, *Annual Review of Economics*, vol. 8, n. 1, pp. 205-240, 2016.

tal forma que la internacionalización sea realmente una mejora de Pareto. Sin embargo, cabe preguntarse bajo qué circunstancias es previsible que esas políticas de compensación se lleven a cabo. En condiciones de bonanza económica, el aumento generalizado de la “tarta” hará que sea relativamente factible encontrar recursos para satisfacer a los perdedores. Es así como probablemente haya que interpretar la feliz combinación de integración económica, robusto crecimiento económico y expansión de los Estados de bienestar en las décadas que siguieron al fin de la Segunda Guerra Mundial en Europa Occidental. En contextos de crisis, sin embargo, el conflicto distributivo entre grupos sociales y sectores económicos se agudiza, lo que hace que sea más complicado articular coaliciones suficientemente amplias para poner en marcha políticas de compensación de los perdedores. En ausencia de garantías creíbles de que habrá algún tipo de compensación o reparto de los beneficios entre los grupos adversamente afectados por la globalización, una parte de la población empezará a exigir políticas que frenen *en origen* las dinámicas causantes de sus agravios: la decisión de abrir la economía será así políticamente contestada. Quizá el aumento de la popularidad del proteccionismo en los últimos años tiene que ver precisamente con esto: no tanto (o no solo) con que más y más individuos perciban que la globalización genera beneficios para otros y costes para ellos, sino con que las promesas que se hacen desde el sistema político de que el conjunto de la economía se acabará beneficiando gracias al crecimiento y a políticas públicas inclusivas son poco creíbles en un contexto de crisis. De acuerdo a esa lógica, el escenario que muchos economistas vaticinan para las próximas décadas de estancamiento secular sería particularmente preocupante para la relación entre globalización y democracia. Si un largo periodo de bajo crecimiento consolida las tendencias aislacionistas en la opinión pública, el conflicto entre las exigencias de la globalización y las preferencias de los electorados será cada vez más acusado.

Una variable que puede hacer más o menos esperable que la apertura económica vendrá acompañada de la adopción de políticas que eviten que las ganancias se concentren en determinados grupos es el grado de cohesión social de la sociedad. La razón es que las medidas con un fuerte componente redistributivo son más tolerables políticamente cuando

la distancia (social, pero también entre económica) entre quienes las financian y quienes se beneficia de ellas no es muy grande<sup>19</sup>. No es quizá casualidad que algunos de los países que de forma más exitosa han logrado imponer políticas de ajuste después de periodos de crisis hayan sido los más igualitarios —la experiencia del ajuste de las sociedades escandinavas ante las crisis financieras de los años 1990 es un buen ejemplo de ello. En esos contextos, es más sencillo articular acuerdos sobre el reparto de los costes del ajuste que sean percibidos como “justos” por todos los grupos sociales que en sociedades divididas y fragmentadas, donde la permanente sensación de agravio dificulta esos acuerdos<sup>20</sup>.

En consecuencia, en contextos de crisis económica con alta desigualdad, y en los que sea difícil esperar que surjan compromisos creíbles de compensación a los grupos más vulnerables frente a la apertura, el conflicto distributivo que inevitablemente va ligado a la internacionalización es probable que degenera en crisis políticas que tensionen la relación entre globalización y democracia.

Variación en función de las políticas y los objetivos

Cuando pensamos en términos de políticas concretas, es relativamente fácil imaginar ejemplos en los que las demandas de la internacionalización económica y las opiniones públicas nacionales no vayan de la mano. Sin embargo, es conveniente recordar que en la mayor parte de las ocasiones las políticas no son objetivos en sí mismos, sino medios para alcanzar otros fines, que son los que en última instancia preocupan a la ciudadanía. Así pues, lo que nos debería preocupar no es la existencia de conflicto entre las exigencias de la globalización y las preferencias mayoritarias del electorado en relación a medidas determinadas aisladamente, sino sobre si los electorados dispo-

19. Una exposición de ese argumento, incluyendo una aplicación empírica de la variación en la demanda de políticas redistributivas entre países se puede ver en Noam Lupu y Jonas Pontusson, “The Structure of Inequality and the Politics of Redistribution”, *American Political Science Review*, vol. 105, n. 2, pp. 316-336, 2011.

20. Desarrollo ese punto en más detalle en José Fernández-Albertos, *Democracia Intervenida: Políticas Económicas en la Gran Recesión*, Madrid, Los Libros de la Catarata/Fundación Alternativas, 2012.

nen de mecanismos alternativos para conseguir los mismos fines sin que interfieran con la participación del país en un orden económico globalizado.

Un buen ejemplo en ese sentido puede ser el debate en torno a la sostenibilidad de las políticas del Estado del bienestar en las economías abiertas. Para algunos, ese tipo de programa es cada vez menos viable, dada la alta carga fiscal que impone a los productores nacionales que han de competir con empresas basadas en lugares donde esas cargas no existen o son mucho más reducidas. La globalización, de acuerdo con esa visión, impondría una “competición a la baja” en políticas sociales. Sin embargo, análisis cuidadosos de la relación entre la exposición a la competición internacional y los cambios en los patrones de políticas nacionales de gasto revelan que esa relación es algo más compleja que lo asumido por esa simple hipótesis. De ese modo, por ejemplo, Burgoon<sup>21</sup> muestra que si bien parece existir cierta evidencia que vincula a la globalización con la contención o reducción del gasto en determinadas partidas, hay otros ámbitos (políticas educativas, políticas activas de mercado de trabajo) en los que de hecho la mayor exposición a la competición internacional parece estar asociada a *incrementos* en el gasto –posiblemente porque hay programas de gasto público que hacen a las empresas nacionales más competitivas, no menos<sup>22</sup>.

La globalización puede que esté detrás de determinados cambios en los contenidos del “paquete” de políticas públicas actuales, al hacer determinadas medidas dañinas o contraproducentes. Pero la cuestión políticamente relevante es si los gobiernos son capaces de diseñar otros paquetes que sí sean compatibles con la realidad de la apertura económica, pero que satisfagan los objetivos (en términos de seguridad de ingresos, de redistribución, de bienestar, etc.) que siguen demandados por sus electorados.

21. Brian Burgoon, “Globalization and Welfare Compensation: Disentangling the Ties that Bind”, *International Organization*, vol. 55, n. 3, pp. 509-551, 2001.

22. Sobre la compleja relación entre la globalización y la capacidad de los Estados de implementar diferentes políticas de gasto, véase, por ejemplo, Layna Mosley, “Globalisation and the State: Still Room to Move?”, *New Political Economy*, vol. 10, n. 3, pp. 355-362, 2005.

## Conclusión

En este capítulo se han tratado de presentar dos visiones aparentemente contradictorias sobre la relación entre la creciente integración global de las economías nacionales y la exposición y capacidad de las sociedades nacionales de autogobernarse democráticamente. De acuerdo a una hipótesis –la de la sustitución–, el proceso de hiperglobalización intensificado en las últimas décadas impone fuertes restricciones al ejercicio de la democracia en el ámbito nacional: los gobiernos se ven impedidos de responder a muchas demandas democráticas de sus ciudadanos porque chocan con los compromisos globalizadores a los que se han sometido sus países. De acuerdo con la segunda hipótesis –la de la complementariedad–, es de hecho la existencia de mercados globalizados, lo que permite que las sociedades puedan organizarse de manera más flexible, constituyendo unidades políticas más pequeñas o descentralizándose, pudiendo, de esa suerte, satisfacer de manera más flexible las preferencias heterogéneas de los ciudadanos.

El principal mensaje del capítulo es que esas dos visiones no son del todo incompatibles, analizando bajo qué condiciones es razonable que prevalezca una visión sobre la otra. Cuando las sociedades no comparten de manera mayoritaria las preferencias de los sectores más expuestos internacionalmente, cuando compensar a los perdedores de la apertura es políticamente difícil, cuando las sociedades son muy desiguales y cuando no existen políticas públicas alternativas a las existentes que logren los mismos objetivos, pero que sean compatibles con la existencia del orden económico globalizado, es esperable que las tensiones entre globalización y democracia señaladas por el trilema de Rodrik se agudicen.

El principal mensaje de este ejercicio es claro: para que la globalización sea políticamente sostenible, la principal tarea de los actores políticos, de los gobiernos y de las instancias supranacionales que la defienden debería ser promover las condiciones bajo la cual la coexistencia entre internacionalización económica y autogobierno democrático sea más viable.

# Crise política? Democracia representativa *versus* democracia participativa? Crise fiduciária e desafios da política como espaço de diálogo e negociação

MURILO VIEIRA KOMNISKI<sup>1</sup>

## Conjuntura

Vivemos tempos de incertezas no mundo; de crise nos sistemas políticos e partidários tradicionais da democracia liberal representativa, em quadros de maior ou menor grau; de fricções institucionais que vão das experiências recentes da Primavera Árabe, abarcando países do norte da África e do Oriente Médio, à instabilidade na Grécia e Espanha, ao surgimento dos “indignados” da Espanha (que, a partir de 2011, espalhou-se por vários países, entre eles o Brasil), à chegada ao cenário político de novos partidos (a exemplo do Syriza-Grécia e do Podemos-Espanha), bem como às experiências contestatórias de grande escala nos Estados Unidos (Occupy Wall Street) e grupos mais radicalizados como os *black blocks* em vários países ocidentais. O *leitmotiv* que perpassa o cenário seria a caracterização desses novos movimentos sociais com baixa vinculação partidária e social (não mais pautada pela filiação partidária, pelo voto e por reivindicações

1. Diplomata, poeta, fotógrafo, professor e ativista cultural. Membro do Grupo de Análise da Conjuntura Internacional da Universidade de São Paulo (Gacint-USP), do Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI) – e de diversos *think tanks* sobre política e cultura. Foi chefe da assessoria internacional da Secretaria de Governo e da Secretaria Especial para os Direitos Humanos da Presidência da República (anos 2005-2007, 2013, 2015-2016), do Ministério das Comunicações (anos 2015 e 2016) e assessor do Ministério da Defesa (2014). Vale ressaltar que as observações feitas neste artigo são relativas a posições pessoais do autor, não denotando posicionamento oficial do Estado e do governo brasileiros.

classistas e sindicais) e com pautas extremamente difusas, como no caso das manifestações que eclodem no Brasil desde junho de 2013.

É possível observar que movimentos sociais contestatórios já vinham se fortalecendo desde o final dos anos de 1990 e início dos anos 2000, com destaque para os chamados movimentos “altermundistas”, de contestação à globalização financeira e, no espaço interamericano, para a Área de Livre Comércio das Américas (Alca). O próprio surgimento do Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, em 2001, em contraposição ao Fórum Econômico Mundial de Davos, culmina e aglutina esses movimentos, e permite espaço de reivindicações e contato inclusive com forças político-partidárias desde seu período inicial.

É notório, ainda, que tais forças político-partidárias, com intensa vinculação (e origem) em lutas sindicais e de agendas de direitos (como as temáticas lésbicas, *gays*, bissexuais e transgêneros [LGBT], direitos da mulher, indígenas, igualdade racial, direitos da criança e do adolescente, acesso à terra e ao meio ambiente) chegam ao poder no decorrer dos anos 2000 na América Latina, assim como logo anteriormente na Europa, por exemplo, na Espanha (com a redemocratização pactuada – Pacto de Moncloa – e a hegemonia político-eleitoral do Partido Socialista Obrero [Operário] Espanhol [PSOE] nos anos de 1980-1990), no Reino Unido, com o Partido Trabalhista a partir de meados dos anos de 1990, na França com o Partido Socialista, na Alemanha com o Partido Social-democrata e na Itália com as forças oriundas do antigo Partido Comunista Italiano.

Tais experiências teriam em comum, entre outros elementos, o momento pós-Guerra Fria e a Queda do Muro de Berlim, com relativa distensão dos quadros político e social e avanços de conquistas de direitos sociais e econômicos, com o Estado de bem-estar na Europa (respeitando as devidas especificidades em cada país, certamente) tido como exemplo a ser seguido na América Latina. Mas, enquanto a nova onda de coloração social-democrata chega à Europa Ocidental como forma de buscar equacionar os anseios de suas sociedades em um esforço de manutenção de conquistas socioeconômicas desde o pós-Segunda Guerra Mundial, na América Latina, por outro lado, tratava-se de construir a redemocratização, aprofundar direitos civis e políticos e promover direitos econômicos

e sociais, tendo o combate às desigualdades e o crescimento econômico com inclusão social como principais bandeiras.

Sobressai, por exemplo, processo comum em curso em países da América do Sul, no contexto histórico da primeira década dos anos 2000, de chegada ao poder de forças populares que até então não se reconheciam no Estado e eram historicamente alijadas dos espaços de poder político, econômico e social. Após longo processo de lutas de emancipação, no bojo de avanços de redemocratização do continente no quadro de pós-Guerra Fria, tais forças saem vitoriosas, de meados dos anos de 1990 em diante, em sufrágios universais e democráticos em diversos países, como Venezuela, Brasil, Chile, Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador, Paraguai e Peru. Resguardadas as especificidades de cada experiência nacional, destaca-se, ao mesmo tempo, a similitude dos projetos emancipatórios dessas forças políticas, pautadas fortemente por movimentos sociais populares, sindicatos, sociedade civil, intelectualidade e, em alguma medida, dependendo do grau de desenvolvimento institucional, em partidos políticos capazes de aglutinar frentes de coalizão.

O que se vislumbra como espécie de onda de partidos de centro-esquerda com movimentos sociais de raiz democrático-popular na região latino-americana é matizada por diferentes níveis de institucionalidade, que se poderia catalogar como dois grupos: o primeiro, com maior grau, a exemplo de Brasil, Uruguai, Peru, Chile e Argentina; o segundo, enfrentando desafios institucionais mais profundos, como nos casos de Venezuela, Bolívia, Equador e Paraguai. Apesar das particularidades, é possível identificar, no contexto histórico em tela, projetos comuns pautados no desenvolvimento econômico com inclusão social e o interesse no aprofundamento de processos de integração, como os exemplos do Mercado Comum do Sul (Mercosul), da União das Nações Sul-americanas (Unasul) e da Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac), inclusive com esforços no sentido de, quando possível, concertação de posições em foros internacionais.

Para efeito de reflexão neste artigo, merece destaque a temática dos direitos humanos, por sua força em constituir espaço político, sociocultural, acadêmico e filosófico pautado no diálogo. A perspectiva da fundamentação dos direitos humanos com base no consenso da chamada intersubjetivi-

dade, o que nos remete àquilo que Hannah Arendt denomina “estrutura dialógica da política”<sup>2</sup>. Hoje, passados mais de sessenta anos do término do que se poderia considerar o ápice de um processo de maximização do uso coercitivo, do uso da violência por parte do Estado sob as diretrizes de regimes totalitários; passados os chamados regimes burocráticos autoritários dos anos de 1960 e 1970 particularmente nos países da América Latina (regimes que evocavam a reincidência de conteúdos totalitários) podemos afirmar que já possuímos exemplos históricos suficientes para não incidirmos nos mesmos erros<sup>3</sup>. A própria síntese que a agenda internacional dos direitos humanos alcançou<sup>4</sup>, englobando os direitos econômicos e sociais (esquemáticamente reivindicação da esquerda) e os direitos civis e políticos e liberdades individuais (agenda liberal e/ou de direita), aponta para um marco legal em processo de internalização nacional que

2. Hannah Arendt, *As Origens do Totalitarismo*, São Paulo, Companhia das Letras, 1989; Hannah Arendt, *Entre o Passado e o Futuro*, 4. ed., São Paulo, Perspectiva, 1997.
3. I. Wallerstein, *Unthinking Social Science: The Limits of Nineteenth Century Paradigms*, Cambridge, Polity Press, 1991.
4. No plano internacional, a integralidade dos direitos humanos foi reconhecida em inúmeros instrumentos legais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948; a Declaração de Viena, de 1993 (subscrita por 171 Estados); e o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Se o conceito de indivisibilidade determina a equiparação entre os direitos, a questão que se impõe é a da exigibilidade. Tradicionalmente, os direitos civis e políticos, cuja violação em geral parte dos Estados, requerem, para a sua realização, uma determinação de abstenção. Aos Estados não é dado impedir a participação política, a liberdade de manifestação ou violar a integridade física dos indivíduos. Nestes casos, não só a constatação da violação, como a ordem para a sua cessação, são de clara operacionalidade. Já os demais direitos exigem, para a sua realização, medidas positivas de promoção. Entretanto, diante de cenários de grandes restrições econômicas, surge a dúvida sobre como garantir educação, trabalho, habitação etc. a todos. Nesse caso, no plano internacional, reconheceu-se legalmente que restrições financeiras não justificam o descaso para com os direitos econômicos, sociais e culturais. De fato, o art. 2º do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabelece a obrigação dos Estados-partes de “adotar medidas [...] até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos nesse Pacto [...]” (Brasil, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, decreto n. 591, de 6 de julho de 1992, *Atos Internacionais: Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Promulgação*, disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm), acesso em: 9 jan. 2017).

pode garantir base democrática da disputa política, com espaços de diálogo, participação e respeito a parâmetros institucionais.

Mesmo com todas as dificuldades no que se refere ao Mercosul, com o objetivo de ir além da liberalização dos fluxos de comércio intrazona, consolidar a União Aduaneira e avançar em direção ao Mercado Comum, aprofunda-se o processo de construção de espaço de diálogo, troca de experiências e concertação de políticas (nas esferas interna e externa) justamente na temática mais ampla dos direitos humanos. Por exemplo, houve a constituição da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos e chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RAADH), a Declaração de Direitos Humanos e a Cláusula de Direitos Humanos (nos moldes da Cláusula Democrática) emanados da I RAADH, de maio de 2005, em Assunção, Paraguai. Ao mesmo tempo, avançam esforços para a construção de espaço de diálogo e concertação político-diplomática para além do processo de integração mercosulina, com a já mencionada constituição da Unasul e da Celac, assim como os esforços de adensamento das relações com o bloco da União Europeia, a diversificação de parcerias e o aprofundamento das relações Sul-Sul com África e países emergentes.

Tal pano de fundo macropolítico internacional em que se insere a região latino-americana permite, ao mesmo tempo, o aprofundamento de experiências participativas. Lembremos que a Constituição Federal do Brasil, de 1988, enseja marco legal para a busca de equilíbrio da democracia representativa parlamentar com instrumentos inovadores de conselhos e fóruns sobre as mais diversas temáticas de políticas públicas. A redemocratização no Brasil permite, assim, como política de Estado, desde os anos de 1990, que a sociedade civil (incluindo ONGs, movimentos sociais e setor privado) interaja de forma crescente na construção de políticas públicas nas suas mais amplas dimensões.

## **Os direitos humanos e a experiência brasileira**

Como sinal do diálogo com a sociedade, chama a atenção o exemplo recente do Brasil. Política de Estado desde o governo Fernando Henrique

Cardoso, sociedade civil e governo engajam-se em amplo processo de conferências setoriais e conselhos consultivos, a exemplo das Conferências Nacionais de Direitos Humanos que engendram a construção das versões I, II e III do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), principal norteador da política nacional nessa temática. Já no governo Lula, entre 2003 e 2008, houve mais de oitocentas conferências estaduais, milhares de conferências municipais e mais de quarenta conferências nacionais sobre todas as áreas de governo. Buscando aprofundar a democracia participativa, já estavam operativos, em 2008, 35 Conselhos da República, paritários e com participação social.

De toda forma, é possível detectar uma crescente capacidade de articulação do Estado brasileiro com a sociedade civil, que se fortaleceu a partir de 2003, com a prática dos processos de consultas e conferências setoriais nas mais diversas temáticas.

Na área dos direitos humanos, para além do mecanismo de consultas por meio das conferências, nos níveis municipais, estaduais e federal, com enfoque voltado, sobretudo, para a política interna do país em direitos humanos, foi também lançado, em dezembro de 2005, o Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa, com a missão de promover a temática na política externa brasileira e fortalecer a participação cidadã no controle social desta política. Entre os compromissos assumidos pelo comitê estão o monitoramento do processo de tomada de decisões da política externa brasileira que gerem impactos na proteção e promoção dos direitos humanos em âmbito nacional (incluindo a negociação, ratificação e implementação de instrumentos internacionais com incidência na proteção dos direitos humanos). O Comitê tem, igualmente, a função de acompanhar a definição do posicionamento brasileiro em instâncias multilaterais e relações bilaterais na área<sup>5</sup>.

5. Participaram do processo de criação do Comitê, entre outras entidades: Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) e Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados; Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal; Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (Ministério Público Federal); Conectas Direitos Humanos; Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos (FENDH); Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH); Centro de Estudos em Direitos Humanos – Centro

Vale ainda ressaltar o papel inovador desempenhado pela Secretaria Geral da Presidência (SG-PR)<sup>6</sup>, que desde 2003 desenvolveu política de diálogo e consultas contínuas entre o governo e a sociedade civil nas mais diversas áreas. As chamadas cúpulas sociais do Mercosul, precedendo as cúpulas de chefes de Estado do bloco, passaram a incidir sobre ampla pauta reivindicatória das áreas sociais, como também sob a perspectiva dos direitos humanos.

Outra área indicativa de avanço na articulação Estado-sociedade civil do país foi o lançamento, em 2006, do Programa de Governo Setorial em Direitos Humanos<sup>7</sup> por parte do presidente Lula, em campanha para reeleição. Elaborado em diálogo com as principais ONGs do setor, o programa propugnava, com a visibilidade inerente ao processo de campanha eleitoral, o fortalecimento da política nacional de direitos humanos, bem como da política externa nessa temática nos diversos foros, seja o Mercosul (com a RAADH), seja o sistema interamericano e o sistema ONU, em particular o Conselho de Direitos Humanos. Torna-se alvissareiro, a partir de então, que programas políticos das mais diversas colorações ideológicas possam incorporar a temática dos direitos humanos e do diálogo com a sociedade civil em suas campanhas eleitorais.

A própria elaboração dos Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH I, II e III), entre 1996 e 2008, já contava com o diálogo com a sociedade civil como instrumento central, em processo que veio se consolidando como política de Estado. No sistema ONU de direitos humanos, a

Universitário Grupo Educacional Ceuma (Unieuro); Justiça Global; Fundação Friedrich Ebert (FES-Brasil); Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase); Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos (IDDH); Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH); Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc); e Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis DST/Aids (Ministério da Saúde). O Comitê conta com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud-Brasil) e da FES. Tal espaço visava funcionar como ponto de contato entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH-PR) e demais áreas do governo, com a sociedade civil e os poderes Legislativo e Judiciário.

6. Secretaria Geral da Presidência da República (SG-PR), disponível em: [http://www.secretariageral.gov.br/secgeral/sec\\_atribuicoes/view](http://www.secretariageral.gov.br/secgeral/sec_atribuicoes/view), acesso em: 9 jan. 2017.
7. Programa de Governo Setorial em Direitos Humanos, eleições presidenciais de 2006, disponível em: [http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Programa\\_de\\_governo\\_2007-2010.pdf](http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf).

construção do relatório nacional do Brasil para a Revisão Periódica Universal (RPU) do Conselho de Direitos Humanos, apresentado em 2008<sup>8</sup>, e para o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC, Órgão de Tratado responsável pelo monitoramento do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) teve como eixo central o diálogo contínuo e o processo de consultas com a sociedade civil. Em ambos os casos, os processos de consultas culminaram com audiências públicas na Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados. No mesmo sentido, a atuação do Brasil na Conferência de Revisão de Durban (Genebra, maio de 2009), teve a participação direta de representantes da sociedade civil, integrando a delegação brasileira, nos moldes do que ocorrera em 2001, mas contando com o acúmulo da relação participativa com o governo federal, fruto da dinâmica de conferências nacionais, ampliado desde 2003.

O desafio que se coloca, com efeito, é o de garantir maior organicidade aos diversos espaços de interlocução. O diálogo não deveria ficar restrito aos momentos de elaboração de informes nacionais (para o RPU ou para os Órgãos de Tratados) ou às reuniões internacionais, sejam as Reuniões de Direitos Humanos do Mercosul (RAADH), sejam as Cúpulas Sociais do bloco ou as reuniões no Conselho de Direitos Humanos.

Recorde-se que o presidente Lula ressaltaria, em seu discurso de posse no Congresso Nacional, os “esforços para tornar a ONU e suas agências instrumentos ágeis e eficazes da promoção do desenvolvimento social e econômico do combate à pobreza, às desigualdades e a todas as formas de discriminação da defesa dos direitos humanos e da preservação do meio ambiental”<sup>9</sup>, em plena consonância com as prioridades de internalização dessas agendas no ordenamento jurídico e político brasileiro.

8. Informações sobre os relatórios oficiais do Brasil, bem como o acesso a eles, estão disponíveis em: <http://rpubrasil.org/brasil-na-rpu/relatorios-oficiais-do-brasil>.
9. Discurso de posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva no Congresso Nacional, em 01.01.2003 (“Leia na íntegra o discurso de Lula no Congresso Nacional”, *Folha Online*, 1<sup>a</sup> jan. 2003, disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44275.shtml>, acesso em: 9 jan. 2017).

Sobre o tema dos direitos humanos, é possível afirmar que prevaleceu a continuidade de uma política de Estado, com as adesões e internalizações das normativas internacionais e, ao mesmo tempo, a busca por se equacionarem demandas históricas da sociedade civil em prol de efetiva realização de direitos. Desde a década de 1990, o Brasil foi tido como referência ao criar, com base no Plano de Ação da Conferência de Viena (de 1993), o PNDH<sup>10</sup>. Em suas três edições (1996, 2002 e 2008), o programa é produto de demandas e expectativas de amplos setores da sociedade brasileira canalizadas em processos de consultas e culminadas em propostas de ações governamentais para a proteção e a promoção dos direitos humanos. Importante avanço na capacitação do Estado para desenvolver política interna coordenada na área foi a criação de secretarias especializadas, como a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, sob o Ministério da Justiça, criada em 1996 sob o governo FHC, e, a partir de 2003, sob o governo Lula, a elevação de tal secretaria a *status* de ministério, em nível da Presidência da República, na figura da Secretaria Especial para os Direitos Humanos (SEDH-PR)<sup>11</sup>, juntamente com a criação das homólogas Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM-PR) e Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR-PR). Tais secretarias passaram a atuar na política interna de promoção e garantia de direitos, bem como na articulação de posições e propostas de ação nas esferas internacionais com o Ministério das Relações Exteriores (MRE).

10. O PNDH-III revisa e amplia as disposições dos predecessores (PNDH-I, 1996, e PNDH-II, 2002). Está integrado por 36 diretrizes e 702 resoluções aprovadas na XI Conferência Nacional de Direitos Humanos, celebrada em dezembro de 2008 e precedida por conferências estaduais em todo o país. O programa também inclui as obrigações estabelecidas nos tratados internacionais ratificados pelo Brasil e as recomendações de organizações internacionais de direitos humanos de mais de cinquenta conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2008 sobre distintas questões relacionadas aos direitos humanos, abordando temas como educação, saúde, juventude, direitos da mulher, igualdade racial, LGBT, pessoas com deficiência e idosos, entre outros (Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, *Programa Nacional de Direitos Humanos* (PNDH-III), Brasília, SEDH/PR, 2010, pp. 18-19, disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/direito-para-todos/programas/pdfs/programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-3>, acesso em: 9 jan. 2017).

11. O *site* da SEDH-PR está disponível em: <http://portal.sdh.gov.br>.

Mas, então, de onde, e por que razão, ou melhor, por quais razões, poderia advir a crise enunciada no início do artigo?

Ao mesmo tempo, um elemento central do advento de novos formatos de reivindicação e debate público foram as novas tecnologias digitais e, sobretudo, a internet. Inúmeros autores<sup>12</sup> que estudam o processo de globalização e os movimentos sociais defendem que, a partir da década de 1990, a internet permitiu o surgimento de novas formas de comunicação entre os indivíduos, como os *blogs*, as mídias alternativas e os diferentes *sites* de relacionamento (Orkut, Facebook, Twitter, entre outros), permitindo o surgimento de uma “cibercultura”, como classifica Lévy<sup>13</sup>. Ganha força em todo o mundo ocidental o próprio debate sobre a agenda de acesso à informação como um direito – o direito à informação e o direito à comunicação –, e parte *sine qua non* da efetiva garantia do direito humano à liberdade de expressão. Os mandados de monitoramento sobre liberdade de expressão tanto do Sistema ONU<sup>14</sup> quanto do Sistema Interamericano de Proteção aos

12. Entre eles, podem-se destacar: Manuel Castells, “A Sociedade em Rede”, em *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, São Paulo, Paz e Terra, 1999a, vol. 1; Manuel Castells, “O Poder da Identidade”, em *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, São Paulo, Paz e Terra, 1999b, vol. 2; Pierre Lévy, *Cibercultura*, São Paulo, 2011; Maria da Glória Gohn, *Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos*, São Paulo, Loyola, 2007; Maria da Glória Gohn, “A Revolução Será Tuitada”, *Revista Cult*, 2012, disponível em: <http://revistacult.uol.com.br/home/2013/01/a-revolucao-sera-tuitada/>, acesso em: 10 jan. 2017; Nestor García Canclini, *Diferentes, Desiguais e Desconectados*, Rio de Janeiro, Editora da UFRJ, 2009; Ilse Scherer Warren, “Redes Sociais e Sociedade de Informação”, em Rousiley Maia e Maria Ceres Pimenta Spínola Castro (orgs.), *Mídia, Esfera Pública e Identidades Coletivas*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006; Denis Moraes, “Comunicação, Hegemonia e Contra-Hegemonia: A Contribuição Teórica de Gramsci”, Porto Alegre, *Revista Debates*, vol. 4, n. 1, pp. 54-77, jan-jun. 2010, entre outros. Segundo Pierre Lévy, (*op. cit.*, 2011), o processo teve início nos anos de 1970, com o movimento social surgido na Califórnia, denominado Computers for the People, cujo objetivo era levar a linguagem e a utilização dos computadores para todos os indivíduos, tirando-os do domínio dos especialistas das grandes corporações e instituições burocratas. Entretanto, como afirma Lévy, isso não impediu a indústria de absorver esse ideal, transformando-o em um consumo de massa e aumentando significativamente a produção de *softwares* e computadores pessoais.
13. Pierre Lévy, *op. cit.*, 2011.
14. Ver David Kaye, “Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression”, disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/OpinionIndex.aspx>, acesso em: 9 jan. 2017.

Direitos Humanos<sup>15</sup> aprofundam o debate sobre essa agenda de direitos, com a defesa da democratização das comunicações tida como eixo central.

É cada vez mais perceptível a incapacidade dos governos de trazer as conquistas institucionais, de ordem política e jurídica, ao conhecimento e dia a dia do cidadão comum. A forte concentração da mídia tradicional ainda bloqueia e enquadra a comunicação social entre governos e sociedades. Lembre-se, por exemplo, de frase amplamente difundida pelo então chanceler do governo FHC, ministro Celso Lafer (2001-2002), de que o “tempo da diplomacia é muito mais lento do que o tempo da imprensa”. Poderíamos indicar, por semelhança, que o tempo da política difere daquele da mídia? Fato é que a construção conceitual, a difusão de conceitos e de “educação política” vai muito além dos bancos escolares e universitários, dão-se nas ruas e no cotidiano do cidadão. O afastamento entre a política institucional e a vida cotidiana é notório; e, portanto, a politização construtiva de corações e mentes torna-se cada vez mais um desafio.

Outro pensador seminal para compreendermos o quadro da atualidade, Manuel Castells salienta que o mundo passa a construir a partir de 1970 uma nova forma de sociabilidade, de integração política, comunicacional, econômica e social: o conceito da “sociedade em rede”. Com as transformações tecnológicas que deram amplitude à globalização, Castells afirma que se possibilita, igualmente, o surgimento de novas manifestações e movimentos sociais tendo como eixos reivindicatórios a garantia da diferença, alternativas de sexualidade e de organização socioeconômica; em suma, uma política de tolerância às diferenças que passa a ser incorporada pela política partidária em termos de discurso e políticas públicas, mas que não responde na prática a novas formas de organização do espaço público. Algo como as ruas (o dia a dia do cidadão comum) passa a ser cada vez mais digitalizado (século XXI) e a política e seus espaços tradicionais mantêm-se analógicos (séculos XIX e XX).

15. Ver Edison Lanza, “Relator Especial para Liberdade de Expressão”, disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/mandato/Relator.asp>, acesso em: 9 jan. 2017.

Assim, um conjunto maior de reivindicações foi incorporado ao modelo de democracia representativa partidária: amplia-se o sentido da democracia, incorporam-se mecanismos de participação (sobretudo espaços de auscultação, foros consultivos), porém as demandas permanecem fragmentadas e difusas, sem viés aglutinador de classe.

Teríamos, ainda, o que Francisco de Oliveira aponta como “a era da indeterminação”, pois, apesar dos avanços políticos das forças progressistas partidárias e a incorporação das novas e difusas demandas sociais, o sentimento de incerteza e de insatisfação e a crise econômica não foram equacionados, principalmente no que diz respeito aos jovens. Surgem aí as inúmeras manifestações, principalmente de jovens insatisfeitos com as políticas adotadas por governos democráticos e mesmo com os próprios modelos propostos de democracia participativa (uma reivindicação permanente de ir-se além dos espaços consultivos rumo a foros efetivamente deliberativos de políticas). Munidos de uma inventividade própria da juventude e de um ferramental tecnológico capaz de unir grupos de indivíduos heterogêneos, esses movimentos passaram a tomar os espaços públicos como palco de manifestações contra os modelos de democracia participativa incapazes de minimizar a desigualdade social e impedir o avanço do capitalismo financeiro no mundo globalizado.

Paralelo que se poderia fazer, na disjuntiva *mundo digital versus mundo analógico*, recai sobre o avanço da tecnologia em outros campos da vida: social, econômico e cultural. Hoje, a maior vendedora de varejo (*retailer*) no planeta seria a chinesa Ali Baba ou a estadunidense Amazon; a maior empresa de transporte pessoal, Uber, a maior produtora de conteúdo cinematográfico, Netflix. A mídia tradicional, com seu modelo de negócios baseado em grandes redações, está em crise, já que os “leitores” hoje “leem” notícias o tempo todo, não mais todos os dias, e não são mais apenas leitores passivos, constroem e difundem eles mesmos os conteúdos, algo que poderíamos denominar um processo de “automidiatização”, em que a “postagem” nas redes sociais e as *selfies* são o exemplo cabal. O modo de produção hoje é, portanto, crescentemente participativo. Muda o modo de produção. Muda a estrutura. Muda a superestrutura e a política? É uma questão em aberto.

Sem a pretensão de responder cabalmente às indagações prementes, arriscaria indicar que tivemos desde 2011 uma agudização de descontentamento popular com a política como um todo, vista como política com “p” minúsculo, estando as linhas mais amplas da Política, com “P” maiúsculo, extremamente afastadas do imaginário da população. Ocorre, ademais, uma crise fiduciária, seja pela debacle econômico-financeira internacional a partir de 2008 (maior crise desde a Queda da Bolsa de Nova York em 1929) e suas conseqüências no fortíssimo aumento dos índices de desemprego e de recessão, seja pelo descontentamento com os mecanismos tradicionais de tomada de decisão (democracia representativa), seja, ainda, pelos mesmos modelos inovadores de participação política engendrados em países da América Latina, a exemplo do Brasil, incapazes de responder aos anseios por manutenção de conquistas sociais e engendrar um discurso político para além (caso latino-americano) dos significativos avanços conquistados desde os anos de 1990, com a estabilização econômica (inflação) e a forte distribuição da renda (a exemplo do Brasil, com a inclusão por meio do consumo e da expansão do crédito de cerca de sessenta milhões de pessoas ascendendo às novas classes média e média-baixa). Em outras palavras, uma enorme e latente insatisfação popular ansiosa por avanços estruturais (segurança, saúde, transporte e educação), não mais saciada pela possibilidade do consumo e sim reivindicando avanços estruturais que certamente demandam maior dilação no tempo.

Outro elemento a ser sopesado é o que muitos pensadores, como o psicanalista Tales Ab’Sáber, têm criticado como o movimento de institucionalização partidária de movimentos sociais combativos dos anos de 1970, 1980 e 1990 no Brasil (o que seria movimento natural já visto por Norberto Bobbio ao analisar a social-democracia europeia<sup>16</sup>), levando à perda da capacidade reivindicatória e inventiva: o que Ab’Sáber chama do advento do “lulismo, carisma pop e cultura anticrítica”<sup>17</sup>. Para além do cer-

16. Norberto Bobbio, “A Política”, em *Norberto Bobbio: O Filósofo e a Política – Antologia*, Rio de Janeiro, Contraponto, 2003.

17. Tales Ab’Sáber e João Bittar, *Lulismo, Carisma Pop e Cultura Anticrítica*, Hedra, São Paulo, 2011.

to amortecimento dos movimentos sociais tradicionalmente apoiadores da centro-esquerda, cujas pautas (e mesmo lideranças) vão sendo absorvidas e implementadas pelo Estado, ocorreria o que o autor denuncia como a ausência de debate crítico, a não disputa no campo da cultura, na construção de discurso capaz de tocar corações e mentes para além da necessária e urgente inclusão social pelo consumo. Aos analistas mais críticos, dá-se a inclusão de grande massa populacional na forma de consumidores, não de cidadãos. Claro que, para alcançar um salto qualitativo dessa massa cidadã seriam necessárias mudanças estruturais na educação, na cultura e na efetiva democratização dos meios de comunicação.

No caso recente do Brasil, por exemplo, nas eleições gerais de 2014, o Congresso teve sua maior taxa de renovação em dezesseis anos: 44% dos deputados não foram reeleitos. As razões de tal grau de renovação devem ainda ser analisadas. O que se percebe, *grosso modo*, é que persiste no país um alto grau de votos de protesto, sobretudo em momentos posteriores a longos períodos de hegemonia em nosso presidencialismo de coalizão, (casos do pós-FHC, 1995-2002, e do pós-Lula e Dilma entre 2003 e 2016, estes após quatro vitórias eleitorais), associados a votos pautados por preferências político-ideológicas (franjas à direita e à esquerda) e a votos do que se chamaria padrão de comportamento pendular de aprovação ou desaprovção de projetos e lideranças políticas conforme o momento político.

Mais profunda que a mera, porém normal e desejável, alternância de poder inerente à disputa eleitoral, a crise de confiança (fiduciária) que muitos países vivem hoje enseja, portanto, a crise da própria política (representativa e participativa) como espaço dialógico capaz de responder aos anseios (de forma esquemática) das populações dos países desenvolvidos por manutenção do bem-estar social e das populações dos países em desenvolvimento por maior qualidade de vida e continuidade dos avanços econômico-sociais. Ao mesmo tempo, o que se percebe é, com a crise de fé, o surgimento de bandeiras conservadoras regressivas de direitos, sobretudo na área dos costumes, o fortalecimento da xenofobia, do racismo e da intolerância, quadro que se agrava ainda mais com o fenômeno mais recente da onda de refugiados, do crescente afluxo migratório e do

flagelo do terrorismo (a própria manifestação última do rompimento da política como diálogo e negociação, tendo a violência como meio da política como relação de força).

O que se vê, em maior ou menor grau, seja nas ruas brasileiras, seja nas ruas espanholas e de outros países de base democrático-liberal-representativa, é a descrença com a política tradicional e o anseio de se fazer pressão para além do espaço das urnas. Isso, em si, não representaria a crise da política, pois a livre manifestação é chave para o debate público. O problema recai sobre a descrença na política como meio de diálogo, no tensionamento que chegue ao risco de ruptura institucional, na criminalização da política, na judicialização da política e/ou na politização da justiça, na construção de um novo (e talvez crescente) senso comum de que os mecanismos político-eleitorais não responderiam mais aos desafios da sociedade e do Estado, sem que tenhamos respostas institucionais para esse novo enquadramento sociopolítico.

Com o relativo esvaziamento da política como espaço de disputa construtiva e de diálogo, resta o quê? A violência, as forças de mercado desprovidas de normativa capaz de garantir direitos fundamentais, espaço de mediação e, na extremidade lógica, paz e segurança. Restam os ovos de serpente das origens do totalitarismo já esmiuçados por Hanna Arendt?

Para além dos diagnósticos tangenciados neste artigo, é necessário pensar caminhos que possam nortear novas formas de ação política que coadunem sistemas democráticos representativos de massas (por meio do voto popular e universal) com boas práticas de espaços participativos. Isso associado a investimentos da pluralidade do campo político e social nas mesmas áreas de educação, comunicação e cultura mantendo-se e seguindo ritmo de melhoria do nível de renda da população. Os partidos, cidadãos, entidades da sociedade civil e governos, seja qual for sua coloração ideológica, que queiram sobreviver e contribuir para o bem-estar social deverão atentar-se para esses novos tempos. Arrisco indicar que a agenda dos direitos humanos possa ser um campo fértil para a manutenção e o aprofundamento de uma política como campo dialógico, com o aprofundamento de foros de participação e o aprimoramento das instituições democráticas.

O debate entre meio acadêmico, representantes de Estado e de governo e da sociedade civil, como possibilita a Cátedra José Bonifácio, permite lançarmos mais luz sobre o desafio comum de produção de conhecimento, troca de informações e proposição de caminhos construtivos para novas formas de ação política pautadas no diálogo efetivo, na mediação de conflitos e em avanços democráticos.

# Crise de representação, eleições e política externa no Brasil

AMÂNCIO JORGE DE OLIVEIRA<sup>1</sup>

## Introdução

Crise de representação é objeto de amplo debate na sociedade brasileira contemporânea. Os partidos políticos brasileiros teriam perdido, em linha com o que ocorre em outros países, a capacidade de representar interesses, preferências e valores dos seus eleitores. Na origem do problema do caso brasileiro estaria um sistema multipartidário com inflação acentuada de partidos políticos, muitos deles sem expressão, bem como um sistema de formação de governo baseado no que se convencionou chamar de “presidencialismo de coalizão”.

Essa crise de representação teria, como forma de expressão mais clara, o afastamento das pessoas aos partidos e a taxas crescentes de abstenção e não participação em eleições recentes. Por exemplo: a taxa de não participação nas eleições presidenciais de 2006 foi de 18,9% contra 20% em 2014. Uma, entre tantas consequências perversas dessa crise, seria a incapacidade dos partidos de gerir e solucionar problemas vitais em diferentes campos de políticas públicas. Políticas de educação, saúde, transporte urbano e tantas outras fariam parte desse rol de ineficiências causadas pelo descompasso entre eleitores e partidos.

1. Vice-diretor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), coordenador do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (Caeni) da USP, e do Programa Brasil-Europa/Programa Jean Monnet da Comissão Europeia.

Em contraste com outros campos de política pública, muito pouco é abordado sobre os impactos da crise de representação política no campo da política externa brasileira. A ausência de estudos dessa natureza teria um conjunto de justificativas, das quais duas são destacadas. A primeira, e mais importante, seria decorrente da tradição de ter o Executivo, e mais precisamente o Ministério das Relações Exteriores (MRE), como o vetor preponderante da formulação e condução de política externa, com baixo nível de influência advinda do jogo político partidário e de atuação de atores não governamentais. Essa especificidade foi denominada, em diversos trabalhos acadêmicos, como o fenômeno do insulamento burocrático da política externa.

Em face desse insulamento, não haveria razões para a dedicação de estudos sobre a relação de partidos e política externa e, como consequência, sobre a relação entre crise de representação e política externa. A dinâmica partidária não teria influência direta, via sistema de pressão no Executivo, nem indireta, via pressão no Legislativo. O papel de esteio do MRE na política externa mitigaria, em princípio, os próprios impactos em termos de alternância de poder no plano presidencial. A coalizão política na administração federal traria pouco impacto na área externa, em função dessa estabilidade burocrática.

A segunda justificativa derivaria do baixo impacto da política externa sobre a vida dos cidadãos brasileiros. Se há a percepção de que a política não gera impacto direto na qualidade de vida das pessoas, seria natural supor baixa dedicação à temática no jogo político. Tornou-se popular a expressão de que política externa “não dá nem tira votos”. É possível entender, em vista desse diagnóstico, a percepção de que política externa é o campo da política pública no Brasil de menor *accountability* (prestação de contas).

Este capítulo procura refutar os dois argumentos que fundamentam a baixa conexão entre representação partidária e política externa: o do alto insulamento e o da baixa *accountability*. Ao fazer tal refutação, procura analisar o elo entre partidos políticos, crise de representação e política externa no Brasil. O texto será dividido em duas partes fundamentais: a primeira dedica-se a analisar a evolução da política externa à luz do processo de democratização e abertura econômica; a segunda dispõe-se mais

especificamente a discutir o processo de polarização política no campo da política externa.

## **A evolução na política externa: redemocratização e abertura econômica**

O processo de redemocratização política e abertura econômica, nos fins da década de 1980 e início da década de 1990, alterou de forma significativa o contexto de formulação e atuação da política externa brasileira. O período autárquico foi marcado, como já descreveu e analisou a literatura especializada, por uma dinâmica de formulação/condução de política externa com grau relativamente alto de centralização e insulamento decisório, baixa participação de atores não estatais, sistemática delegação (senão abdicação) do processo decisório para o Executivo, convergência de preferência de atores relevantes em torno do projeto nacional-desenvolvimentista e substitutivo de importações e baixo impacto para a sociedade nas decisões da área. Havia, nesse marco, uma espécie de consenso de elites em torno de um projeto de inserção internacional do país.

O quadro começa a se alterar a partir da confluência da redemocratização do país e abertura econômica, iniciada durante o governo Sarney (1985-1990) e consolidada durante o governo Collor de Mello (1990-1992). A abertura econômica ensejava mudança de contexto na medida em que introduzia a presença de impactos redistributivos entre os setores da sociedade, marcados pela presença de ganhadores e perdedores. A redemocratização almejava, por outro lado, a possibilidade de vocalização da insatisfação dos atores identificados como perdedores do processo de liberalização.

A criação de canais institucionais que pudessem expressar interesses antagonicos derivados dos custos distributivos, contudo, não foi imediata. Tratou-se, na realidade, de um processo gradual que culminaria apenas na segunda metade da década de 1990. A reforma constitucional de 1988 é evidência de uma reação tardia da mudança de padrão de inserção internacional do país. Estudiosos atentos para a relação entre política externa e sociedade mostraram que a Constituição reforçou, em vez de mitigar,

o sistema de abdicação/delegação do Legislativo ao Executivo brasileiro no campo externo. Tratou-se de um movimento contraintuitivo na medida em que já havia elementos para antever que os custos distributivos seriam crescentes.

A década de 1990 foi marcada pela intensificação de negociações de acordos comerciais que levariam, como consequência, a um processo de mobilização de segmentos da sociedade em níveis inéditos. O processo começa pela constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul), no início da década de 1990, e é seguido pelas negociações de outros acordos, com impactos redistributivos sucessivamente maiores, como no caso da negociação da Associação Latino-americana de Integração (Aladi), da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), do Mercosul/União Europeia (UE) e Organização Mundial do Comércio (OMC). Particularmente significativa foi a capacidade de mobilização do setor privado, mas outros segmentos também tiveram atuação expressiva.

A participação da sociedade civil foi institucionalizada nessa época pela Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à Alca (Senalca), no caso das negociações da Alca, e pela Seção Nacional para as Negociações Mercosul-União Europeia (Seneuropa), no caso das negociações Mercosul-UE. As posições do governo brasileiro eram amplamente discutidas em arenas e fóruns institucionalizados. Apesar da existência dessas sessões, persistira o diagnóstico de insulamento do processo decisório em política externa. O argumento, de caráter mais cético, era de que o governo já trazia prontas as propostas negociadoras em vez de construí-las, de fato, com os representantes da sociedade organizada.

A administração petista foi marcada por mudanças tanto substantivas de política externa quanto de relação entre Estado e sociedade no processo de formulação e condução da política. Substantivamente, houve um claro deslocamento das prioridades estratégias das relações norte-sul para as relações sul-sul. A emergência de acordos como o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (Ibas), e, mais tardiamente, do grupo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (Brics), foi uma expressão dessa reorientação. Essa reorientação não foi decorrência direta apenas da estrutura normativa da coalizão de centro-esquerda, liderada pelo Partido dos Trabalhadores

(PT) mas foi também derivada da redução de perspectivas de concretização de acordo com potências tradicionais, via Alca, Mercosul-UE ou OMC.

No plano da relação entre Estado e sociedade, registrou-se, durante a administração petista, um processo de ampliação de protagonismo dos movimentos sociais nas estruturas de negociações. O mesmo se deu em relação aos ministérios com vínculos mais estreitos com esses movimentos. Cogitou-se uma institucionalização ainda mais intensa da participação não governamental na política externa brasileira, por meio da criação do Conselho Nacional de Política Externa (Conpeb). A proposta polarizou o debate. Entre apoiadores do governo do PT a proposta fortaleceria o Itamaraty por instituir um sistema de participação mais orgânico e estruturado da sociedade civil. No polo oposto, entre antagonistas do governo, o Conpeb disputaria funções tanto com o Itamaraty quanto com o Legislativo. Por fim, a proposta não se concretizou, mas provocou um novo capítulo no debate sobre democracia e política externa no Brasil.

## **A política externa nas eleições de 2014**

A última eleição presidencial no Brasil, realizada em 2014, reiterou o intrigante efeito de polarização nos debates sobre política externa. Até o final da década de 1990, a política externa brasileira parecia conformar-se como uma das áreas de consenso no marco das políticas públicas, ao lado de temas como distribuição de renda e estabilidade da economia. A política externa passaria a figurar como fenômeno conhecido pela literatura especializada no campo da ciência política como *policy regime*.

Até esse momento, finais da década de 1990, havia ao menos três temas responsáveis pela geração de consensos entre as elites nacionais. O primeiro, que sempre contou com consenso muito amplo, era o multilateralismo, instrumento prioritário de inserção internacional em várias áreas, em particular no comércio. O segundo tema dizia respeito ao suporte ao regionalismo e ao papel do Mercosul como plataforma de inserção internacional mais ampla. Por fim, vale mencionar a diversificação comercial como estratégia primordial de inserção econômica.

A existência de consensos amplos entre elites nacionais gerou, como decorrência lógica, muito pouca intensidade nos debates públicos e eleitorais sobre a política externa brasileira. Salvo demandas por ajustes pontuais, os partidos políticos convergiam sobre as bases gerais da formulação e condução da política internacional do país.

No início dos anos 2000, contudo, inicia-se um processo de ruptura dos consensos partidários em torno da política externa, e essa ruptura passa, gradualmente, a imprimir uma dinâmica de polarização também nas corridas eleitorais. Essas disputas passam a evidenciar o duelo existente entre a coalizão política liderada pelo PT e a coalizão política de oposição, liderada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

A origem da discordância está nos mesmos pilares que antes eram forjadores de consensos, o multilateralismo comercial e o regionalismo. O argumento da coalizão de oposição passou a ser centrado na ideia de ambas as arenas, multilateral (OMC) e regional (Mercosul), entrarem em processo de grave estagnação e, em vista disso, a estratégia correta para o Brasil seria a de buscar formatos alternativos de inserção internacional.

Especificamente, o Brasil deveria, em consonância com o que já fora adotado por outros países, prestigiar a busca por acordos comerciais bilaterais capazes de ampliar a escala dos mercados externos para os produtos brasileiros. A escolha dos parceiros preferenciais de comércio deveria, além disso, ser feita com bases absolutamente pragmáticas, leia-se potencial de comércio, em vez de fomentada por afinidades ideológicas.

A ênfase em concretização de acordos bilaterais seria justificada, segundo a perspectiva oposicionista, pelo risco de desvio de comércio internacional. De acordo com essa tese, parceiros preferenciais dos grandes centros comerciais deslocariam exportações e investimentos do Brasil. Para ampliar o risco de isolamento, durante o debate eleitoral, transcorriam negociações em torno da constituição de dois mega-acordos comerciais, a Parceria Transpacífico (TPP, na sigla em inglês) e o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, na sigla em inglês).

O diagnóstico da coalizão oposicionista foi que a primeira administração do governo Lula (2002-2006) reagiu à estagnação da OMC de forma equivocada. No campo regional, o equívoco estratégico teria sido o

de dobrar a aposta no Mercosul e usá-lo como plataforma de integração sul-americana de bases muito mais sociopolíticas do que propriamente comercial. No plano global, o equívoco do governo Lula teria sido o de resgatar a tônica terceiro-mundista por meio de alianças sul-sul.

## **O debate sobre o Mercosul**

Uma parcela importante do debate eleitoral na área internacional foi dedicada ao Mercosul. No polo governista, o Mercosul figura como vetor fundamental da integração brasileira no plano regional e global. O Mercosul forneceu, nessa linha, uma plataforma para a constituição da União de Nações Sul-americanas (Unasul), cujo recorte é mais político e social e opera como uma arena importante de negociação e solução de conflitos entre os países da América do Sul.

Para o polo oposicionista, o Mercosul surgiu no debate muito mais como um entrave do que como um vetor positivo de integração. Nessa linha de argumentação, o Mercosul não conseguiu aprofundar a contento a integração e gerou entraves importantes. O maior desses entraves foi a regra que estabelecia que nenhum dos membros plenos permanentes poderia firmar acordos comerciais com terceiros sem a coordenação prévia com os demais membros.

Tal regra teve consequências, por exemplo, nas negociações entre o Mercosul e a UE, cujo auge se deu precisamente no ano eleitoral. A dinâmica de negociações exigia que tanto o Mercosul quanto a UE apresentassem proposta unificada. A Argentina, contudo, forjou um posicionamento mais defensivo e não apresentou uma proposta de liberalização econômica que permitisse uma contraproposta do Mercosul. Como resultado, o processo eleitoral transcorreu sem que Dilma tivesse o trunfo de um grande acordo comercial, que servisse para mitigar a crítica a uma política comercial de corte defensivo.

## **Mudanças de estilo**

A mudança de estilo na condução da área externa entre os governos Lula e Dilma gerou subsídios adicionais para a polêmica do debate eleitoral na área de política externa. Como esperado, não houve, entre os dois governos petistas, mudanças substanciais importantes na matriz conceitual da política externa brasileira.

A única área que dava indicativos de mudança na transição dos governos petistas era a dos direitos humanos. Dilma emitiu sinais, no início do primeiro mandato, de que endureceria a relação com os regimes violadores de direitos humanos, em especial os regimes autocráticos. De forma geral, portanto, os pilares constitutivos da política externa do governo Lula foram mantidos durante a gestão de Dilma.

Se no plano substantivo as mudanças foram nulas, no plano do estilo de decisão e condução de política externa houve mudanças drásticas na transição de governos petistas. O tema sobre mudança de estilo e decisão vem sendo sistematicamente analisado por estudiosos da política externa no país. O diagnóstico recorrente é de que a política externa perdeu peso relativo em relação às demais políticas públicas ao longo do primeiro mandato de Dilma. Essa perda decorreu de um efeito combinado entre diminuição da prática de diplomacia presidencial e desprestígio do MRE.

Essas mudanças de estilo e processo decisório frequentaram o debate eleitoral. Da mesma forma que o debate substantivo, contudo, as mudanças de estilo ficaram mais circunscritas ao plano das elites nacionais e da comunidade especializada.

## **Aliança no segundo turno**

A posição mais destacadamente divergente do partido do governo veio, seguindo a mesma dinâmica dos últimos processos eleitorais, do PSDB. A ênfase dada na campanha eleitoral pelo principal partido oposicionista era de que o Brasil deveria buscar uma reaproximação com centros dinâmicos da economia internacional, como Estados Unidos, Japão e UE. Nessa

linha, as relações sul-sul não deveriam ser nem de fundo ideológico, mas pragmático, nem de antagonismo às relações norte-sul.

O programa de governo da candidata Dilma Rousseff também fazia menção aos países desenvolvidos no plano da política externa. A ordem de prioridade se invertia, contudo, em relação ao programa tucano. No programa petista, o destaque inicial era dado à América do Sul, à América Latina e ao Caribe. A valorização das regiões seria dada por meio do fortalecimento do Mercosul, da Unasul e da Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac). Os países africanos e asiáticos, com destaque para os que integram o Brics, também recebiam menção de notoriedade. Realçadas essas prioridades, o programa lembrava que o relacionamento com os países desenvolvidos não devia ser desmerecido, visto que as relações norte-sul e sul-sul não seriam excludentes. A ordem dos fatores, nesse caso, alterava inteiramente o produto e revelava a diferença de prioridades dos partidos líderes das coalizões em disputa.

Após a definição do candidato do PSDB que enfrentaria a candidata do PT, Dilma Rousseff, as expectativas se voltaram para a candidata Marina Silva, que, com a morte de Eduardo Campos, passou a ser a candidata do Partido Socialista Brasileiro (PSB). Após um tempo de negociação, Marina resolveu apoiar o candidato tucano.

Um exame dos programas de governo do PSDB e do PSB mostrava não haver divergências essenciais nos diagnósticos a respeito da política externa brasileira, tampouco nas principais recomendações. De forma geral, havia convergência programática em todos os tópicos, com a exceção digna de nota relativa à área ambiental. Em respeito a posições históricas da candidata, o programa de governo do PSB registrava um grau de detalhamento bem mais completo na área internacional de meio ambiente do que o PSDB.

O programa de governo do PSB registrou também uma postura muito mais contundente em relação aos direitos humanos. A premissa, revelada em programa, era de que a política externa brasileira deveria ser menos leniente com os regimes violadores de direitos humanos. Uma tendência, aliás, não verificada no primeiro mandato do governo de Dilma.

O ponto em comum mais relevante dizia respeito à ideia de que o Brasil deveria ter uma postura mais agressiva na busca por acordos bilaterais. Os

únicos três acordos que o Brasil possuía até então (Israel, Egito e Palestina) eram de escala de mercado bastante reduzida. Como forma de dinamizar a realização desses acordos, o Brasil deveria buscar mecanismos a fim de flexibilizar a regra de que os membros plenos do Mercosul poderiam firmar acordos apenas mediante uma concordância de todos os membros.

A declaração de formuladores dos programas de governo de ambos os partidos expressava clareza, em distintas circunstâncias, ao afirmar que a vontade do Brasil de forjar acordos comerciais bilaterais seria uma condição necessária, mas não suficiente. A concretização de acordos dependia também do interesse da outra parte. Nesse sentido, o que preconizavam, e fariam se vencessem, era que o governo brasileiro passasse a ter uma postura mais assertiva na busca pela consumação de tais acordos. Uma mudança muito mais de postura, portanto.

## **Outros temas polêmicos**

O comércio internacional foi a principal, mas não a única, pauta do debate eleitoral em torno da política externa. Relações especiais com países da linha bolivariana figuraram como tema de disputa em determinados momentos do debate, especialmente debates televisivos. A relação entre Brasil e Cuba foi um exemplo desse gênero. Vieram à tona, por um lado, as críticas com relação à transferência de recursos para o governo cubano como contrapartida ao Programa Mais Médicos e, por outro, as críticas aos investimentos feitos pelo governo brasileiro no porto de Mariel.

Em ambos os casos, a candidata governista rechaçou as críticas, em função dos retornos previstos para a população brasileira. O primeiro, o Programa Mais Médicos, teria o potencial de expandir o alcance dos programas de saúde pública no Brasil, sobretudo em locais em que os médicos brasileiros não tinham incentivos para trabalhar. O segundo, a construção do porto, traria vantagens na medida em que a ampliação de exportações para Cuba teria um efeito gerador de empregos no Brasil.

Prestaram-se a adensar as críticas temas como o ingresso da Venezuela no Mercosul; a exclusão temporária do Paraguai do Mercosul; o afas-

tamento do país de potências desenvolvidas como os Estados Unidos; o discurso da presidente na Assembleia-geral da Organização das Nações Unidas (ONU) advogando sobre a necessidade de se negociar com o Estado Islâmico; a partidarização da política externa brasileira; e a criação excessiva de embaixadas especialmente no continente africano.

Como reação ao discurso oposicionista, a candidata do PT destacou exemplos da mudança qualitativa do grau de protagonismo do Brasil no plano global. Dos exemplos mencionados vale destacar o papel angariado pelo Brics no campo da governança global; o fato de o país ter passado de devedor a credor do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o fato de o Brasil ser tomado como referência na adoção de políticas públicas, a ponto de passar a ser um exportador dessas políticas.

## **O fundamento da instrumentalização eleitoral da política externa**

Como se viu nas seções anteriores, os temas externos frequentaram o debate eleitoral de forma muito menos recorrente, mas muito mais polarizada dos que os temas domésticos. Na prática, pode-se dizer que houve uma intensificação das tendências presentes nas eleições pretéritas. Em face dessa tendência, é possível afirmar que a política externa sofre um processo de instrumentalização eleitoral.

Essa instrumentalização é, em grande medida, contraintuitiva, em função do baixo impacto eleitoral. Sendo inócua do ponto de vista de resultado eleitoral, é difícil compreender a presença tão marcante da política externa nos debates eleitorais.

Alguns trabalhos da literatura nacional e internacional procuram compreender os possíveis mecanismos do impacto direto que a política externa pode ter sobre processo eleitoral<sup>2</sup>. Uma interpretação minoritária é de que haveria um impacto direto. Nessa interpretação, a política externa estaria

2. John H. Aldrich *et al.*, “Foreign Policy and the Electoral Connection”, *Annual Review of Political Science*, vol. 9, pp. 477-502, 2006, disponível em: <http://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.polisci.9.111605.105008>, acesso em: 30 dez. 2016.

entre os fatores determinantes do voto<sup>3</sup>. Como veremos mais adiante, a condição antecedente para a presença de mecanismos diretos de influência é a existência de *issue ownership*<sup>4</sup>, ou seja, os eleitores observam que há competências diferenciadas entre os partidos políticos no campo externo.

São descritos também pela literatura corrente mecanismos indiretos pelos quais a política externa pode impactar o processo eleitoral. O primeiro mecanismo remete a uma ideia de nichos de debate. Mesmo tendo clareza do baixo ou nulo impacto eleitoral direto, a oposição desafiadora tem de apresentar ideias e propostas que a situem em campos distintos da situação. Sendo custoso criticar determinadas políticas domésticas, como foi o caso das políticas de distribuição de renda nas eleições de 2014, resta a oposição centrar críticas em temas de impacto apenas indireto na vida dos eleitores.

Outro mecanismo teria a ver com o impacto dessas críticas na grande imprensa. As críticas à política externa, ainda que não atinjam diretamente os eleitores, atingem a imprensa que, segundo essa linha de argumentação, pode servir como efeito reverberado de crítica ao governo de plantão. Há uma corrente da literatura, aliás, que vincula o conceito de opinião pública à mídia de grande circulação no país. A imprensa funcionaria, assim, como uma espécie de variável interveniente entre opinião pública e tomadores de decisão.

Dessa forma, um jogo sobre credibilidade tomaria parte dessa dinâmica. Atacar a incapacidade do opositor de lidar com temas internacionais é uma tentativa de arranhar-lhe a imagem como um todo. Tratar-se-ia de mecanismos genéricos de desgaste da imagem pública, mas cuja eficácia ainda demandaria a realização de trabalhos empíricos.

3. Dawisson Belém Lopes e Carlos Aurélio Pimenta de Faria, “Eleições Presidenciais e Política Externa Brasileira”, *Estudos Internacionais*, vol. 2, n. 2, pp. 139-148, jul-dez. 2014, disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/9751/7971>, acesso em: 30 dez. 2016.
4. Para uma compreensão mais sistemática sobre o conceito de *issue ownership*, vale consultar o trabalho de Stephen Ansolabehere e Shanto Iyenger, “Riding the Wave and Claiming Ownership Over Issues: The Joint Effects of Advertising and News Coverage in Campaigns”, *Public Opinion Quarterly*, vol. 58, n. 3, pp. 335-357, 1994.

Convive com as duas anteriores a hipótese de que o debate de política externa em processos eleitorais não é dirigido para o cidadão comum, mas para os distintos segmentos da elite nacional. Essa estratégia serviria como forma de angariar prestígio e demonstrar que o candidato em questão tem capacidade de lidar com temas internacionais e com líderes de outros países. Com o prestígio viriam recursos das mais diversas formas, tais como presença na mídia, contribuição de campanha, assessoria qualificada etc.

### **Alguns achados empíricos**

Pesquisas realizadas no marco do processo eleitoral trouxeram dados que podem reforçar as teses aventadas ao longo deste capítulo. A respeito do tema do *issue ownership* pode-se verificar, com base na análise dos dados de dois *surveys*<sup>5</sup> coordenados pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), o viés partidário em uma série de temas de política externa.

A questão da integração regional é, claramente, um exemplo de diferenças de orientações partidárias entre a opinião pública brasileira. O eleitor identificado com o PSDB, em sintonia com o que surgiu no debate eleitoral, tem uma propensão maior de dar apoio a esquemas de integração e acordos bilaterais com países desenvolvidos. Os eleitores identificados com o PT, ao contrário, demonstram maior propensão a apoiar a integração sub-regional e as alianças contra-hegemônicas sul-sul.

Com isso, pode-se dizer que, no caso brasileiro, verifica-se uma das condições para haver impacto direto da política externa sobre processos eleitorais. A saliência temática, a segunda condição necessária, é mais difícil de verificar empiricamente. Não parece haver, contudo, nenhum tema de política externa capaz de influenciar a decisão do voto, e, quando isso ocorre, é de forma marginal.

5. IRI-USP, *Brasil, as Américas e o Mundo: Opinião Pública e Política Externa, 2010-2011*, São Paulo, 2011; 2014.

Uma pesquisa conduzida pelo Instituto Análise reitera as evidências encontradas pelos *surveys* do IRI-USP. No contexto pré-eleitoral, a descoberta de que a National Security Agency (NSA), dos Estados Unidos, promovia a espionagem de líderes internacionais mundo afora causou polêmica e indignação no Brasil.

A presidente Dilma Rousseff tinha uma visita agendada ao presidente Barack Obama. Por decisão da mandatária brasileira, a visita foi adiada em compasso de espera por maiores esclarecimentos e pedidos de desculpas. A decisão foi, imediatamente, considerada uma retaliação com a finalidade de angariar apoio doméstico.

Tendo isso em vista, o Centro de Estudos das Negociações Internacionais (Caeni) da USP introduziu uma pergunta experimental em *survey* nacional conduzido pelo Instituto Análise<sup>6</sup>. Os questionários foram divididos em três grupos (*splits*): *split* A (controle), no qual o entrevistado era informado sobre a espionagem pela NSA; o *split* B (tratamento 1), em que se afirma que o adiamento da reunião com o presidente Obama pode gerar perdas de negócios para o Brasil; e o *split* C (tratamento 2), chamando a atenção para o fato de que o país precisava dar uma resposta firme aos Estados Unidos. Em seguida a esses tratamentos, era perguntado para o respondente sobre a predisposição de votar na candidata do PT, Dilma Rousseff.

Os resultados, como se vê na tabela 1, mostraram não haver diferença estatisticamente significativa entre os três grupos analisados ( $p\_valor > 10\%$ ). Basta, para tanto, observar que o percentual de entrevistados que declararam “que votariam com certeza” na candidata Dilma Rousseff caiu comparativamente ao controle em ambos os *splits* com tratamento (B e C), mas cai na mesma magnitude. O percentual dos que “não votariam de jeito nenhum” também é superior ao controle, mas idêntico entre os *splits* B e C. Os *primings* B e C deveriam gerar resultados antagônicos. O fato de gerarem movimento na mesma direção indica nulidade do efeito.

Outro *survey*, este coordenado pelo IRI-USP, reforça os achados da pesquisa do Instituto Análise. As entrevistas (1881) tiveram abrangência nacio-

6. O *survey* não gerou relatório público.

TABELA 1: *Impacto da reação de Dilma à espionagem*

Opção	Split A	Split B	Split C	Total
Votaria com certeza	30,3	28,6	28,4	29,2
Talvez votasse	23,5	20,6	23,1	22,4
Talvez não votasse	15,8	18,8	13,9	16,2
Não votaria de jeito nenhum	22,8	25,0	25,2	24,2
NS/NR	7,7	7,0	9,4	8,0
Total (100%)	469	388	373	1230

$X^2 = 6,142$  e  $p = 0,631$ ; NS (não sabe) e NR (não respondeu).

Fonte: Caeni-USP; Instituto Análise, 2013.

nal e foram aplicadas no mês de dezembro de 2014, pouco tempo depois, portanto, do pleito eleitoral.

Uma das questões do *survey* dizia respeito à percepção dos entrevistados sobre a coalizão Brics. Como se sabe, o Brics acabou por figurar como a maior expressão da estratégia de potências emergentes como forma de contrabalançar o peso das potências consolidadas no plano da governança global. Essa iniciativa ficou identificada como parte da estratégia de alianças sul-sul engendradas pelo governo petista. Assim, era esperado que eleitores tivessem percepções diferentes sobre o arranjo (Brics) de acordo com a orientação partidária.

O que se verificou com o *survey*, conforme se vê na tabela 2, foi algo bem distinto. Os eleitores foram instados a dizer se consideravam o Brics uma força capaz de equilibrar o poder mundial ou apenas uma aliança constrangedora com países autoritários. Para efeito de simplificação, e por serem as duas principais forças em disputas, foram considerados nessa análise apenas os eleitores que declararam ter votado no PSDB e no PT. O que se evidencia é não haver diferenças significativas entre eleitores tucanos e petistas. Em ambos os subgrupos, a percepção positiva sobre o Brics é discretamente superior à percepção negativa. Entretanto, as magnitudes das percepções favoráveis e contrárias são similares.

Se considerarmos apenas o tema Brics, os achados desse *survey* conduzido pelo IRI-USP enfraquece a tese da existência de *issue ownership* (apro-

TABELA 2: *Percepção sobre o Brics por orientação partidária*

Avaliação	PSDB	PT	Total
Os Brics são uma força capaz de equilibrar o poder mundial diante das potências tradicionais	51,0%	52,8%	52,1%
Os Brics são uma aliança constrangedora com países autoritários ou que têm alta exclusão social	49,0%	47,2%	47,9%
Total (100%)	400	608	1008

Qui-quadrado de Pearson = 0,312 e significância = 0,311.

Fonte: IRI-USP, *Brasil, as Américas e o Mundo*, 2014.

priação temática). Conforme já explorado, o pressuposto da existência de *issue ownership* é uma valorização distinta dos assuntos internacionais, especialmente aqueles mais salientes. Não parece ser o caso das percepções de entrevistados não especializados sobre o Brics, considerado um tema de grande saliência no debate nacional.

As pesquisas de opinião mostram que, quando se trata do grupo de elites ou comunidade de relações internacionais, o fator político-partidário influencia diretamente a percepção dos entrevistados. Há um claro alinhamento sul-sul entre membros de elites do campo petista, da mesma forma que há um alinhamento norte-sul entre eleitores do campo peessedebista. O viés partidário das percepções entre membros de elites é flagrante.

Os dados desse conjunto de *surveys* conferem, assim, desalento à tese de que a política externa passa a figurar como fator determinante do voto presidencial no Brasil. O grau de conhecimento especializado é baixo ou, quando existe ou é fornecido, não envia o suficiente a decisão do eleitor. Evidentemente, os dados são específicos e não esgotam, nem de perto, a possibilidade de relação entre voto e política externa. Servem, tão somente, de indicadores adicionais da impertinência da tese da influência direta.

Essa evidência empírica reforça, assim, a estranheza do fato de os candidatos investirem crescentemente tempo em colocar o tema externo nos debates eleitorais. Salvo a possibilidade de desconhecimento dos candidatos e assessoria dessa realidade, algo pouco provável em função do processo

de aprendizagem eleitoral, o mecanismo de influência (interelites) indireta passa a figurar, por exclusão, como a hipótese mais forte.

## Conclusão

Este capítulo buscou mostrar, em primeiro lugar, de que forma o tema política externa surgiu no debate das eleições presidenciais de 2014. Constatou-se que, embora tenha tido uma presença proporcionalmente pequena em comparação ao tema de política doméstica, a política externa apresentou um nível de polarização político-partidária bastante intenso.

Em face dessa constatação, a nota procurou apresentar um apanhado sobre a dimensão substantiva da polarização eleitoral. Mais precisamente, a proposta foi a de revelar quais temas e argumentos dividiram a posições das duas principais coalizões em disputa. Como se viu, não foi apenas a agenda substantiva do relacionamento internacional a responsável por dividir posições mas também a estrutura do processo decisório em política externa.

Reveladas as diferenças temáticas presentes no debate, o texto dedicou-se a mapear os argumentos recorrentes na literatura sobre instrumentalização eleitoral da política externa e a dinâmica observada nas eleições presidenciais brasileiras de 2014. Reside, nesse nível, o elemento mais intrigante desse fenômeno de instrumentalização na medida em que, diferentemente de outros países nos quais defesa e segurança podem reorientar a decisão do voto, a política externa não parece ter peso considerável para figurar como fator determinante das escolhas eleitorais.

Sendo verdadeira a premissa de que política externa não dá nem tira votos, as estratégias dos candidatos e partidos políticos ao levar o tema para o centro do debate carece de maiores explicações. O caso brasileiro, como se viu neste capítulo, sugere que a estratégia partidária é impactar o processo eleitoral de forma indireta, ou seja, não impactar diretamente a escolha do voto, mas por meio de um jogo de elites. O fato de a política externa ser um campo em que há pouca demanda por prestação de contas, de baixa *accountability*, tira a pressão para que os partidos tenham

propostas mais específicas. A distinção mais nítida se dá, como visto, entre as duas principais forças do espectro político nacional, o PT e o PSDB.

Por fim, o texto procura analisar o que as pesquisas de opinião, realizadas nos últimos anos, iluminam sobre a relação entre política externa e eleições. As pesquisas analisadas mostraram não haver evidências empíricas de que temas internacionais e política externa possam afetar diretamente o jogo internacional, tal qual ocorre em determinados países como Estados Unidos. Isso reforça a tese de que o papel da política externa no debate eleitoral destina-se a um diálogo entre representantes de elites, muito mais do que ao eleitor comum como alvo.

---

**segunda parte**



# A política das multidões: populismo e neopopulismo na América Latina

WAGNER PINHEIRO PEREIRA<sup>1</sup>

A política de massas populista é um dos fenômenos mais característicos e recorrentes na história da América Latina nos séculos xx e xxi, por marcar a emergência das massas na vida política latino-americana; por configurar as novas modalidades de organização do poder e de participação e controle social, que substituíram as formas tradicionais de dominação das elites oligárquicas; e por introduzir um tipo novo de governo que buscava – por intermédio da utilização dos meios de comunicação de massas como instrumentos de propaganda política e de manipulação da opinião pública – conceber a política como espetáculo para as massas<sup>2</sup>. Surgindo como fenômeno típico da pas-

1. Professor adjunto de história da América nos cursos de história e de relações internacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).
2. Com base nos aportes analíticos de Siegfried Kracauer (*O Ornamento da Massa*, São Paulo, CosacNaify, 2009 [1927]), Walter Benjamin (*A Obra de Arte na Época de Sua Reprodutibilidade Técnica*, Porto Alegre, Zouk, 2012 [1936]), Hannah Arendt (*Origens do Totalitarismo: Antisemitismo, Imperialismo, Totalitarismo*, São Paulo, Companhia das Letras, 1998 [1951]), Guy Debord (*A Sociedade do Espetáculo*, Rio de Janeiro, Contraponto, 1997 [1967]) e Georges Balandier (*O Poder em Cena*, Brasília, Editora unb, 1982 [1980]), este capítulo considera possível interpretar a política de massas como um novo tipo de poder que investe na encenação de um “Estado-espetáculo”, na interpretação performática de um “astro político” e na audiência espectral de uma “sociedade-plateia”. Dessa forma, a política de massas populista, inspirada nas experiências dos fascismos europeus, torna-se um grande teatro de ilusão, estrelado por um *one-man show*, que arrebatava os corações e as mentes das massas, transformadas em público espectador passivo, iludido e manipulado dessa exibição permanente. Com a personalização do poder, o mundo da política se apoia, como o mundo do espetáculo, sobre o *star system* (sistema de estrelato): tudo se apaga – partidos, ideologias e programas – perante os astros políticos que assumem para si o papel de protagonistas da história, restando ao cidadão comum tornar-se um mero espectador de um poder sempre em representação, que lhe dá a ilusão de também fazer

sagem da sociedade tradicional, arcaica ou rural, para a sociedade moderna, urbana ou industrial, as políticas de massas populistas na América Latina estiveram ligadas ao crescimento e à diversificação das sociedades e das economias latino-americanas entre as décadas de 1930 e 1950, configurando-se como movimentos modernizadores que mobilizaram parcelas significativas das classes populares em diversos países, sendo caracterizados como expressão política de caráter “nacional-popular” ou “nacional-desenvolvimentista”, e sua forma política qualificada pelo termo “populismo”.

Apesar de ser um tema amplamente estudado por historiadores, sociólogos, cientistas políticos, economistas, psicólogos e comunicólogos de vários países do mundo, os debates acerca das políticas de massas populistas são dos mais polêmicos, passionais e, ao mesmo tempo, dos mais diversos, complexos e contraditórios, já que essa forma de governo levou tanto seus seguidores e admiradores quanto seus opositores e críticos do terreno das disputas políticas para a esfera dos debates acadêmicos e para a exposição – quase sempre com sentido pejorativo e carregada de juízo de valor – na mídia contemporânea. Muito se discute, e, talvez, pouco se compreenda, sobre o fenômeno da política de massas populista; mesmo assim, das origens do populismo no século XIX aos chamados neopopulismos contemporâneos, a trajetória histórica e interpretativa desse fenômeno político merece ser resgatada para que se possam compreender tanto as razões de incontáveis e diferenciados olhares como suas heranças e seus legados na América Latina do século XXI.

## **Populismo: origens, (in)definições e vertentes interpretativas**

Na introdução do livro *Populismo y Neopopulismo en America Latina: El Problema de la Cenicienta*, os organizadores María Moura Mackinnon e Mario

parte dessa visão de mundo populista. Na verdade, os regimes políticos de massas objetivam que o cidadão comum seja apenas um adereço, o “ornamento da massa”, dentro desse cenário monumental e enredo espetacular, produzidos pelo próprio Estado, transformado em agente de *show business*.

Alberto Petrone apontam que é quase um lugar-comum na literatura sobre o populismo começar assinalando o vazio e a imprecisão do termo, e a multiplicidade heterogênea de fenômenos que ele abarca<sup>3</sup>. Ernesto Laclau parece bem sintetizar a opinião e a sensação de muitos estudiosos ao afirmar que:

“Populismo” é um conceito ao mesmo tempo evasivo e recorrente. Poucos conceitos têm sido tão amplamente usados na análise política contemporânea, embora bem poucos tenham sido definidos com menos precisão. Sabemos, intuitivamente, a que nos referimos quando qualificamos de populista a um movimento ou ideologia. Porém, enfrentamos as maiores dificuldades para traduzir essa intuição em conceitos. [...] À obscuridade do conceito empregado acrescenta-se a indeterminação do fenômeno a que se refere<sup>4</sup>.

As definições do conceito de populismo são imprecisas, ambíguas, polêmicas, com modelos e tipologias confusos e contraditórios, que não levam em conta as particularidades nacionais nem as especificidades conjunturais<sup>5</sup>. Em virtude dessas dificuldades, estudiosos como o sociólogo Gino Germani procuraram enumerar uma variedade de características relevantes para descrever esse fenômeno político, apesar de ficar perceptível que, quanto mais traços característicos são incluídos no conceito de populismo, menos ele é capaz de conferir hegemonia a análises concretas, em razão do surgimento de uma proliferação de exceções ou especificidades apresentadas em cada caso nacional ou conjuntura histórica:

O próprio populismo tende a negar qualquer identificação ou classificação com a dicotomia direita-esquerda. Trata-se de um movimento multiclassista, embora

3. María Moira Mackinnon e Mario Alberto Petrone (orgs.), “Introducción: Los Complejos de la Cenicienta”, em *Populismo y Neopopulismo en America Latina: El Problema de la Cenicienta*, Buenos Aires, Eudeba, 1998, p. 13.
4. Ernesto Laclau, “Para uma Teoria do Populismo”, em *Política e Ideologia na Teoria Marxista: Capitalismo, Fascismo e Populismo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978, pp. 149-150.
5. Ludovico Incisa, “Populismo”, em Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, e Gianfranco Pasquino (orgs.), *Dicionário de Política*, Brasília, Editora unB, 1986, pp. 980-981.

nem todo movimento multiclassista possa ser considerado populista. O populismo provavelmente desafia qualquer definição abrangente. Deixando momentaneamente de lado esse problema, o populismo inclui usualmente componentes contrastantes, tais como reivindicação da igualdade de direitos políticos e da participação universal das pessoas comuns, mas funde-se com algum tipo de autoritarismo, frequentemente sob uma liderança carismática. Ele inclui também demandas socialistas, ou pelo menos a demanda da justiça social, uma vigorosa defesa da pequena propriedade, componentes fortemente nacionalistas e a negação da importância da classe. O populismo é acompanhado pela afirmação de direitos das pessoas comuns de enfrentarem os interesses de grupos privilegiados, habitualmente considerados inimigos do povo e da nação. Qualquer um desses elementos pode ser enfatizado de acordo com condições sociais ou culturais, mas todos se encontram presentes na maioria dos movimentos populistas<sup>6</sup>.

A palavra “populismo” entrou para o vocabulário ocidental a partir da segunda metade do século XIX e, desde então, segundo a análise de estudiosos como Octavio Ianni<sup>7</sup> e Peter Worsley<sup>8</sup>, passou a denominar fenômenos históricos muito diversos no tempo e no espaço:

1 – O movimento *narodnitchestvo* (ou *narodismo*) surgido na Rússia czarista em meados da década de 1860.

2 – Os movimentos americanos das regiões rurais do sul e do meio-oeste dos Estados Unidos da América, surgidos na década de 1870, que resultaram na fundação do *People's Party* (Partido do Povo), também conhecido como *Populist Party* (Partido Populista).

3 – Certos movimentos e/ou tipos de Estado da África, Ásia e América Latina.

4 – O uso ainda mais amplo do vocabulário refere-se não apenas a movimentos organizados completamente mas também a determinados

6. Gino Germani, *Authoritarianism, Fascism, and National Populism*, New Brunswick, Transaction, 1978, p. 88, *apud* Ernesto Laclau, *A Razão Populista*, São Paulo, Três Estrelas, 2013, pp. 33-34.

7. Octavio Ianni, *A Formação do Estado Populista na América Latina*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1991, p. 18.

8. Peter Worsley, “O Conceito de Populismo”, em Fanny Tabak, *Ideologias-populismo*, Rio de Janeiro, Eldorado, 1973, pp. 258-304.

elementos presentes em organizações, movimentos e ideologias de toda espécie que se baseiem no mito do povo-comunidade, no encobrimento dos conflitos sociais, na identificação da “vontade do povo” com a justiça e a moral, na relação direta do povo com seus líderes sem mediação de qualquer instituição etc.<sup>9</sup>

Na maior parte do mundo, atualmente, costuma-se caracterizar um político como “populista” quando ele se utiliza – de forma emocional e não racional – de apelos retóricos e promessas demagógicas ao “povo”. Dessa forma, o populismo é visto como pura manipulação da irracionalidade das massas por políticos carismáticos e oportunistas, característica que nega os valores elementares da democracia representativa, ao colocar ênfase na liderança demagógica, nas relações clientelistas e na manipulação das massas.

Da década de 1980 aos dias atuais, em virtude das instabilidades políticas e fragilidades das instituições democráticas ocorridas após os processos de redemocratização e que possibilitaram novamente a ascensão de líderes e políticas neopopulistas na América Latina, o fenômeno político do populismo voltou a despertar a atenção de estudiosos como o cientista político Paul W. Drake<sup>10</sup> e o historiador Norberto Ferreras<sup>11</sup>, que, em momentos distintos, procuraram estabelecer a seguinte periodização histórica do populismo<sup>12</sup>, que reproduzo e complemento nos seguintes tópicos:

- **Populismo precoce ou liberal** – No período conhecido como Radicalismo ou Reformismo das classes médias (primeiras três décadas do século xx), a América Latina manteve-se uma região predominantemente agrária, dominada pelo poder das aristocracias rurais e por sistemas políticos excludentes, sendo as classes baixa e média politicamente

9. Guita Grin Debert, *Ideologia e Populismo*, São Paulo, T. A. Queiroz, 1979, p. 12.

10. Paul W. Drake, “Conclusion: Réquien for Populismo?”, em Michael Conniff (org.), *Latin American Populism in Comparative Perspective*, Albuquerque, New Mexico University Press, 1982, pp. 237-240.

11. Norberto Ferreras, “A Sociedade de Massas: Os Populismos”, em Cecília Azevedo e Ronald Raminelli (orgs.), *História das Américas: Novas Perspectivas*, Rio de Janeiro, FGV Editora, 2011, pp. 218-220.

12. Neste capítulo, propõe-se, no lugar de “neopopulismo”, denominar “neopopulismo da era neoliberal” ou “neopopulismo de direita”; e, no lugar de “populismo radical”, denominar “neopopulismo radical” ou “neopopulismo de esquerda”.

ignoradas ou reprimidas pelas autoridades governamentais. Na maioria das sociedades latino-americanas do período faltavam organizações fortes, sindicatos sólidos ou partidos de massa. Quando o desenvolvimento do capitalismo contemporâneo e o crescimento urbano começaram a minar a hegemonia da classe alta tradicional, os “populistas precursores” emergiram nas grandes cidades e países mais prósperos. Apesar de atrair algum apoio dos trabalhadores, eles contaram basicamente com as elites descontentes e as classes médias emergentes, limitando suas promessas reformistas à democratização legalista destinada à maioria alfabetizada. Embora um passo importante, tais mudanças jurídicas tiveram pouco impacto na economia ou na sociedade. A sua maior contribuição foi o pioneiro estilo personalista de campanha, invocando o apoio das massas em nível nacional, que serviria de inspiração para os líderes populistas “clássicos”. Os seus representantes mais conhecidos foram: José Pablo Torcuato Batlle y Ordóñez (1903-1907/1911-1915), no Uruguai; Hipólito Yrigoyen (1916-1922/1928-1930), na Argentina; e Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931) no Chile.

- **Populismo clássico** – Entre as décadas de 1930 e 1960, os regimes populistas surgiram em diversos países como resposta coerente para a aceleração da industrialização, da urbanização e da diversificação das sociedades e das economias latino-americanas. Os populistas refletiram e alimentaram essas pressões ao prometerem medidas de bem-estar social e crescimento industrial protegido. Embora dividida, a maioria dos líderes das classes superiores continuaria, sem dúvida, a preferir preservar o regime ordenado do passado sem a intrusão desses movimentos de massa. Para muitos líderes reformistas e até mesmo para algumas elites estabelecidas, contudo, a exclusão contínua das classes trabalhadoras logo pareceu mais custosa do que a sua incorporação gradual. Greves, protestos e adoção de ideologias radicais por parte de alguns trabalhadores fizeram o populismo parecer preferível aos olhos de numerosos políticos e das elites econômicas. Na década de 1950, em muitos países, essa estratégia comodista e integracionista era sustentável, pois dispensava ataques frontais aos capitalistas nacionais, latifúndios ou setores externos. Por um tempo, as políticas populistas satisfizeram, em

diferentes graus, os fabricantes, com tarifas e crédito; os agricultores, com a expansão dos mercados urbanos e o controle contínuo sobre a força de trabalho rural; a classe média, com o crescimento do Estado nacionalista, do emprego e da segurança social; e os trabalhadores urbanos mais qualificados, com consumo, bem-estar e benefícios sindicais superiores aos acordados com os outros grupos da classe baixa. Esse período, marcado pela mobilização de amplos setores das massas urbanas – por meio de programas animados por certos *slogans* e ideias socialistas, pela conformação do Estado de bem-estar social e pelo crescimento industrial protegido –, teve como representantes Getúlio Vargas (1930-1945) no Brasil; Lázaro Cárdenas (1934-1940) no México; José María Velasco Ibarra (1934-1935/1944-1947) no Equador; Juan Domingo Perón (1946-1955) na Argentina; e Juan José Arévalo Bermejo (1945-1951) na Guatemala. Também são considerados populistas alguns movimentos políticos que não chegaram ao poder: aprismo (Alianza Popular Revolucionaria Americana – Apra), liderado por Víctor Raúl Haya de la Torre, no Peru; e gaitanismo, liderado por Jorge Eliécer Gaitán, entre 1930 e 1948, na Colômbia. Entre as décadas de 1950 e 1960, as perspectivas do populismo multiclassista declinaram, mas importantes populistas continuaram aparecendo em cena, tais como: José María Velasco Ibarra (1952-1956/1960-1961 e 1968-1972) no Equador; Víctor Paz Estenssoro (1952-1956) e Hernán Siles Zuazo (1956-1960) na Bolívia; Getúlio Vargas (1951-1954), Jânio da Silva Quadros (1961) e João Belchior Marques Goulart (1961-1964) no Brasil; Jacobo Árbenz Guzmán (1951-1954) na Guatemala; Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958) no Chile; Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) na Colômbia; Fernando Belaúnde Terry (1963-1968) no Peru; e Juan Bosch (1963) na República Dominicana. Esses líderes populistas enfrentaram graves crises econômicas e apresentaram outros elementos diferenciadores, como a mobilização agrária e a participação de indígenas na política, que fariam desses casos um tanto diferentes dos anteriores.

- **Populismo tardio** – Na década de 1970 surgiram os últimos expoentes de um processo que se pensava em extinção, tais como Juan Domingo Perón (1973-1974) na Argentina; e Luis Echeverría Álvarez (1970-

-1976) no México. Os líderes populistas tardios tentaram retornar às experiências anteriores em vez de estabelecer processos originais, mas logo descobriram que era muito difícil revitalizar as alianças e os programas populistas das épocas passadas, pois as elites perceberam que o preço da inclusão das massas – aumento de salários, inflação, transferências de recursos, além do fantasma da ameaça comunista representada por países como Cuba de Fidel Castro e Chile de Salvador Allende – parecia, naquele momento, ser maior do que os riscos de uma exclusão social forçada. Em consequência, até meados da década de 1970, sob pressões econômicas e sociais severas, as Forças Armadas proscureveram o populismo na maior parte dos países da América Latina.

- **Neopopulismo da era neoliberal ou neopopulismo de direita** – No final da década de 1980, grande parte da América Latina havia passado por um processo de redemocratização política e mergulhado na economia de livre mercado, adotando políticas neoliberais impostas sem muitas barreiras. Em virtude da fragilidade das instituições democráticas, marcadas por um cenário de instabilidade política, corrupção, inflação e desemprego generalizado, houve uma espécie de anomia das sociedades latino-americanas, envoltas em uma “informalização da política”, causada pela ausência de instituições e estruturas de mediação política de fato<sup>13</sup>. Esse quadro político-social, reforçado pelo neoliberalismo (tendência recíproca de exacerbar a desinstitucionalização da política), acabou favorecendo o ressurgimento de líderes populistas e a retomada da utilização dessa categoria para denominar os processos políticos da década de 1990. Os líderes neopopulistas recuperaram, com grande êxito, as estratégias de mobilização de massas empregadas pelos “populistas clássicos”. No entanto, o neopopulismo agiu no sentido contrário, já que os governos neopopulistas da década de 1990 se propuseram a criticar as antigas práticas do populismo clássico não pelos erros ou aspectos negativos, mas pelo que, até então, eram consideradas suas maiores e mais importantes contribuições

13. Cf. Sergio Zermeno, “El Regreso del Líder: Crisis, Neoliberalismo y Desorden”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 51, n. 4, pp. 115-150, out.-dez. 1989.

para as camadas mais populares e necessitadas: as políticas sociais e trabalhistas. Dessa forma, muitos governos neopopulistas buscaram destruir o “legado” e as conquistas sociais empreendidas pelos populismos clássicos ao adotarem medidas que causaram flexibilização do mercado, planos econômicos que aumentaram ainda mais a inflação e a dívida externa, reforma fiscal, privatizações e efetivação de acordos bi e multilaterais. Os exemplos mais conhecidos são Carlos Saúl Menem (1989-1999) na Argentina; Fernando Collor de Mello (1990-1992) no Brasil; Alberto Fujimori (1990-2000) no Peru; Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) no México; e Abdalá Jaime Bucaram Ortiz (1996-1997) no Equador.

- **Neopopulismo radical ou neopopulismo de esquerda** – O desgaste do período anterior, marcado pela deterioração das condições de vida, e a falta de resultados para os setores populares permitiram a chegada de grupos políticos radicalizados ou com posições políticas reformistas. Em sua fase mais recente, o neopopulismo latino-americano do século XXI assumiu uma vertente esquerdista e radical, quando uma leva de candidatos de partidos de esquerda foi eleita no continente. Os governos do novo milênio mantiveram o estilo de mobilização, base social e engajamento político dos períodos anteriores. Esses movimentos políticos tiveram as origens mais diversas: no Uruguai, no Brasil, no Chile e na Argentina estiveram lastreados em experiências políticas anteriores, e sua radicalização é menor; na Venezuela, no Equador e na Bolívia, pelo contrário, apresentaram-se como movimentos políticos de novo signo e com vínculos menores com os grupos políticos preexistentes; portanto, estiveram mais livres para radicalizar suas políticas. Seus principais representantes são: Hugo Chávez Frías (1999-2013) na Venezuela; Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) no Brasil; Néstor Carlos Kirchner (2003-2007) e Cristina Elisabet Fernández de Kirchner (2007-2015) na Argentina; Tabaré Ramón Vázquez Rosas (2005-2010) no Uruguai; Juan Evo Morales Ayma (2006-...) na Bolívia; Verónica Michelle Bachelet Jeria (2006-2010/2014-...) no Chile; Rafael Vicente Correa Delgado (2007-...) no Equador; e Fernando Lugo (2008-2012) no Paraguai.

Além dessas variações em relação à temporalidade e pluralidade de governos, políticas e líderes políticos definidos como populistas, o fenômeno político do populismo causa enorme polêmica que, *grosso modo*, gira em torno de duas visões opostas: a crítica ao autoritarismo, considerado característica básica das experiências populistas (neste caso, são enfatizadas a repressão política e o eficaz sistema de controle dos trabalhadores) ou a valorização do que se entende por caráter democrático (neste caso, enfatiza-se a abertura para inserção e maior participação das massas na cena política nacional). Para a historiadora Maria Helena Rolim Capelato:

Nos últimos tempos, o populismo deslizou do campo acadêmico para o terreno político, apresentando, então, conotação dicotômica e maniqueísta. Dessa forma, ganha sentido positivo ou pejorativo, dependendo do grupo que o mobiliza no debate público. Usado como arma de luta a favor do neoliberalismo, o ataque ao populismo contribuiu para a construção de imaginários políticos que serviam aos interesses de novos grupos no poder. O populismo tornou-se símbolo das forças responsáveis pelo atraso, contrastando com a modernização apregoada pelos defensores de uma concepção de Estado de caráter neoliberal. Nessa luta de imagens, os opositores do chamado neoliberalismo tendem a recuperar o populismo como experiência positiva, genuinamente democrática e popular<sup>14</sup>.

## **Populismo no Brasil: varguismo**

O Brasil teve em Getúlio Vargas um governante que se valeu de métodos populistas, chegando a ser chamado de “pai dos trabalhadores”. Natural do Rio Grande do Sul, Getúlio Vargas entrou na cena política como opositor de uma experiência republicana considerada oligárquica, corrupta e deturpadora dos princípios liberais. Despontou como líder após a vitoriosa Revolução de 1930, que se propôs a construir um novo Brasil, e contou

14. Maria Helena Rolim Capelato, “Populismo Latino-americano em Discussão”, em Jorge Ferreira (org.), *O Populismo e Sua História: Debate e Crítica*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001, p. 141.

com o apoio de um movimento cívico-militar que reunia os descontentes com a concentração de poder em Minas Gerais e São Paulo, bem como dos partidários da industrialização, entre os quais estavam os militares. Semelhante ao caso de Perón, parte da sua popularidade resultou da política de apoio aos sindicatos que, em compensação, tinham de aceitar um controle governamental. Porém, à diferença do líder argentino, Vargas agiu ditatorialmente a maior parte de sua carreira, pois governou de 1930 a 1945 sem ter sido eleito. Sua política apresentou fases distintas que se explicam tanto pela conjuntura interna como externa. Entre 1930 e 1937, o governo Vargas caracterizou-se por uma tentativa de conciliação entre interesses econômicos (atendimento às necessidades dos cafeicultores em crise, resposta às reivindicações da classe operária por meio da legislação social e conciliação dos interesses políticos que resultaram na Constituição de 1934). Nesse período foi gestado um projeto político autoritário, posto em prática a partir do golpe de 1937. Seu autoritarismo evidenciou-se em especial no período de 1937 a 1945, conhecido como Estado Novo, no qual Vargas reprimiu duramente a oposição e fechou o Congresso. Além disso, as liberdades fundamentais foram suspensas e houve muitas prisões. A pretexto do anticomunismo, todos os críticos do regime eram alvo da repressão, fossem ou não comunistas. Após alguma hesitação, Vargas também perseguiu, em 1938, a Ação Integralista Brasileira (AIB), uma organização fundada por Plínio Salgado e inspirada no fascismo. Ademais, deu maior poder às autoridades federais, ao diminuir a força das polícias estaduais, chegando a queimar bandeiras dos estados em cerimônia pública, para explicitar a necessidade de um governo mais centralizado<sup>15</sup>.

Durante a vigência do Estado Novo, foram também proibidas as manifestações populares autônomas e os sindicatos foram atrelados ao Estado. Nessa segunda fase foi posta em prática uma política repressora e controladora dos movimentos sociais, mas que atendia às reivindicações dos trabalhadores, motivo pelo qual tal medida conquistou o apoio de uma parcela significativa desse setor social. O novo regime se caracterizou por

15. José del Pozo, *História da América Latina e do Caribe: Dos Processos de Independência aos Dias Atuais*, Petrópolis, Vozes, 2009, p. 209.

uma ideologia nacionalista de direita que combatia o comunismo, apontado como principal inimigo da sociedade brasileira pela propaganda política – esta orquestrada principalmente pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) e pelo Instituto Nacional de Cinema Educativo (Ince), e também interessada em reforçar os laços entre o líder e as massas com vistas a legitimar o novo regime e angariar apoio para a política que passou a ser definida como populista<sup>16</sup>.

Nesse período, mesmo tendo o mérito de reforçar a industrialização do Brasil, com o impulso dado à siderurgia, Vargas enfrentou dificuldades econômicas que impossibilitaram a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora, bem como dificuldades políticas no plano externo: no contexto da Segunda Guerra Mundial, depois de manter uma atitude ambígua com relação à Alemanha, Getúlio Vargas decidiu-se pelo apoio aberto à luta mundial contra o nazismo, como aliado dos Estados Unidos da América, diferenciando-se da Argentina nesse ponto.

Essas decisões aparentemente contraditórias mostram que Vargas seguiu um itinerário próprio, desprovido de ideologia clara e caracterizado pelo pragmatismo, nacionalismo e autoritarismo. Sua contribuição para uma transformação antioligárquica foi menor que a de Perón, uma vez que a mobilização das massas não foi um elemento central de sua ação, mas é inegável que mudou a correlação de forças no país, tendo em vista o papel preponderante assumido pelo Estado. Nem por isso o Brasil se tornou um país mais estável<sup>17</sup>. A entrada do Brasil na guerra do lado dos Aliados revelou uma contradição que abalou os alicerces do regime autoritário. O regime chegou ao seu fim em 1945, mas Getúlio Vargas saiu fortalecido politicamente, como ficou demonstrado na sua volta ao poder, pelo voto popular, em 1951.

Alguns autores consideram que apenas essa segunda fase do governo Vargas (1951-1954) pode ser considerada como populista porque, uma

16. Informações extraídas de: Maria Helena Rolim Capelato, *Multidões em Cena: Propaganda Política no Vargasismo e no Peronismo*, Campinas, Papirus, 1998; e Wagner Pinheiro Pereira, “O Espetáculo do Poder: Políticas de Comunicação e Propaganda nos Fascismos Europeus e nos Populismos Latino-americanos (1922-1955)”, em Raphael Nunes Nicoletti Sebrían *et al.* (orgs.), *Do Político e Suas Interpretações*, Campinas, Pontes, 2009, pp. 62-70.

17. José del Pozo, *op. cit.*, 2009, pp. 209-210.

vez eleito segundo os ditames do Estado liberal, realizou uma política nacionalista, estatizante, de efetiva aproximação com as classes trabalhadoras: houve, nesse período, melhoria das condições de vida das classes populares, possibilitada por condições econômicas favoráveis e liberdade de participação política de setores até então excluídos dos jogos de poder.

Como se pode notar, a dificuldade de aplicação do conceito já se revela no caso do varguismo: a mudança de conjuntura histórica externa e interna resultou em alteração na forma de poder, que por sua vez modificou a natureza da relação do líder com as massas. O apoio que Vargas teve da classe trabalhadora, sobretudo no segundo governo, não se explica pela falta de consciência política de classe, mas pelo sentimento de identificação com um governo que atendeu às suas reivindicações tanto no plano social quanto no plano político.

## **Populismo no México: cardenismo**

A história que deu origem ao cardenismo é bem distinta. O México viveu a experiência singular da primeira revolução social do século xx na América Latina, seguida de uma luta armada que se estendeu de 1910 a 1914, assim como enfrentou as dificuldades do pós-guerra em um período marcado por conflitos sociais, políticos e promessas não cumpridas pelos líderes revolucionários no poder. As reformas estabelecidas na Constituição de 1917, uma das mais avançadas da época, porque instituía direitos sociais aos trabalhadores urbanos e reforma agrária que favoreceria o campesinato, acabaram ficando no papel.

O governo de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), considerado o concretizador das reformas sociais, representou uma nova etapa na política mexicana. Depois de ter vencido as eleições, Cárdenas recusou-se a perpetuar o maximato<sup>18</sup> e tornar-se mais um presidente-fantochete de Plu-

18. Plutarco Elías Calles esforçou-se por se tornar o homem forte do México mesmo depois de deixar a presidência. Para isso, procurou institucionalizar o poder da nova elite política, os veteranos da Revolução Mexicana, com a criação do Partido Nacional Revolucionário

tarco Elías Calles. O novo presidente procurou libertar-se da tutela que o grupo de Calles conservara sobre os presidentes anteriores e buscou apoio do Exército, da classe operária e dos camponeses, assim como fez aliança com a Confederação dos Trabalhadores Mexicanos (CTM) e com a Confederação Nacional Camponesa (CNC). Algum tempo depois, de modo a evitar um golpe de Estado, obrigou o *jefe máximo* e os seus aliados a partirem para o exílio em 1936.

Quando assumiu integralmente o controle do poder, Cárdenas esforçou-se por recuperar a credibilidade revolucionária que Calles quase destruíra por completo. O cardenismo representou o auge do nacional-estatismo no México. Lázaro Cárdenas fez avançar profundamente importantes mudanças estruturais, promovendo a renovação da reforma agrária, fomentando o sindicalismo e implantando as chamadas *escolas socialistas*, com o objetivo de combater o analfabetismo e limitar a influência da Igreja católica (embora tenha sido Cárdenas a dar início a uma reconciliação pragmática com a Igreja). Também investiu maciçamente na industrialização e nacionalizou as ferrovias e os monopólios do petróleo, criando a Petróleos Mexicanos (Pemex), em 1938. Como a redistribuição de terra e o sistema de *ejido*<sup>19</sup>, a nacionalização do petróleo mexicano foi tomada como prova de que prosseguiam os avanços revolucionários e que Cárdenas era o responsável pela independência econômica do México.

Lázaro Cárdenas deixou também a sua marca como edificador do Estado mexicano contemporâneo, ao dar uma forma definitiva ao Estado

(PNR), em 4 de março de 1929, e da formulação de regras para a sucessão presidencial que preservassem a governança oligárquica por detrás de uma fachada democrática. O resultado fora chamado “maximato”, que significava a continuidade do poder por meio da indicação (dedaço) dos candidatos à sucessão presidencial que se tornariam presidentes-fantoches de Calles, o *jefe máximo*, depois de o seu mandato oficial ter terminado em 1928.

19. O termo *ejido* (palavra derivada do latim *exitum*) foi criado no período colonial para denominar as áreas limítrofes dos povoados que exploravam principalmente a pecuária e a lenha. Na era pós-revolucionária adquire outra conotação: o *ejido*, uma criação da Revolução Mexicana, foi o instrumento para a reforma agrária no México. O *ejido* é uma espécie de dotação, em que não há compra; procede da expropriação dos latifúndios ou de terras do Estado e torna-se propriedade da nação, cedida em usufruto perpétuo e hereditário aos camponeses, individualmente ou de forma coletiva. Cf. Carlos Alberto Sampaio Barbosa, *A Revolução Mexicana*, São Paulo, Editora Unesp, 2010, p. 107.

unipartidário capaz de se perpetuar no poder. O Partido Nacional Revolucionário (PNR), fundado por Calles em 1929, transformou-se em Partido da Revolução Mexicana (PRM) em 1938, sendo reorganizado em quatro ramos principais: agrário, do trabalho, militar e “popular”, abrangendo este último organizações de funcionários do Estado. Incluía ainda em sua declaração de princípios a preparação do país para uma democracia do trabalhador, que por sua vez desembocaria em um regime socialista, o que na realidade não veio a ocorrer.

O partido acabou se transformando em um instrumento de controle político e social que conferiu à política mexicana um caráter antidemocrático até o final do século XX<sup>20</sup>. Esse partido político também se revelou autoritário no plano social, porque atrelou os sindicatos dos trabalhadores ao Estado. No entanto, Cárdenas teve amplo apoio das classes populares em virtude das reformas sociais que efetivamente beneficiaram os camponeses e operários urbanos.

Politicamente, outra atitude importante foi permitir eleições livres no final do ano de 1940, naturalmente ganhas por Manuel Ávila Camacho, candidato oficial do PRM. Cárdenas retirou-se ao final do seu *sexenio*, recuperando a ideia de “sufrágio efetivo – abaixo a reeleição” –, que fora o *slogan* dos revolucionários em 1911. Contudo, com o fim do governo Cárdenas, a ofensiva popular que ameaçava a ordem estabelecida levou a burguesia mexicana a se unificar e cooperar com os Estados Unidos da América, marcando um desvio radical no curso da Revolução Mexicana, cujas diretrizes se tornaram cada vez mais conservadoras.

O cardenismo, apesar de apresentar aspectos comuns em relação ao varguismo e peronismo, diferenciou-se das experiências brasileira e argentina em vários aspectos. A política cardenista foi, antes de tudo, produto da Revolução Mexicana e a única que atendeu às reivindicações dos

20. No ano de 1946, com a finalidade de enfatizar o início de uma nova época na qual o governo do México não seria mais liderado pelos principais revolucionários, mas pelas instituições sociais que surgiram a partir da guerra civil, o partido adotou o nome pelo qual se conhece até a atualidade: Partido Revolucionário Institucional (PRI). O PRI comandou o México até 2000, quando perdeu a eleição para o candidato Vicente Fox Quesada, do Partido Ação Nacional (PAN).

camponeses com a implantação de uma reforma agrária que não ocorreu nos dois outros regimes populistas. Além disso, apesar do atrelamento dos sindicatos de trabalhadores ao Estado, o governo Cárdenas não proibiu, como nos casos argentino e brasileiro, as greves operárias, não perseguiu os opositores do regime e não cerceou a liberdade de expressão. No plano externo, não se alinhou com os regimes de extrema direita da época e, ao contrário de Perón, deu abrigo aos republicanos exilados da Guerra Civil Espanhola (1936-1939). A política de Cárdenas, mais próxima do ponto de vista temporal do governo Vargas, dele se diferenciou pela orientação ideológica não identificada com os regimes autoritários da época. Cárdenas distinguiu-se ainda mais de Perón, que durante toda a sua trajetória política revelou afinidades com as correntes nacionalistas de direita atuantes no período.

Conforme pode ser percebido, essas diferenças de natureza histórica, política e ideológica entre os regimes permitem colocar em dúvida as generalizações que sustentam o conceito de populismo. Nesse aspecto, a própria classificação do cardenismo como uma política populista causa grande polêmica. O historiador Alan Knight, em seu artigo “Cardenismo: ¿Colosso o Catramina?”<sup>21</sup>, ressalta o radicalismo das reformas realizadas nesse período, considerando-as bastante particulares do caso mexicano (reforma agrária, reforma industrial, reforma trabalhista, nacionalização do petróleo, oposição ao fascismo e ao franquismo). O autor considera que o cardenismo foi mais progressista que os outros “populismos” e chega a afirmar que, por ter sido uma experiência de reformas radicais, não pode ser enquadrado como um regime populista.

## **Populismo na Argentina: peronismo**

No caso do peronismo, Juan Domingo Perón surgiu na cena política argentina em um momento de grande insatisfação nacional. Os governos domi-

21. Alan Knight, “Cardenismo: ¿Colosso o Catramina?”, em María Moira Mackinnon e Mario Alberto Petrone (orgs.), *op. cit.*, 1998, pp. 197-230.

nados pelas elites oligárquicas associadas ao imperialismo inglês eram alvo de crítica de grupos nacionalistas radicais que clamavam por um líder forte, capaz de restabelecer a ordem e a prosperidade no país. A Crise de 1929 afetou profundamente a economia argentina e intensificou os conflitos sociais.

A vida política era instável desde setembro de 1930, quando os militares intervieram para derrubar o presidente Hipólito Yrigoyen, figura relevante da União Cívica Radical (UCR), acusando-o de corrupção e de excessiva tolerância com os operários. O golpe foi liderado pelo general José Uriburu, inspirado na ideologia corporativista praticada pelas ditaduras de José Primo de Rivera, na Espanha, e de Benito Mussolini, na Itália. Entretanto, como essa tendência era minoritária, a Argentina acabou sendo governada pela direita conservadora, que recuperou o poder graças à exclusão parcial da UCR, a qual foi impedida em várias ocasiões de participar nas eleições. Esse foi o início do período chamado de Década Infame, que acarretou o desprestígio do sistema eleitoral argentino e uma democracia ambígua.

O Exército tomou o poder novamente, após o golpe de Estado de 4 de junho de 1943. Dessa vez, os militares estavam organizados e tinham um plano mais claro do que o de 1930. Os golpistas eram integrantes do Grupo de Oficiais Unidos (GOU), do qual Juan Perón fazia parte<sup>22</sup>.

Nascido em 1895, em uma família de baixa classe média, Perón ingressou na Academia Militar Nacional aos 15 anos de idade. De 1930 a 1936, ele não passava de um oficial tipicamente burocrático, distante da política e aparentemente destinado a passar a vida como professor de história militar na Escola Superior de Guerra. Enquanto isso, atuava também como secretário particular do ministro da Guerra e ajudante de ordens de oficiais superiores. Como professor, Perón realizava muitas palestras e aproveitou-as para melhorar, cada vez mais, suas habilidades oratórias. Em uma dessas conferências, tratou de um tema-chave: o Chile e as suas possíveis pretensões expansionistas em relação à Patagônia. Considerado um especialista em assuntos chilenos, foi enviado à Santiago como adido militar da embaixada da Argentina. O eficiente desempenho de Perón em Santiago lhe serviria de plataforma para o ingresso definitivo na arena po-

22. José del Pozo, *op. cit.*, 2009, p. 207.

lítica. De volta a Buenos Aires, recebeu uma missão especial: avaliar, com precisão, e coletar informações sobre os rumos da política europeia, relativas à guerra que estava prestes a eclodir. Assim, em 1939, foi enviado pelo Exército argentino em missão de estudo à Itália fascista, onde ingressou no curso de treinamento militar italiano, no qual praticava técnicas de guerra de montanha nos Alpes, e também em cursos de política e economia nas universidades de Turim e Milão, além de ter tido a oportunidade de observar a prática do fascismo em Roma; em 1940 foi à Alemanha nazista e, em seguida, dirigiu-se aos países ocupados pelos nazistas ou com governos de caráter fascista: França, Espanha, Portugal, Áustria, Hungria, Iugoslávia e Albânia.

A estadia na Europa foi marcante para Perón, que se entusiasmou com Mussolini, com as propostas corporativas do fascismo e, principalmente, com a possibilidade de captar, por meio dos exemplos das manifestações públicas nazifascistas, o poder que uma liderança carismática podia exercer sobre a massa de trabalhadores famintos e politicamente dispersos. Ao regressar à Argentina tornou-se o mentor ideológico do GOU, uma organização militar de inteligência secreta, em que abundavam os militares simpatizantes do fascismo, que almejavam tornar-se *gauleiters* (líderes regionais) da América do Sul, assim que a Alemanha nazista ganhasse a Segunda Guerra Mundial<sup>23</sup>.

Com o golpe de Estado realizado pelo GOU, Perón teve uma notável ascensão política: no final de 1943, o presidente Pedro Ramírez o nomeou chefe do Departamento Nacional do Trabalho e, em seguida, Perón recebeu a nomeação de ministro da Guerra. No ano seguinte, em julho, elegeu-se vice-presidente em um pleito restrito a militares de alta patente.

Sob presidência do submisso general Edelmiro Farrell, que era seu único superior direto, Perón se transformou em um político poderoso e o primeiro a reconhecer o potencial das organizações de trabalhadores na

23. Wagner Pinheiro Pereira, "A Ditadura das Imagens: Cinema e Propaganda nos Regimes Políticos de Massas da Europa e da América Latina (1922-1955)", em Francisco Carlos Teixeira da Silva *et al.* (orgs.), *O Brasil e a Segunda Guerra Mundial*, Rio de Janeiro, Multifoco, 2010, pp. 813-815.

vida política argentina. Quando se tornou chefe do Departamento Nacional do Trabalho, encontrou os sindicatos enfraquecidos por disputas internas incessantes e a Confederação-geral do Trabalho (CGT), organização trabalhista de âmbito nacional, dividida e incapaz de influenciar qualquer política governamental. Perón não tardou em transformar o descontentamento dos operários em instrumento de poder político. Convocou os líderes trabalhistas para um encontro, a fim de conversar sobre os problemas dos sindicatos. Em outubro de 1943, interveio como mediador em uma greve e conseguiu um acordo satisfatório para os trabalhadores. Em seguida, o presidente aceitou o pedido de Perón para que o Departamento Nacional do Trabalho fosse transformado em um órgão com poderes mais amplos. O novo organismo governamental, a Secretaria do Trabalho e Previdência, passou a ser independente do Ministério do Interior e ficou encarregado de promover a “justiça social” no país, instituindo uma nova legislação trabalhista que passou a prever pensões para aposentados, o direito dos trabalhadores de se organizar e fazer greve, a regulamentação do salário mínimo e da previdência social etc.

A súbita popularidade de Perón entre 1943 e 1945 decorreu, principalmente, das melhorias outorgadas pela Secretaria do Trabalho e Previdência e do uso consciente dos meios de comunicação. Ciente do crescente poder de Perón, os partidos da oposição, que recebiam aquilo que lhes parecia uma ameaça fascista à Constituição e à liberdade, pressionaram os hesitantes líderes da junta militar, que acabaram por destituir Perón e colocá-lo na cadeia.

Porém, a 17 de outubro de 1945, os sindicatos organizaram grandes manifestações em Buenos Aires e marcharam até o palácio presidencial para exigir a libertação de Perón. A junta militar cedeu e Perón retomou o seu cargo no governo. A partir daquele momento, ele passou a ser apoiado por um movimento de massas, que conseguiu impor a sua vontade ao alto comando das Forças Armadas. Nas eleições presidenciais de fevereiro de 1946, Perón saiu vencedor, com 54% dos votos. Uma vez no poder, saneou a liderança do Exército, aumentou os salários dos oficiais e atribuiu cargos aos seus apoiantes políticos. Os dois pilares do seu governo estavam, então, devidamente posicionados: os sindicatos e uma instituição militar

privilegiada. Por intermédio dessas bases, poderia combinar um amplo apoio popular com força executiva, para impor a mudança econômica.

Perón contava ainda com Eva Perón, uma mulher jovem, bonita, oriunda de um meio pobre, que era atriz quando se tornou sua amante e mais tarde o apoiaria na sua subida ao poder, casando-se com ele em 1945. Eva Perón revelou-se uma populista de raro gênio. Em pouco tempo, tornou-se objeto de uma devoção histórica para os *descamisados*, a massa de trabalhadores urbanos “sem camisa”, que a viam como a “madona da América”, a sua defensora e protetora especial, o símbolo encarnado do desejo de “justiça social” em que o peronismo se centrava<sup>24</sup>.

Segundo as análises historiográficas mais destacadas sobre o peronismo, o sucesso político de Perón, que governou a Argentina de 1946 a 1955 e de 1973 a 1974, foi a sua política social voltada para os trabalhadores, aos quais deu aumentos de salários e facilidades para fortalecer os sindicatos, bem como sua capacidade de desenvolver um vínculo emotivo com as massas nos frequentes comícios durante o seu governo. Todavia, as reais melhorias materiais obtidas pelos trabalhadores – especialmente os operários urbanos – com o regime peronista implicavam a subordinação da CGT ao governo. Por outro lado, essa política não significava uma atitude hostil para com os empresários, uma vez que, mesmo tendo acrescentado meios de controle estatal sobre a economia, o peronismo nunca ameaçou a iniciativa privada. Mais do que isso, Perón tentou se transformar em árbitro dos conflitos sociais, fazendo empresários e trabalhadores convergirem para espaços de negociação comuns. No âmbito da política exterior, Perón tentou construir um discurso baseado na “terceira posição”, equidistante do comunismo e do capitalismo. A política peronista, denominada *justicialismo*, orientou-se por uma ideologia nacionalista de extrema direita detectável nas mensagens veiculadas pela propaganda política de clara inspiração nazista, difundida pelos meios de comunicação totalmente controlados pelo peronismo. Essa filiação ideológica também se evidencia no apoio incondicional ao regime franquista. Por vários anos se disse contrário

24. Informações extraídas de: Edwin Williamson, *História da América Latina*, Lisboa, Edições 70, 2012, p. 481.

ao apoio do capital externo, chegando a afirmar que preferia “cortar as mãos” antes de firmar com empresa estrangeira algum convênio que implicasse investimentos. Quando se viu forçado a aceitar um acordo com a Esso Standard Oil para a exploração do petróleo no sul da Argentina, em 1953, Perón teve de explicar por que não cumpriu o que prometera, argumentando que se tratava de um empréstimo, não de um investimento<sup>25</sup>.

O regime peronista, apesar de contar com o apoio das massas, sofreu um enfraquecimento político durante o segundo mandato de Juan Domingo Perón, principalmente após a morte de Eva Perón, falecida aos 33 anos de idade, em decorrência de um câncer de útero, em 26 de julho de 1952. A perda da carismática Evita e a situação econômica desfavorável, em decorrência da queda das exportações argentinas, impossibilitaram os avanços de atendimento das reivindicações populares e abriram espaço para o fortalecimento da atuação dos inimigos políticos do peronismo, especialmente as antigas oligarquias e a Igreja católica, que, a partir de 1953, procuraram desestabilizar o regime peronista, lançando críticas vorazes ao perfil autoritário e ditatorial da administração de Perón. Em setembro de 1955, em um episódio que ficou conhecido como Revolução Libertadora, um setor das Forças Armadas lançou um golpe contra Perón, que, apesar de ter condições de se defender, pois contava ainda com o apoio de tropas leais e das massas populares, preferiu renunciar ao poder e partir para o exílio. Apesar de permanecer por dezoito anos exilado, Perón continuou sendo uma figura central na história da Argentina. A imensa popularidade e o carisma do líder peronista não seriam esquecidos pelos argentinos, que mais uma vez se uniram para apoiar seu retorno ao cenário político para um terceiro mandato, entre 1973 e 1974.

Por fim, compartilhamos da análise do historiador José del Pozo, que, ao refletir acerca do legado do peronismo para a democracia na Argentina, constata que:

25. Miguel Murmis e Juan Carlos Portantiero, *Estudios sobre los Orígenes del Peronismo*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1971, p. 30; James Daniel, *Resistencia e Integración: El Peronismo y la Clase Trabajadora Argentina, 1946-1976*, Buenos Aires, Sudamericana, 1990; José del Pozo, *op. cit.*, 2009, p. 208.

Embora tenha ampliado os direitos sociais de vastos setores e ajudado a fortalecer a classe operária, seu regime teve aspectos autoritários, como a manipulação de sindicatos, a intolerância para com os intelectuais que não apoiavam o seu governo e o uso de um discurso que, baseado na paixão, dividiu o país, atizando o ódio dos adversários. Tampouco ameaçou os alicerces do poder oligárquico, especialmente da grande propriedade agrária. Por isso, depois da partida de Perón, a Argentina continuou a ser um país sumamente instável, com a alternância de regimes militares e governos civis<sup>26</sup>.

## Considerações finais

Este capítulo buscou retratar alguns aspectos gerais e específicos do fenômeno da política de massas populista na América Latina. Mediante a heterogeneidade de características apresentadas pelo debate historiográfico e pelo estudo dos casos nacionais, é pertinente apontar a existência de uma sensibilidade ou de um ambiente político-ideológico marcado pelo imaginário populista, compartilhando da análise de Peter Worsley, ao “considerar o populismo como uma espécie de ênfase, uma dimensão de cultura política em geral e não meramente como uma espécie particular de sistema ideológico ou forma de organização em geral”<sup>27</sup>. Afinal, se o populismo perdeu força como categoria explicativa, ainda possui vigor no campo das lutas políticas e das mobilizações sociais. Por sua vez, a recorrência desse fenômeno político e sua persistência no imaginário social latino-americano nos levam a almejar o surgimento de uma melhor alternativa política que realize as reformas sociais tão necessárias para a diminuição das desigualdades econômico-sociais no continente, sem a necessidade dos aparatos de controle e manipulação social, permitindo, assim, uma construção justa e plena da cidadania e da democracia na América Latina.

26. José del Pozo, *op. cit.*, 2009, p. 209.

27. Peter Worsley, *op. cit.*, 1973, p. 300.

# ¿Cómo actualizar la política? Media independiente digital como fuente a la democracia representativa

EDSON CAPOANO<sup>1</sup>

## Introducción

La crisis de representatividad contemporánea no es exclusividad de la política actual. Ciudadanos muchas veces no se ven representados tampoco en la esfera comunicacional. Políticos y periodistas se muestran ineficientes en trabajar con demandas populares y generar soluciones, sean representativas por las noticias, sean prácticas por acciones de gestión pública. Los ciudadanos, por lo tanto, pueden mantenerse representados en la esfera pública —un ambiente de diversidad de la opinión pública y construcción social— por ineficiencia de la política representativa y por el alejamiento de los medios de comunicación por las demandas populares.

Dicha ineficiencia de las dos esferas ocurre por motivos distintos, pero se convierten en un problema común de representatividad pública. Los procesos políticos enfrentan desafíos a la democracia representativa, como la burocracia de los gobiernos, la judicialización de la política y las presiones de la globalización delante de la soberanía nacional. Ya los medios de

1. Doctor en comunicación y cultura por el Programa de Posgrado Interunidades en Integración de Latinoamérica (Prolam) de la Universidad de San Pablo (USP); máster en comunicación y semiótica y licenciado en periodismo por la Pontificia Universidad Católica de San Pablo (PUC-SP). Investigador de corta estancia en la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM), 2017; en la Universidad de Navarra (Unav), 2015; y en la Universidad de la California San Diego (UCSD), 2012. Profesor y investigador de la Escuela Superior de Propaganda y Marketing de San Pablo (ESPM-SP) y de la Universidad Presbiteriana Mackenzie (UPM). Experiodista de la tv Cultura, canal público brasileño, y de la Agencia EFE.

comunicación masivos no se dedican en dichos temas como se les debería, pues se imagina que ellos no serían de fácil comprensión o interesantes al público, que tendrían poco potencial de entretenimiento y, a final y mayormente, que podrían amenazar acuerdos comerciales de los periódicos con el poder económico y el político.

Así, muchas veces, políticos y periodistas generan una especie de *simulacro representativo*, ofreciendo al ciudadano discursos y noticias de problemas contemporáneos sin contexto; personificación de procesos públicos por parte de representantes parlamentarios o comunicadores; o cuestiones paralelas y ajenas a los temas diarios de la población, ya que están comprometidos con poderes económicos y políticos ocultos.

Sumada a la crisis de representación política y comunicacional, la vida postmoderna, cuyas práctica y vivencia cultural se mezclan con las prácticas capitalistas y de consumo, hace del ciudadano un cliente apurado por soluciones políticas y por justicieros mediáticos, así como un cliente ávido por suplir sus carencias. Así, el poder político se nota menos eficiente cuando los medios de comunicación no presentan los desafíos democráticos correctamente a los ciudadanos.

En Brasil, la problemática se le nota por el interés de políticos en los medios de comunicación y en la concentración de esos medios en manos de pocos grupos. En ámbito nacional, los partidos que apoyaron, en 2016, el *impeachment* de la presidenta elegida Dilma Rousseff albergan gran parte de los políticos propietarios o socios de medios de comunicación en Brasil. El Demócratas (DEM) —de derecha— tiene 58 parlamentarios (21,4%, entre diputados y senadores); el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) —de centro—, del presidente Michel Temer, que sustituyó Dilma Rousseff, tiene 48 políticos (17,71%); y el Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB) —de centro izquierda—, del expresidente Fernando Henrique Cardoso, tiene 43 políticos (15,87%).

En 2016, se contabilizaron cuarenta parlamentarios brasileños dueños de radios o tvs<sup>2</sup>, aunque pese que, de acuerdo con la Constitución Federal

2. Según investigación de la Empresa Brasil de Comunicação (EBC), “de 15 de marzo de 1985 hasta la promulgación de la Constitución [brasileña], a 5 de octubre de 1988, el presidente

(artículo 54), eso sea prohibido. Además de esos diputados federales y senadores, un sinnúmero de alcaldes, gobernadores y concejales son propietarios de diarios o retransmisoras de tvs locales por el país, fenómeno nombrado en Brasil como “coronelismo electrónico”, herencia de la concentración de poder de los *coronéis* (coroneles), liderazgos políticos históricos del campo brasileño<sup>3</sup>.

El escenario de falta de representatividad de la esfera pública se vuelve más agudo cuando se considera la concentración de medios de comunicación en Brasil. Es de conocimiento público en el país que ocho familias detienen los conglomerados de comunicación que lideran el mercado brasileño, siendo más conocidos internacionalmente los Marinho, del Grupo Globo, y los Civita, del Grupo Abril. Juntos, dichos grupos dominaban hasta el fin del siglo xx un más de dos tercios de los vehículos de comunicación brasileños, entre tvs abiertas y por cable, radio y publicaciones. De acuerdo con el proyecto Donos da Mídia (Dueños de los Media), los diez grupos que detienen mayor control de medios en Brasil son:

José Sarney autorizó 1028 concesiones de radios e tvs. En febrero de 1988 restaban menos de un 30% de las frecuencias y canales técnicamente viables para nuevas concesiones” (Empresa Brasil de Comunicação [EBC], [sin fecha], disponible en: <http://www.ebc.com.br/regulacaodamidia>, acceso en: 10 jul. 2016, traducción nuestra).

3. “El proyecto Donos da Mídia [Dueños de los Media], que cruzó informaciones de la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Anatel) [de Brasil], entre los años 1987 y 2008, levantó que, hasta 2008, 271 políticos estaban relacionados, directa o indirectamente, a negocios con 324 empresas de comunicación. La investigación también subrayó el hecho que el gobierno [presidencial] José Sarney (1985-1990) fue el campeón de otorgas de radio y tv: con 527 concesiones [...], la mayor parte de las concesiones fue para parlamentarios que, de acuerdo con la investigación, ‘posteriormente votaron por la aprobación del quinto año de su mandato’” (Marcelo Hailer, “Coronelismo Eletrônico: Partidos contra a Regulação da Mídia São os Campeões de Concessão em Rádio e tv”, *Revista Forum*, ed. 179, [sin fecha], disponible en: <http://www.revistaforum.com.br/digital/179/coronelismo-eletronico-partidos-contra-regulacao-da-midia-sao-os-campeoes-de-concessao-em-radio-e-tv>, acceso en: 26 ene. 2017, traducción nuestra).

TABLA 1: *Concentración de vehículos periodísticos en Brasil*

Grupo	Sede	N. vehículos
Abril	São Paulo, SP	74
Globo	Rio de Janeiro, RJ	69
RBS	Porto Alegre, RS	57
Bandeirantes	São Paulo, SP	47
Gobierno Federal Brasileiro – Empresa Brasil de Comunicação (EBC)	Brasília, DF	46
Record	São Paulo, SP	27
Silvio Santos	São Paulo, SP	26
Jaime Câmara	Goiânia, GO	24
Sistema Mirante de Comunicação	São Luís, MA	22
Diários Associados	Brasília, DF	19
Organizações Rômulo Maiorana (ORM)	Belém, PA	15

Fuente: “Donos da Mídia”, *Wikipedia: A Enciclopédia Livre*, 2017, disponible en: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Donos\\_da\\_Mídia](https://pt.wikipedia.org/wiki/Donos_da_Mídia), acceso en: 26 ene. 2017.

La explosión del periodismo que propició la internet oxigenó un poco esos números en el siglo XXI en Brasil y en América Latina. Pese que dichos grupos se trasladaron a los medios digitales<sup>4</sup>, los medios independientes se expandieron en cantidad y en variedad de temáticas en la web brasileña. En ellos, colectivos sociales, periodistas autónomos o comunidades organizadas presentan sus temas de interés, muchas veces bien distintos del discurso político o de las temáticas de la gran prensa.

Delante de ese escenario, este artículo propone una actualización de la pauta representativa política y comunicacional a través de la inserción de un tercer miembro al debate: los medios independientes de comunicación. Esta investigación decidió trabajar con los medios nativos digitales, dada su expansión en cantidad y en variedad de temáticas por toda Iberoamérica. En ellos, colectivos sociales, periodistas autónomos o comunidades organizadas presentan sus temas de interés, muchas veces, conforme dicho,

4. Por ejemplo, el portal Universo Online (UOL), el más grande de Brasil, es del Grupo Folha da Manhã, de la familia Frias, propietaria de la *Folha de S. Paulo*, y mantiene el liderazgo de grupos tradicionales en nuevos medios.

bien distintos del discurso político o de las temáticas de la gran prensa. Por ello, el corpus de esta investigación es una lista de medios independientes digitales, producida por la Agência Pública (Agencia Pública), referencia de periodismo alternativo brasileño, en el cual se procedió a un análisis documental de “O Mapa do Jornalismo Independente” (El Mapa del Periodismo Independiente) de Agência Pública<sup>5</sup>, cuya búsqueda de elementos en una de las iniciativas enumeradas nos permitiría clasificar el trabajo de periodismo de acuerdo con las categorías temáticas de lo que se puede llamar el *nuevo interés público*.

La metodología de este artículo se basa en la investigación bibliográfica sobre los conceptos de opinión y esfera pública; a continuación, una breve investigación exploratoria, donde se utilizará la lista de media independiente de Agência Pública para presentar las temáticas de 73 medios, cuantitativamente. De esa manera, se espera generar consideraciones sobre la actualización de representatividad política y comunicacional a través del análisis de los sitios especializados en política.

## **Política y comunicación**

La democracia es un sistema que puede cambiar los gobiernos por la participación popular. Si hay comunicación eficiente entre los ciudadanos y los políticos, se puede llegar al *autogobierno*, un nivel democrático en que las políticas públicas reaccionan a los anhelos de la población. Así, la opinión pública establece el repertorio de los asuntos de la esfera pública. Sin embargo, hoy no está muy claro si los sistemas democráticos están de acuerdo con dichos preceptos. Existe una percepción de que la democracia es afectada por la interdependencia económica generada por la globalización. Crisis económicas disminuyen el margen de maniobra de gobiernos democráticos y generan una percepción de ineficiencia a la población.

5. Agência Pública, “O Mapa do Jornalismo Independente”, [sin fecha], disponible en: <http://publica.org/mapa-do-jornalismo>, acceso en: 1º ago. 2016.

Según Innerarity<sup>6</sup>, la política es la esfera que hace visible lo público y lo común. La política se encargaría de articular el espacio público gracias a la representación de opiniones, identidades e intereses distintos. Hoy en día, sin embargo, procesos cambiaron la política a un “horizonte de inmediatez”<sup>7</sup>.

Pero cada vez se vuelve más difícil a la política definir a quién representa, o sea, quién es ese “pueblo”, dada la distancia entre los políticos y la gente, y la falta de comunicación entre esos dos agentes sociales. De esa forma, se agudiza la crisis de la representatividad, ya que no se puede más considerar que la representación política esté abastecida de diálogo social<sup>8</sup>.

Por consiguiente, la política también se somete a las demandas inmediatas, esforzándose en esquematizar los temas colectivos<sup>9</sup>, construyendo la aceptación social de los temas presentados, institucionalizando temas, focalizando atención en unos y reestructurando el espacio público<sup>10</sup>. En ese contexto, la prensa —que muchas veces está comprometida con los gobiernos, por los ingresos financieros provenientes de anuncios estatales— también canaliza el debate hacia temas que no contemplan temas públicos<sup>11</sup>.

Innerarity cree que se vive un mundo “de segunda mano” gracias a los medios de comunicación, una mediación universal de nuestra realidad. Los modelos y plantillas de medios de comunicación serían inevitables e iluden

6. Daniel Innerarity, *El Nuevo Espacio Público*, Madrid, Espasa Calpe, 2006.

7. *Idem*, p. 47.

8. “[...] cada vez que se argumenta con precisión se construye el espacio público, ese artificio delicado y frágil sin el cual no podríamos reflexionar acerca de nosotros mismos y seríamos incapaces de saber qué somos, quiénes y cuántos, cuáles son nuestros verdaderos intereses y a qué podemos aspirar” (*Idem*, p. 50).

9. *Idem*, p. 88.

10. “La política únicamente reacciona a su transmisión en los medios. La construcción mediática de la realidad ahorra a los políticos el contacto con la realidad. En lugar de observar el mundo, los políticos observan cómo son observados por los medios. Los medios les permiten un vuelo sin visibilidad” (*Idem*, p. 89).

11. “Los medios no necesitan imponerse absolutamente ni generan consensos universales; lo que hacen es asegurar una realidad de referencia. Uno puede opinar lo que quiera de esos temas, pero precisamente de esos y no de otros. Se aceptar cualquier opinión con tal de que permanezca dentro de ese marco temático de referencia” (*Idem*, p. 91).

nuestra percepción de mundo<sup>12</sup>. Es más, habría un juego informativo, un cumplimiento de un conjunto de funciones sociales como la estabilidad, el entretenimiento, la absorción de la inseguridad, “un sentimiento de inmediatez y dramatismo que parece compensar su conocida artificialidad”<sup>13</sup>.

La ciudadanía se percata de que no hay diálogo con anhelos de la sociedad, dispersándose hacia la falta de credibilidad de la prensa y a otros modelos políticos, como los autocráticos o dictatoriales. La democracia se fragiliza o se vuelve menos representativa. En consecuencia, la sociedad se está movilizando y generando nuevas organizaciones, con intereses cada vez más específicos, nombradas como “organizaciones de un solo problema”<sup>14</sup>.

Innerarity<sup>15</sup> critica ese fenómeno, como si las políticas públicas tomaran cada vez más en cuenta la diversidad de los casos individuales y forzasen la política a atender diversas minorías en cambio de generar una política pública no sectorial. Sin embargo, si no se conocen las demandas diversificadas contemporáneas, resulta más difícil a la política generar una política común, más elaborada, con valor público y perene.

12. “Pero no puede uno orientarse en el espacio público sin el saber que se obtiene a través de los medios. Y probablemente tampoco pueda ya ni siquiera aislarse una esfera privada del saber auténtico que procede de la propia experiencia contra la influencia de los medios” (*Idem*, p. 81).

13. *Idem*, p. 82.

14. “[...] los individuos se asocian en torno a causas concretas como el medioambiente, la mujer, los padres separados o los derechos del consumidor. En el trasfondo de las discusiones en torno a la violencia de género, a la presencia institucional de las ‘raíces’ o convicciones religiosas, a la vigencia de los valores en el comportamiento electoral, en la cuestión de la paridad o el reconocimiento público de las orientaciones sexuales late un mismo fenómeno: los asuntos ‘privados’ luchan por introducirse en la agenda de las cuestiones políticamente relevantes” (*Idem*, p. 51).

15. “Sin una adecuada representación, es decir, sin el trabajo de mediación institucional que concretan e integran lo diverso en un espacio público, la sociedad tiene grandes dificultades para verse, para descifrar y hacer operativa la multiplicidad social” (*Idem*, p. 56).

## Medios independientes digitales

Las compañías de medios periodísticos están evolucionando desde el formato tradicional, que se centra en la producción de información, para los conceptos creativos, con procesos innovadores de producción y de diálogo social. Las nuevas iniciativas en el periodismo muestran la transición de un formato centralizado y vertical –de las empresas de periodismo de masas– a otro, horizontal y colectivizado –mayormente en proyectos pequeños y medianos sitiados en la web. Para identificar un proceso de evolución como en el periodismo, hemos optado por centrarnos en las iniciativas llamadas de nativas digitales. La justificativa de dicho corte está dada por la hipótesis de que las empresas periodísticas innovadoras en formato, contenido o libertad editorial son en su mayoría nacidas en y para la web. Es más, el corte al corpus está basado en un *ranking* desarrollado por el centro de investigación y organización de la credibilidad periodística, la Agência Pública<sup>16</sup>. La lista “O Mapa do Jornalismo Independente”<sup>17</sup> ofrece una apurada selección de una renombrada organización no gubernamental (ONG) en periodismo sobre iniciativas autónomas del poder político y económico, con carácter innovador. La clasificación de la Agência Pública fue elegida para ser el caso de este artículo pues los sitios de información investigados contienen temáticas diversas y actuales a las demandas contemporáneas si comparadas a los suplementos de los diarios tradicionales.

Dicho *ranking* utilizó criterios que seleccionaron iniciativas mayormente periodísticas, con interés público e informativo, generadas para plataformas digitales, que sean basadas en asociaciones y en colectivos, no comprometidos a grandes medios, grupos políticos o económicos empre-

16. En España, por ejemplo, una investigación de calidad es el “*Ranking de Innovación Periodística 2014 en España: Selección y Análisis de 25 Iniciativas*” (apud Felipe González, *À Procura de Respostas*, Lisboa, Matéria-Prima, 2015), que sugiere que medios no convencionales (nativos digitales) ofrecen factores innovadores para la industria tradicional de comunicación: “la innovación periodística en España se desarrolla en los márgenes de la industria informativa tradicional y pone en valor proyectos no convencionales que en algunos casos resultan poco conocidos aún entre los usuarios”.

17. Agência Pública, *op. cit.*, [sin fecha].

sariales. Los propios grupos se autodenominaron, según sus contenidos periodísticos, su misión y objetivos, entre otros temas<sup>18</sup>. En este artículo se enfocará las temáticas que los medios independientes eligieron como abordaje político, como una propuesta de debate para actualización de la pauta democrática de la esfera pública.

Presentadas las temáticas de los proyectos de “O Mapa do Jornalismo Independente” de la Agência Pública<sup>19</sup>, se puede considerar:

- Hay un espectro de temas (24 al total) más diverso que los encontrados en la prensa tradicional y en las pautas y prioridades políticas brasileñas. El tema “género”, por ejemplo, está mal representado en las dos esferas.
- Cuando los temas tradicionales del debate público son el norte de los medios independientes digitales, son abordados de forma más social y popular que en la gran prensa o de forma más profunda que el abordaje político brasileño.
- Finalmente, la distribución cuantitativa de los sitios informativos independientes entre las temáticas también revela intereses sociales distintos al espacio que la gran prensa y el debate político ofrecen, como

18. “Para crear este ‘mapa’ interactivo del periodismo independiente brasileño, seleccionamos las iniciativas con base en los siguientes criterios:

1. Las organizaciones que producen contenidos fundamentalmente periodísticos.
2. Las organizaciones que nacieron en la red.
3. Los proyectos colectivos, que no se limitan a los blogs.
4. Los sitios que no están vinculados a los grandes grupos de comunicación, políticos, organizaciones o empresas.

Después de un estudio inicial, nos dieron un poco más de cien nombres. A partir de ahí, hemos enviado un cuestionario con el fin de confirmar la alineación con esos criterios. El cuestionario contenía las siguientes preguntas: ¿Su organización, entidad o colectivo produce principalmente el contenido periodístico? Tiene carácter comercial? ¿Cuál es la misión de su organización? ¿Por cuánto tiempo existe la organización? ¿Cómo se financia la organización? ¿Cuál es la figura legal? ¿Cuál(es) es(son) la(s) ciudad(es) de nacimiento de la iniciativa y la cobertura actual? ¿Cuál es la principal plataforma?

Hubo varios meses de conversaciones, búsqueda incesante y solicitudes de información. Se tomaron algunas iniciativas al que no responden a los criterios definidos por la búsqueda [...]” (Agência Pública, *op. cit.*, [sin fecha]).

19. Los datos fueron actualizados el 13 de septiembre de 2016. Agência Pública, *op. cit.*, [sin fecha].

género (7), movimientos populares (5), medioambiente (7), localidad (6) y periferia (4).

A continuación, se hará un análisis del informe de Agencia Pública sobre los colectivos de comunicación de acuerdo con el tema “política”, tratando de identificar cómo el trabajo de esas iniciativas ayuda a llenar los vacíos en la cobertura de medios de comunicación y en la discusión política.

Sitio Barão de Itararé

El Centro de Estudos de Mídia Alternativa Barão de Itararé (Centro de Estudos de Medios Alternativos Barão de Itararé) lucha por la democratización de la comunicación y manutención de la democracia. El nombre de la ONG es un homenaje al periodista Aparício Torelly (1895-1971), considerado uno de los creadores del periodismo alternativo en Brasil y concejal en Río de Janeiro en 1946. Su mandato fue revocado junto con la cancelación del registro del Partido Comunista de Brasil (PCB) en 1947.

Entre los temas abordados en el período de producción de este artículo, está la promoción del libro *Golpe 16*, que contesta la legalidad del proceso de *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff:

*Golpe 16* es el trabajo de quién hace la lucha por la democratización de la información y no se rindió al pensamiento único. Se muestra un lado de la historia oculta por los medios tradicionales, con artículos que tratan de hacer frente a los diversos aspectos de la construcción de un ataque a la democracia, sus organizadores y sus principales víctimas<sup>20</sup>.

Otro tema abordado es como la juventud puede ocupar el espacio político percatado por la gran abstención votantes en las elecciones municipales brasileñas, ocurridas el 2 de octubre de 2016, un 19,18%:

Tamires Sampaio, vicepresidenta de la Unión Nacional de Estudiantes (UNE), ve una ventana de oportunidad en los impresionantes números de abstenciones, blancos y nulos en las elecciones del último domingo. En la actividad del Ciclo

20. Renato Rovai (org.), *Golpe 16*, São Paulo, Publisher Brasil/Fórum, 2016.

TABLA 2: *Temas y cantidad de proyectos*

<b>Tema/editorial</b>	<b>Proyectos</b>	<b>Cantidad de proyectos (73)</b>
Comunicación	Farol Jornalismo; Aos Fatos; Brio; Agência ANotA; Outras Palavras; Fluxo; Democratize; Acurácia; Poleiro; Mídia Ninja; Desneuralizador; Coletivo Catarse; Énois	13
Cultura	Desacato; Scream & Yell; Noo; A Escotilha; Move that Jukebox; Nonada	6
Debates/opinión	Oppina; Viomundo	2
Derechos humanos	Jornalistas Livres; Ponte; Candeia	3
Educación/capacitación	Porvir	1
Deportes	Puntero Izquierdo	1
Games	Overloadr	1
Género	Az Mina; Revista Capitolina; Lado M; Cientista Que Virou Mãe; Papo de Homem; Think Olga; Nós, Mulheres da Periferia	7
General/noticias	Revista Berro; Marco Zero Conteúdo; Livre.Jor; Nexo; Risca Faca	5
Innovación/creatividad	Projeto Andarilha	1
Internacional	Calle2; Opera Mundi	2
Investigativo	Volt Data Lab; Lupa	2
Jurídico	Jota	1
Localidad/ciudad	Vozerio; Cidades para Pessoas; Trombone; Repórter de Rua; Maruim; Outra Cidade	6
Medioambiente	Envolverde; Colabora; Conexão Planeta; InfoAmazônia; Amazônia Real; O Eco; Ecodesenvolvimento	7
Movimientos populares	Coletivo Nigéria; Passa Palavra; Terra Sem Males; Jornalismo B; Rio na Rua	5
Periferia	Periferia em Movimento; Vaidapé; Agência Mural; Coletivo Papo Reto	4
Política/economía	Barão de Itararé; Projeto Draft; Justificando; Congresso em Foco	4
Raza	Alma Preta	1
Trabajadores	Repórter Brasil	1

Fuente: Agência Pública, 2016.

de Debates ¿Qué Brasil es Éste?, cuyo tema era las aspiraciones de los jóvenes de Brasil, la líder estudiantil dijo que las más de 3 millones de abstenciones en São Paulo tienen como uno de los principales culpables el ruido en la comunicación entre la izquierda y la gente<sup>21</sup>.

#### Sitio Justificando

El sitio Justificando propone el debate legal accesible a todos, con cuestiones relacionadas con el poder, la justicia y los derechos humanos. Subrayan el compromiso con la ley, especialmente en cuanto a la libertad de expresión, respetando el debate. El portal se compromete a la difusión de artículos de columnistas, colaboradores y usuarios. Uno de los textos publicados se refiere a la PEC 241, propuesta de enmienda constitucional que restringe los gastos públicos federales brasileños por hasta veinte años, idea del actual gobierno de la República para confrontar la crisis económica y la falta de recursos que abate el Brasil:

El mundo duro y concreto de las finanzas públicas anunció la necesidad de imponer un límite máximo en el gasto. Sería la solución —inevitable— para todos los problemas de la maltratada tesorería de Brasil. Con un amplio apoyo de los economistas formadores de opinión y de los principales vehículos de comunicación, se aclara rápidamente la Propuesta de Enmienda Constitucional n. 241, conocida como PEC 241.

La medida impone, a la dureza de las limitaciones y insensibilidad de los números, un amargo sacrificio a la sociedad, por más de 20 años, hasta el 2036.

Uno de los graves problemas de esa extravagante propuesta es considerar como una referencia a la limitación del gasto público en los próximos años —¡durante dos décadas!— el momento excepcionalmente retraído de la economía. En 2015 teníamos 3,8% de caída. Ese es el peor desempeño en 25 años. Vamos a diseñar la limitación de los gastos con base en una referencia exageradamente escasa.

21. Rafael Coraccini, “Abstenções Abrem Espaço para a Juventude Avançar”, *Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé*, 5 oct. 2016, disponible en: [http://baraodeitarare.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1406:abstencoes-abrem-espaco-para-a-juventude-avancar&catid=12&Itemid=185](http://baraodeitarare.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1406:abstencoes-abrem-espaco-para-a-juventude-avancar&catid=12&Itemid=185), acceso en: 27 dic. 2016 (traducción nuestra).

La regla restringirá el gasto primario —salud, educación y saneamiento— al monto ejecutado en 2016. Un año de economía mediocre, con apenas la sustitución de la inflación [...]”<sup>22</sup>.

Otro tema abordado es la decisión de la Justicia brasileña en condenar a la Policía Militar de São Paulo por conducción violenta y prisiones arbitrarias durante las manifestaciones populares de 2013, en que millones de personas salieron por las calles de Brasil, protestando contra corrupción y pidiendo el abordaje de temas populares no cubiertos por la política de entonces:

A partir de la violenta represión de la Policía Militar en las manifestaciones que tuvieron lugar en Brasil con más fuerza desde junio de 2013, la Defensoría Pública del Estado de San Pablo intentó trabajar escuchando a las víctimas y recogiendo pruebas de la violencia. El juez Valentino Aparecido de Andrade, del 10<sup>º</sup> Juzgado Público de la capital, condenó al Estado a pagar R\$ 8 millones debido a ese tipo de violencia, después de caso presentado por la Defensoría del Pueblo, según identificó en el proceso “excesos en la actuación de la policía” en las protestas de aquel año.

“Es la función del Estado, por lo tanto, garantizar que el derecho fundamental de reunión se ejerza en toda la su plenitud, el cual la norma constitucional proporciona y asegura, y, por eso, debe tener una policía preparada, la cual está en su lugar no para generar ella misma la violencia”, dijo el juez en la decisión<sup>23</sup>.

22. Leomar Daroncho, “Os 20 Anos Estabelecidos na PEC 241 Ignoram Altos e Baixos da Economia”, *Justificando*, 21 oct. 2016, disponible en: <http://justificando.cartacapital.com.br/2016/10/21/os-20-anos-estabelecidos-na-pec-241-ignoram-altos-e-baixos-da-economia>, acceso en: 27 dic. 2016 (traducción nuestra).

23. Fernanda Valente, “Sentença é Histórica, Afirma Defensor sobre Condenação do Estado de SP pela Violência em 2013”, *Justificando*, 20 oct. 2016, disponible en: <http://justificando.cartacapital.com.br/2016/10/20/sentenca-e-historica-afirma-defensor-sobre-condenacao-do-estado-de-sp-pela-violencia-em-2013>, acceso en: 27 dic. 2016 (traducción nuestra).

El sitio Congresso em Foco (Congreso en Foco) hace cobertura del Congreso Nacional y de los principales sucesos políticos de la capital federal brasileña “para seguir el rendimiento de los representantes elegidos”. El sitio tiene columnistas y colaboradores de distintos perfiles, buscando libertad de expresión y la pluralidad de opiniones. Actualmente, Congresso em Foco se publica con la bandera LGBT, en respeto a las diferencias: “Un periodismo con conciencia social mínima debe ser de apoyo de una agenda que ahora se está convirtiendo punto en la lucha por la democracia en todo el mundo”<sup>24</sup>.

El portal hizo una cobertura especial sobre las elecciones municipales brasileñas de 2016, del 2 y del 30 de octubre. Según el sitio, “más de 144 millones de electores brasileños definirán alcaldes y concejales de 5 568 ciudades brasileñas”<sup>25</sup>. El sitio ha hecho productos informativos acerca de las elecciones, entre los cuales se encuentra una relación de los casi 1 700 candidatos a concejal y a alcalde considerados inelegibles por la ley electoral brasileña, por demandas de corrupción:

Más de 1 600 candidatos para las elecciones de este domingo (2) llevan una doble incertidumbre: además de la expectativa natural acerca de la votación, corren riesgo de no ganar el mandato, aún con los votos de sobra. En total, 1 658 candidatos han sido barrados gracias a la Ley de Registro Limpio [Lei da Ficha Limpa], todavía mantienen recursos en el tribunal electoral para revertir la situación. Son los políticos que eran considerados, en un primer juzgamiento, no elegibles por tener antecedentes penales, beneficios de facturas rechazadas, mandatos anteriores revocados o que renunciaron para escapar de la acusación, entre otras razones. Entre ellos, 350 por la alcaldía, 156 por la vicealcaldía y 1 155 a concejal<sup>26</sup>.

24. Sylvio Costa, “Por que a Bandeira LGBT também é Nossa Bandeira”, *Congresso em Foco*, 17 jun. 2016, disponible en: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/aqui-todas-as-cores-e-gentes-sao-muito-bem-vindas-so-nao-ha-espaco-para-a-intolerancia>, acceso en: 19 ene. 2017 (traducción nuestra).

25. “Eleições 2016”, *Congresso em foco*, disponible en: <http://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes-2016>, acceso en: 19 ene. 2017.

26. Gabriel Pontes, “Exclusivo: Conheça os Candidatos que Cairam na Lei da Ficha Limpa”, *Congresso em Foco*, 30 sep. 2016, disponible en: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/>

Sitio Draft

Es un proyecto editorial dedicado a la innovación disruptiva en Brasil, rastreando y registrando iniciativas empresariales, emprendimientos sociales en el país y nuevas empresas.

Una de las noticias políticas trata del repudio a una violación colectiva que ocurrió contra una menor de edad, en Río de Janeiro. Quince mil personas en São Paulo salieron a las calles pidiendo el respeto, el fin de la cultura de la violación y la libertad sobre sus cuerpos:

Minha Sampa [Mi San Pablo] es un ejemplo de cómo la tecnología y la colaboración pueden lograr un cambio real en la ciudad y en la cultura política local. Apoyó la movilización de los estudiantes de la enseñanza secundaria contra el cierre de escuelas [...] y comenzó a actuar en San Pablo con la campaña para la apertura de la avenida Paulista los domingos para el ocio. Autodefinida como una red de movilización no partidista, la organización tiene como objetivo presionar —con una mezcla de nuevas tecnologías y articulación tras bastidores— el gobierno para escuchar a sus ciudadanos<sup>27</sup>.

Una de las noticias políticas trata de una organización de jóvenes que comparten el deseo de cambio: Vetor Brasil (Vector Brasil). El objetivo es llevar graduados para trabajar como aprendices en los gobiernos estatales y municipales en todo el país. La organización fue fundada en 2014, influenciada por las protestas sociales que cubrieron Brasil el año anterior. Hasta el cierre de este texto, Vetor Brasil había reclutado cincuenta alumnos, personas que unen el conocimiento académico con la voluntad de resolver los problemas del país:

exclusivo-conheca-os-candidatos-que-cairam-na-lei-da-ficha-limpa, acceso en: 27 dic. 2016 (traducción nuestra).

27. Beatriz Souza, “Com um Mix de Novas Tecnologias e Ativismo Tradicional, o Minha Sampa Quer Revolucionar a Política”, *Draft*, 2 jun. 2016, disponible en: <http://projetodraft.com/com-um-mix-de-novas-tecnologias-e-ativismo-tradicional-o-minha-sampa-quer-revolucionar-a-politica>, acceso en: 27 dic. 2016 (traducción nuestra).

El Vetor Brasil no tiene fines de lucro y es un proyecto no partidista, es decir, actúa sobre los gobiernos de diferentes partidos, en estados y municipios (no trabaja en el ámbito del gobierno federal). Según Joice Toyota, 31, cofundadora de la organización, lo que ayudará al Brasil es la descentralización del poder y, en consecuencia, el fortalecimiento de los municipios. “Con los gobiernos de las ciudades más fuertes, tendríamos una mayor participación popular en la toma de decisiones. Además, Brasil es uno de los mayores laboratorios federales en el mundo, con más de 5 000 municipios. Podemos crear buenas prácticas de políticas públicas en ciudades con el fin de implementar las mejores acciones en otros niveles de gobierno en todo el país”, dice<sup>28</sup>.

## Consideraciones

La iniciativa de Agência Pública, además de los propios medios independientes, enseña la relativización del poder informativo de los grandes medios brasileños y del poder representativo de los políticos, que no tratan la mayoría de los temas de medios nativos digitales en sus discursos. La diversidad temática y cuantitativa de “O Mapa do Jornalismo Independente”<sup>29</sup> de Agência Pública sugiere una actualización de la pauta pública en la comunicación y en la política.

Tanto la política como el periodismo pueden reaccionar a esa crisis de representatividad a través de la actualización de su pauta discursiva. Para ello, se sugiere un foro de diálogo entre las organizaciones sociales que mantienen medios independientes y dirigentes políticos dispuestos al reciclaje de su discurso.

Un compromiso entre representantes políticos y colectivos de información en Iberoamérica es posible. Ambos aspiran por cambios en la sociedad y pueden superar las limitaciones individuales o de grupo para

28. Joaquim Amaral, “Política Mão na Massa: O Vetor Brasil Quer Criar uma Rede de Transformadores na Gestão Pública”, *Draft*, 19 ene. 2016, disponible en: <http://projetodraft.com/com-um-mix-de-novas-tecnologias-e-ativismo-tradicional-o-minha-sampa-quer-revolucionar-a-politica>, acceso en: 19 ene. 2017 (traducción nuestra).

29. Agência Pública, *op. cit.*, [sin fecha].

ello. Juntos, pueden vencer las circunstancias que traban el desarrollo y superar las injusticias de una democracia poco representativa<sup>30</sup>. Juntos, pueden defenderse del discurso populista fácil y de la comunicación sensacionalista, que cobran inmediatez de los representantes democráticos y pueden atraparlos.

Como dice González<sup>31</sup>, en las sociedades complejas, se gobierna con base en una gran diversidad de sentimientos de pertenencia que forman distintas identidades. La composición de una red semipresencial, donde representantes de medios de comunicación y de la política pueden reunirse periódicamente y comunicarse *online* regularmente, permite el confronto de distintas ideologías, abriéndose para el pluralismo de las sociedades democráticas contemporáneas<sup>32</sup>.

Cada uno, a lo suyo, puede contribuir más colaborativamente. Los medios de comunicación independientes digitales están compuestos de la población ordenada. Naturalmente, conocen las demandas populares y las pueden presentar al cuerpo político de forma clara y ordenada<sup>33</sup>.

De hecho, lo que se propone en este texto es una práctica descentralizada de representación social, horizontal y menos jerárquica. Las tecnologías permitieron que los grupos sociales se reorganizasen de esa forma a partir del siglo XXI. Resta a la política y a la comunicación hacer lo mismo, abandonando el papel de *gatekeeper* y adoptando el de *gawatcher* social. Cómo organizarse en ese contexto cultural frente a los problemas reales

30. “[...] nosotros, los políticos, tenemos la obligación de tratar de conocer lo que es el proyecto que conecta con las aspiraciones de los ciudadanos. Con el signo positivo de la aspiración, por lo tanto las recusas ya conocemos de sobra, aunque siempre se debe tenerlas en cuenta para el desarrollo de la acción, porque a menudo expresan los elementos de crítica para la corrección del propio análisis” (Felipe González, *op. cit.*, 2015, p. 32).

31. *Idem*, p. 45.

32. “El gran desafío del liderazgo es aquí. Como gobernar para que el proyecto que se presenta a los ciudadanos de ese espacio público compartido comprometa la gran mayoría en todos los territorios, a pesar de que sus votos reflejen la diversidad de ideas e intereses, sin negar la diversidad de identidades” (*Idem*, p. 46).

33. “La cantidad de datos disponibles para todos es tan grande que lo que importa en realidad, lo que asume importancia real, es la capacidad intelectual y metodológica disponible para procesar ese diluvio de información y extraer de ella los pertinentes para la finalidad que persigue” (*Idem*, p. 80).

debe ser el reto de una red de diálogo entre comunicadores y políticos. Como dice González, menos *think tanks* y más *action tank*<sup>34</sup>.

Tal vez la comprensión holística de las cuestiones sociales contemporáneas genere una red de liderazgo, donde políticos y comunicadores se vuelvan mejores actores para generar una agenda positiva, con menos exclusión social, y representativa. Por lo tanto, se propone en este texto una pedagogía de habilidades representativas, de la producción de acciones hacia el desarrollo.

34. “Necesitamos diálogo, en el sentido más estricto del término. Diálogo que nos permita comprender la lógica de los demás y darle valor, por lo que podemos expresar nuestra lógica, sin arrogancia. Y, en la medida de lo posible, tenemos que compartir los resultados, hacer el intercambio de las nuevas percepciones de la realidad para enriquecer las respuestas” (*Idem*, p. 200).

# Democracia, presidencialismo e crise na América Latina: os casos de Honduras, Paraguai e Brasil

FABIANA DE OLIVEIRA<sup>1</sup>

## Introdução

A redemocratização da América Latina trazia consigo grandes expectativas, entre elas a de que, com a democracia “se come, se cura e se educa”, como afirmava o ex-presidente argentino Raúl Alfonsín, ainda em 1983. No entanto, as décadas de 1980 e 1990 representaram um período de frustração dessas esperanças e de surgimento de uma nova certeza: apenas a democracia eleitoral não seria o suficiente para solucionar a tensão social aprofundada pelos ajustes estruturais aplicados à economia regional naquela época. Ao mesmo tempo, as privatizações e a lógica do Estado mínimo também foram alguns dos reflexos de um novo modelo de gestão pública que limitava ainda mais a participação de parcelas da população.

A crise política de que resultou esse modelo levou, ao fim, à vitória eleitoral de novos grupos políticos que, por sua vez, se apoiavam em programas de governo com elementos caracteristicamente progressistas. O fato de que essa transição tenha ocorrido de acordo com as previsões constitucionais de cada país da região e que, mesmo em casos de maior inflexão – como a chegada ao poder de Néstor Kirchner na Argentina após a instabilidade dos anos 2000 ou de Hugo Chávez após a desintegração do

1. Doutoranda e mestre em ciências da integração pelo Programa de Pós-graduação Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (Prolam-USP), onde atualmente desenvolve pesquisa sobre políticas públicas de combate à pobreza, cidadania e participação política. É docente do curso de relações internacionais da Universidade Paulista (Unip).

Pacto de Punto Fijo –, parecia sinalizar que, por fim, na América Latina, havíamos logrado construir instituições mais fortes.

Esse ciclo progressista tem, no entanto, apresentado sinais de desaceleração, e a queda de presidentes na região em razão da escalada de tensões de caráter político-institucional é um deles. Enquanto em Honduras Manuel Zelaya fora deposto em 2009 por uma ação integrada por militares e civis, apoiada pela apatia das ruas, o então presidente paraguaio Fernando Lugo, mesmo sem contar com uma base de sustentação política forte, sobrevivera a uma série de tentativas de *impeachment*, porém terminou por ser afastado em 2012 sob a acusação de ter “desempenhado mal as suas funções”. Dilma Rousseff, por sua vez, foi impedida em virtude de acusações de crime de responsabilidade, o que se deveu a uma suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais realizados sem autorização do Congresso brasileiro.

Este capítulo se propõe, então, a comparar algumas das crises presidenciais que a América Latina experimentou nos últimos anos, mais especificamente os casos hondurenho, paraguaio e brasileiro, com base em uma análise das causas que levaram à abertura dos processos de impedimento, às mudanças de correlação de forças, aos procedimentos adotados e às consequências geradas por essas rupturas presidenciais.

## **Honduras e o retorno dos militares ao centro da vida política na América Central**

Garretón<sup>2</sup> afirma que, em quase todos os casos de redemocratização, a transição se dá sem rupturas institucionais significativas, de modo que enclaves autoritários ou mesmo heranças institucionais ou simbólico-culturais do período autoritário permanecem presentes no interior do novo regime. Segundo o autor, a transição à democracia não será completa se não se superarem esses enclaves autoritários e se não se solucionarem

2. Manuel Antonio Garretón, “Política, Cultura y Sociedad en la Transición Democrática”, *Nueva Sociedad*, n. 114, pp. 199-210, jul-ago. 1991.

problemas como o aprofundamento da modernização e a incorporação da parcela da população que se encontra às margens da cidadania social, econômica e política, ademais de adotar-se um novo modelo de inserção internacional. Honduras é um exemplo de país que teve sua história do século xx permeada por guerras civis, por uma ditadura (a de Tiburcio Carías, entre 1933 e 1949) e pelo militarismo da segunda metade do século xx, redemocratizando-se ainda em 1981.

O esgotamento dos regimes militares em toda a região, assim como o fim da conveniência dos governos dos Estados Unidos com as ditaduras instaladas no subcontinente, foram alguns dos elementos que produziram os processos de transição democrática na América Latina. A partir de então, deu-se início a um processo gradual de subordinação do poder militar ao poder civil e de realização de diversas eleições consecutivas. No entanto, ainda em 2005, Cáliz e Sierra<sup>3</sup> chamavam a atenção para as debilidades que a transição democrática ainda apresentava:

Concomitantemente, já se percebia certa preocupação quanto a uma possível erosão da legitimidade do sistema bipartidário real que prevalece no país, com dois dos partidos mais antigos do continente, que, apesar de não terem realizado reformas substanciais no interior dos mesmos, se atualizaram eleitoralmente para captar um significativo voto que os situa como as forças políticas de maior convocatória. Os que postulam tal erosão argumentam que se observam sintomas desse fenômeno na crescente sensação de mal-estar com o desempenho de ambos os partidos quando exercem o poder público, que veio acompanhada do incremento de demandas sociais insatisfeitas<sup>4</sup>.

Honduras, como diversos países latino-americanos, historicamente sofreu com o desafio de estruturar um Estado democrático em um território fragmentado por disputas entre os mais distintos grupos sociais. Ao longo

3. Álvaro Cáliz e Rolando Sierra, "Una Mirada a la Ciencia Política en Honduras: La Necesidad de Sentar Bases para Su Institucionalización", *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, n. 1, pp. 182-191, 2005.

4. *Idem*, p. 189 (tradução nossa).

das últimas décadas, o país centro-americano se esforçara no sentido de reformar as suas instituições, de modo a torná-las mais modernas e liberais e a superar uma herança de fragilidade do sistema político-institucional e de cultura política autoritária e patrimonialista. Ainda segundo Cáliz e Sierra<sup>5</sup>, “o regime político hondurenho traz consigo uma debilidade manifesta do estado de direito e subsiste uma importante brecha de participação entre a classe política e a cidadania”. Ainda assim, foi com surpresa que a comunidade internacional assistiu, em 28 de junho de 2009, ao presidente Manuel Zelaya ser sequestrado e expatriado por um comando militar, encerrando quase três décadas de continuidade eleitoral.

Manuel Zelaya havia sido eleito pelo Partido Liberal de Honduras em 2006 e, desde 2007, o país voltara a encontrar o caminho do crescimento econômico. Beneficiando-se do *boom* das *commodities* e dos altos índices de crescimento de toda a região, a economia hondurenha cresceu entre 3% e 6% até 2009. Tal expansão econômica significou melhoras parciais nas condições de vida da população, mas não foi capaz de atender às demandas dos setores marginalizados em um país que apresentava um dos índices mais altos de pobreza extrema e relativa da região.

Ferrer e Ricetto<sup>6</sup> já alertavam que, diante da incapacidade das instituições democráticas de criar um pacto social que atendesse às expectativas da população hondurenha, o resultado provável seria uma erosão progressiva do prestígio dos principais atores da vida política do país, em especial dos partidos políticos e das suas lideranças, mas também das próprias instituições.

Estudos realizados pelo Proyecto de Análisis Político y Escenarios Posibles (Papep) em 2007, em Honduras, mostravam que o longo período democrático sem melhoras palpáveis na qualidade de vida da população resultavam em uma clara impaciência e atenuavam o entusiasmo que existia inicialmente com respeito às instituições democráticas. A vitória eleitoral

5. *Idem*, p. 183 (tradução nossa).

6. Luis E. González Ferrer e Gonzalo Kmaid Ricetto, *Honduras 2008-2009: Desafios, Riesgos y Oportunidades*, [S.l.], Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2008, disponível em: [http://papep-undp.org/sites/default/files/user/honduras\\_2008-2009\\_desafios\\_riesgos\\_y\\_oportunidades.pdf](http://papep-undp.org/sites/default/files/user/honduras_2008-2009_desafios_riesgos_y_oportunidades.pdf), acesso em: 5 set. 2016.

de Manuel Zelaya e a anulação da dívida haviam gerado, principalmente para os estratos sociais mais baixos, uma nova esperança. Os principais problemas sociais que afetavam a população mais marginalizada, no entanto, persistiam, de modo que 55% dos hondurenhos estavam pessimistas com relação ao futuro do país em 2007.

Essa nova etapa pode ter conseqüências sérias sobre o funcionamento político e a vida institucional do país. Caso se reverta o processo de relativa melhora das condições de vida que se registrou na primeira metade da década, haverá um aumento significativo da demanda social por emprego e proteção social. Caso, ao mesmo tempo, deterioreem-se as contas públicas, o governo terá crescentes dificuldades para satisfazê-las. Se a tudo isso se somar a deterioração da imagem dos partidos e o desencanto com o governo, as circunstâncias começam a ser perigosamente favoráveis a uma crise político-institucional<sup>7</sup>.

Manuel Zelaya era, ao mesmo tempo, um político tradicional de longa trajetória em um dos partidos mais importantes do sistema partidário hondurenho, o Partido Liberal, e uma liderança carismática que mantinha contato permanente com os setores mais excluídos da população. Concomitantemente, o Partido Liberal havia logrado impor, entre 1981 e 2005, cinco derrotas em eleições presidenciais à segunda grande legenda do bipartidarismo hondurenho, o conservador Partido Nacional.

Cálix<sup>8</sup> aponta como as primeiras medidas do governo de Zelaya a redução dos preços de combustíveis – reduzindo, para tanto, a margem de lucro das empresas transnacionais que atuavam no setor energético –, a redução das taxas de juros, a valorização do salário mínimo até equipará-lo ao custo da cesta básica e a recusa, apesar das pressões do empresariado nacional, a privatizar a Empresa Nacional Portuária (ENP). Ao mesmo tempo, Zelaya decidira construir um aeroporto internacional na localidade em que se encontra uma base militar dos Estados Unidos, a região

7. *Idem*, p. 4 (tradução nossa).

8. Álvaro Cálix, “Honduras: De la Crisis Política al Surgimiento de un Nuevo Actor Social,” *Nueva Sociedad*, n. 226, pp. 34-51, mar-abr. 2010.

de Palmerola, e optou por aderir às iniciativas venezuelanas Petrocaribe e Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba – Tratado de Comercio de los Pueblos). Ainda no campo da política externa, Zelaya defendera o reingresso de Cuba ao sistema interamericano durante a xxxix Assembleia-geral Extraordinária da Organização dos Estados Americanos (OEA) e se solidarizara com o governo de Evo Morales contra as ingerências externas na Bolívia.

O ápice do governo de Zelaya, no entanto, foi quando o presidente anunciou sua intenção de promover uma nova Assembleia Constituinte. Essa decisão, somada a todas as demais inflexões realizadas por Zelaya, tanto na política doméstica quanto na externa, terminou por gerar grande preocupação por parte das elites hondurenhas e de atores externos. Ainda que as reformas executadas por Zelaya nunca tivessem abandonado o corte moderado e que o seu multilateralismo nunca tenha implicado um real afastamento dos Estados Unidos, o presidente terminou por afetar interesses de grupos nacionais e estrangeiros.

De fato, o conflito com as cúpulas políticas e empresariais foi se agudizando à medida que seu mandato avançava. O Poder Legislativo e o Poder Judicial, quase em sincronia, atuavam prontos para bloquear e isolar institucionalmente o presidente. Esse bloqueio, somado ao cerco midiático contrário, levou o mandatário a aprofundar seu vínculo com o cidadão comum e com as organizações contestatórias [...]. Assim, os movimentos de sobrevivência do governo deram lugar a uma correlação de forças imprevista no início do mandato<sup>9</sup>.

O Judiciário prontamente se pronunciou de maneira contrária à reforma constitucional, afirmando que o Executivo não contava com a competência e a legitimidade de fazê-lo. Diante do bloqueio legal, Zelaya apelou para o grupo social que ainda lhe dava sustentação política e decidiu convocar a população para que esta votasse a proposta de criação de uma nova Constituição. No domingo, 28 de junho, o povo hondurenho deveria se posicionar a favor ou contra, de maneira não vinculante, a proposta

9. *Idem*, p. 40 (tradução nossa).

de que nas eleições presidenciais de novembro de 2009 houvesse uma urna que referendaria, ou não, a proposta de formação de uma Assembleia Constituinte.

Cálix<sup>10</sup> afirma que, se fosse levada a cabo a realização do referendo, o voto favorável à proposta de Zelaya não contaria com amplo apoio e que o resultado mais provável seria a abstenção da maioria dos eleitores. Ademais, o Tribunal Supremo Eleitoral de Honduras se recusava a colaborar com a realização da consulta, de modo que não existiam garantias quanto à transparência e legitimidade dos resultados que seriam obtidos. No entanto, a consulta não ocorreu, pois a Corte Suprema de Justiça terminou por interpretar que mesmo o processo de consulta não vinculante era ilegal. Além disso, a exigência da Corte Suprema de Justiça de que o general Vásquez Velásquez retornasse ao cargo de comandante das Forças Armadas, uma vez que este fora demitido por Zelaya após se recusar a organizar a logística do referendo, não fora obedecida. Ainda assim, um ator que, acreditava-se, já se havia retirado da política hondurenha voltou a fazer-se presente: um contingente de cerca de duzentos soldados invadiu a residência de Manuel Zelaya e, seguindo a ordem de prisão expedida pela Corte Suprema de Justiça e o Congresso Nacional, levou-o ao Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, da Costa Rica, realizando antes uma escala na base de Palmerola. No mesmo período, as telecomunicações foram bloqueadas por horas em razão de um corte de energia elétrica e as urnas da consulta foram retiradas dos locais de votação.

O fluxo de hondurenhos que viajava do interior do país à Tegucigalpa, na tentativa de somar-se à multidão que se formava em frente ao palácio presidencial, era impedido por militares que haviam bloqueado as estradas. Horas depois, o Congresso se reunia para discutir a suposta carta de renúncia que havia sido firmada por Zelaya, que, desde Costa Rica, afirmava que o documento era falso. Ainda assim, o presidente do Congresso hondurenho foi conduzido à presidência.

As manifestações de simpatizantes de Manuel Zelaya foram duramente reprimidas pelas Forças Armadas e pela polícia, bem como diversos toques

10. Álvaro Cálix, *op. cit.*, 2010.

de recolher foram declarados. Também ocorreram perseguições políticas e denúncias de violações de direitos humanos, o que colocou em alerta instituições como a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) e organizações como a Anistia Internacional.

A continuidade dos protestos resultou na criação da Frente Nacional de Resistencia Contra el Golpe de Estado, que garantia algum grau de organização entre os diferentes movimentos que denunciavam o afastamento de Zelaya como um golpe. Segundo Cáliz<sup>11</sup>, seis em cada dez hondurenhos estavam contra o afastamento de Zelaya.

Simultaneamente, Honduras sofreu um forte isolamento por parte da comunidade internacional, o que se deveu ao não reconhecimento do governo de fato e à suspensão sofrida pelo país no âmbito da OEA, com unanimidade dos votos. Tal situação só foi revertida após a realização das eleições previstas para novembro de 2009, as quais contaram com escassa presença de observadores internacionais. As principais ausências foram, justamente, as de observadores da OEA e do Carter Center.

As eleições foram vencidas pelo candidato do Partido Nacional, Porfirio Lobo, que contaria também com uma ampla maioria no Congresso e com o apoio de diversos governos locais.

## **Paraguai: crise de transição e parlamentarização da política**

A crise político-democrática que no Paraguai teve como ápice o impedimento do presidente Fernando Lugo, em 2012, chamou a atenção para a problemática acerca de quão consolidada estaria a democracia no país. O Paraguai vivera um longo período de hegemonia de um partido único, o Partido Colorado, seguida de uma ditadura comandada por Alfredo Stroessner, o qual chegaria ao poder em 1954 e aí permaneceria por 35 anos. O século xx, então, significou para o Paraguai um período marcado por perda de direitos constitucionais, fraudes eleitorais, violência, assassinatos, torturas e desaparecimentos. Stroessner terminou por sucumbir

11. *Idem, ibidem.*

a um golpe arquitetado por seu próprio sogro, em fevereiro de 1989, mas a sua fuga em direção ao Brasil não significou que o Paraguai encontraria o caminho da estabilidade política. O país ainda viveria outras três tentativas de golpe de Estado, em 1996, 1999 e 2000, o que tornava ainda mais difícil a consolidação da estabilidade democrática e a construção de um estado de direito no país.

Como mais um agravante a somar-se à transição democrática no Paraguai havia o fato de que o significativo crescimento econômico apresentado ao longo dos anos 2000 se baseava na alta dos preços internacionais de produtos agrícolas e na alta concentração de terra no país. Assim, a expansão econômica não significara a redução dos índices alarmantes de pobreza que, em 2007, afetava 41,2% da população<sup>12</sup>. Em razão dessa realidade, Fernando Lugo, bispo do departamento de San Pedro, liderara uma marcha, em 2006, até Assunção para denunciar as violações constitucionais por parte do governo do colorado Nicanor Duarte e, assim, terminou por surgir como figura política de alcance nacional.

Em 2008, Fernando Lugo vencera as eleições presidenciais em decorrência de uma aliança entre seu partido, a Alianza Patriótica para el Cambio (APC), o direitista Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) e grupos menores de centro-esquerda. Na ocasião, o Partido Colorado concorrera fragmentado em duas candidaturas<sup>13</sup>, o que permitiu que Lugo vencesse o pleito com dez pontos de vantagem em relação ao segundo colocado. Desde o início, a campanha eleitoral esteve permeada pelas denúncias e acusações mais esdrúxulas contra Lugo, apontado como responsável pelo sequestro e posterior assassinato da filha do ex-presidente Raúl Cubas, em 2005, ademais de associarem a sua imagem às Forças Armadas Revolucionárias.

12. Paraguay, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, *Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso*, Fernando de la Mora, 2014, disponível em: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2011/Boletin%20de%20Pobreza%20e%20Ingresos%202011.pdf>, acesso em: 31 jan. 2017.

13. Concorreram Blanca Ovelar, pelo Partido Colorado, e Lino Oviedo, pelo Partido Unase.

nárias da Colômbia (Farc)<sup>14</sup>. Além disso, por todo o país corria o alerta de que, se Lugo vencesse as eleições, se instauraria a anarquia e o país seria tomado por invasões à propriedade privada.

Sua vitória representou a mudança política mais importante da história paraguaia recente, pois significava o fim de 61 anos de governos ininterruptos do Partido Colorado. Assim, o Paraguai assistia à sua primeira alternância pacífica entre partidos em toda a história nacional<sup>15</sup>. A agremiação liderada por Lugo não logrou, no entanto, o mesmo desempenho nas eleições legislativas, de modo que o presidente deveria construir a governabilidade com um Congresso majoritariamente colorado e liberal.

Se a essa circunstância, que dificulta a governabilidade, agrega-se o fato de que o Partido Liberal Radical [Auténtico] – força principal ou oficialista da Alianza [Patriótica] para el Cambio – é uma organização que carece de disciplina parlamentar; e, além disso, se se considera que o entorno mais próximo a Lugo não obteve mais do que cinco escassas cadeiras, então se torna evidente que a governabilidade não será fácil para o novo presidente<sup>16</sup>.

De fato, Lugo sofreu com o bloqueio parlamentar desde os primeiros meses de seu mandato. Eleito com uma plataforma de governo que incluía temas como a recuperação da soberania paraguaia por meio da renegociação dos acordos de venda do excedente da energia elétrica produzida em Itaipu ao Brasil, a reforma agrária e a ampliação das políticas sociais, uma das primeiras propostas de Lugo foi promover uma reforma tributária que taxaria mais o agronegócio e dotaria o Estado de maior capacidade fiscal. A proposta da Ley de Adecuación Fiscal terminou engavetada por causa da clara oposição do Congresso e dos protestos dos proprietários de terras.

As relações com o principal partido da aliança governista, o Partido Liberal, também foi um ponto sensível do governo Lugo. Poucas semanas

14. Andrew Nickson, “Una Oportunidad para Paraguay: Los Desafíos de Fernando Lugo”, *Nueva Sociedad*, n. 216, pp. 4-16, jul-ago. 2008.

15. José Carlos Rodríguez, “El Cambio Frágil de Paraguay: La Esperanza y las Dificultades de Fernando Lugo”, *Nueva Sociedad*, n. 220, pp. 3-14, mar-abr. 2009.

16. *Idem*, p. 6 (tradução nossa).

após ter sido empossado, o presidente paraguaio denunciou um plano de desestabilização institucional contra o seu governo, que seria encabeçado pelo vice-presidente, o liberal Federico Franco<sup>17</sup>. A estratégia seria, segundo Lugo, impedir qualquer movimento de seu governo no que diz respeito à, por exemplo, aprovação de medidas necessárias para fazer frente à desaceleração econômica que vivia o país, de modo a asfixiá-lo e, depois, processar o seu afastamento por “mal desempenho de suas funções”.

Ainda que o governo de Lugo tenha sido contestado com a possibilidade de um impedimento em diversas ocasiões, foi em 2012 que a correlação de forças necessárias encontrou uma narrativa que os opositores julgaram suficiente: o Caso de Curuguaty, em que ocorreu o confronto entre policiais e trabalhadores sem-terra paraguaios no interior do país, resultando na morte de dezessete pessoas. O país ficou, então, dividido entre os que defendiam que o massacre era resultado do “narcocoloradismo” e uma farsa que tinha como objetivo tensionar o governo, de um lado, e entre os que acusavam o presidente de defender os sem-terra e de não garantir a manutenção da ordem e o respeito à propriedade privada, de outro lado.

O argumento da falta de segurança e da suposta incapacidade de Lugo de manter a ordem foram a base da aliança costurada entre liberais e colorados para, por fim, levarem a cabo o juízo político do presidente. Como afirma Szwako<sup>18</sup>, entre as cinco acusações que recaíam sobre Lugo, constavam: i) a politização das Forças Armadas; ii) a aprovação, por parte de Lugo, do Protocolo Ushuaia II, que, ao prever sanções contra países que rompessem com a ordem democrática por parte dos demais membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul), violava a soberania paraguaia; iii) a crescente insegurança em que havia submergido o país, especialmente em virtude do surgimento do movimento guerrilheiro Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP); iv) a eclosão do Caso Ñacunday, conflito por terra ocorrido em 2011; e v) o Massacre de Curuguaty.

17. Max Seitz, “Los Cien Días de Lugo”, *BBC*, 23 nov. 2008, disponível em: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_7744000/7744385.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7744000/7744385.stm), acesso em: 8 set. 2016.

18. José Szwako, “O ‘Mau Desempenho’ de Lugo: Género, Religião e Contramovimento na Última Destituição Presidencial Paraguaia”, *Opinião Pública*, vol. 20, n. 1, pp. 132-155, abr. 2014.

Assim, Lugo foi acusado pela Câmara de Deputados do Paraguai por mau desempenho de suas funções – e sofreu uma avassaladora derrota, com apenas um voto contrário à abertura do processo diante de 76 favoráveis –, pedido que foi acatado pela Câmara dos Senadores apenas um dia depois. No Senado, o resultado não foi diferente: após as duas horas de defesa do presidente, 39 senadores votaram favoráveis ao *impeachment*, enquanto apenas quatro eram contrários. Lugo, que alegara que não foram apresentadas provas contra as quais a sua defesa pudesse se opor e tampouco lhe foi concedido tempo hábil para preparar sua defesa, foi deposto, de modo que seu mandato seria finalizado pelo vice-presidente Federico Franco.

Segundo Llanos, Nolte e Tibi Weber: “Inusitado e digno de crítica foi a urgência do procedimento para a remoção do presidente, mas ele não atentou contra a Constituição. Não foi a má conduta do presidente o que conduziu à destituição de Lugo, mas a falta de apoio do Parlamento à sua política e à condução do governo”<sup>19</sup>. Tratava-se, então, de um “voto de desconfiança” do Congresso paraguaio contra o chefe do Executivo em um regime presidencialista, o que viria a ocorrer novamente quatro anos depois, dessa vez no Brasil.

A população, por sua parte, viu a polarização se aprofundar nos dias que se seguiram ao afastamento definitivo de Lugo. A parcela que considerava o evento inconstitucional denunciava a ocorrência de um golpe de Estado que se dava pelas vias política e jurídica. Outra parcela, por sua vez, entendia que o processo havia sido regular e que, por fim, se havia findado um período de atrofia do Executivo no país.

No entanto, o Paraguai pós-*impeachment* não recuperou a normalidade, e isso se deveu a duas razões. Em primeiro lugar, as ruas foram ocupadas por manifestantes contrários à destituição presidencial e diversos atores da sociedade civil questionaram a legalidade do governo de Franco. A frente não parlamentar de apoio à Lugo terminou por criar a chamada Frente Nacional por la Defensa de la Democracia, de alcance nacional e que, em

19. Mariana Llanos, Detlef Nolte e Cordula Tibi Weber, “Paraguai: Golpe ou Voto de Desconfiança?”, *Conjuntura Austral*, vol. 3, n. 14, pp. 4-17, out.-nov. 2012.

um de seus atos mais importantes, ocupou a frente do edifício da tv Pública e, com um microfone aberto, praticou o revezamento de falas contrárias ao que classificavam como “golpe branco” ou “golpe parlamentar”.

Por outro lado, conformou-se também o grupo Paraguay es Soberano, em apoio à posse de Franco. Tratava-se, basicamente, de um movimento que contestava a narrativa do golpe que havia sido adotada por diversos meios de comunicação no exterior. Esse grupo rechaçava, principalmente, o que foi a segunda razão de instabilidade no país: a suspensão do Paraguai do Mercosul, uma vez que os demais países-membros optaram por acionar a cláusula democrática e por não reconhecer o governo do Partido Liberal.

Numericamente limitados, os movimentos terminaram por perder força, principalmente após as eleições de 2013, quando o Partido Colorado foi reconduzido ao poder com a vitória do empresário Horacio Cartes.

## **Brasil: a crise de governabilidade e a judicialização da política**

Os quase catorze anos em que o Executivo brasileiro esteve sob o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) apresentaram uma série de continuidades e também de rupturas significativas após o início do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, em 2015. Segundo André Singer<sup>20</sup>, a classe média brasileira é mais sensível em face de questões de corrupção, razão pela qual esse grupo social terminou por afastar-se do petismo após os escândalos do “mensalão”. Curiosamente, nesse momento, o reformismo lento do PT levava o eleitorado de baixíssima renda a se mostrar mais inclinado a votar nesse partido, de modo que o voto que reelegeu Lula em 2006 respondeu a uma clara clivagem de classe. Isso se deveu a uma mescla de elementos conservadores, como a opção, por parte do governo petista, de não apoiar movimentos auto-organizados que buscassem a ruptura com a ordem capitalista, e progressistas, como a proteção dos mais pobres e a extensão de direitos sociais básicos aos estratos mais vulneráveis.

20. André Singer, “Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo”, *Novos Estudos*, n. 85, pp. 83-102, nov. 2009.

A substituição de Luiz Inácio Lula da Silva por sua ex-ministra da Casa Civil, nas eleições de 2010, significou a continuidade de uma política econômica anticíclica, apoiada em elementos como a redução dos juros<sup>21</sup> e a utilização intensiva do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como ferramenta da sua política neodesenvolvimentista. Exemplo disso foi o Plano Brasil Maior, lançado por Dilma em 2011, que visava promover a reindustrialização da economia brasileira tomando-se por base o estímulo à inovação para alavancar a competitividade da indústria nacional. Ademais, uma série de outras medidas que favoreciam a indústria nacional foi adotada, tais como o controle de capitais com o objetivo de evitar a valorização do câmbio brasileiro, o barateamento da energia elétrica, investimentos públicos e pacotes de concessão para investimentos em infraestrutura e a desoneração da folha de pagamento de diversos setores produtivos<sup>22</sup>.

Do ponto de vista social, houve continuidade e ampliação do alcance de políticas públicas que haviam sido implementadas no governo Lula. O relatório de 2012<sup>23</sup> do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) apresenta dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad-IBGE), segundo os quais a renda dos mais pobres no Brasil cresceu 91,2% entre 2001 e 2011, um crescimento 550% mais rápido que o apresentado pelos 10% mais ricos (16,6%). Ao mesmo tempo, o nível de desigualdade medido pelo índice de Gini atingiu, em 2011, o valor de 0,527, o menor nível desde que os registros nacionais começaram a ser acompanhados, em 1960. Tais resultados se devem, principalmente, à criação do programa Bolsa Família, que

21. A taxa básica de juros chegou a ser reduzida a 7,12% em 2013, com uma inflação acumulada de 6,59%. Com um juro real de 0,62%, este foi o menor valor registrado desde a primeira reunião do Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil (Copom), em 1996. A informação completa pode ser acessada em: <https://www.bcb.gov.br/Pec/Copom/Port/taxaSelic.asp>.

22. André Singer, “Cutucando Onças com Varas Curtas: O Ensaio Desenvolvimentista no Primeiro Mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)”, *Novos Estudos*, n. 102, pp. 43-71, jul. 2015.

23. *Comunicados do Ipea*, n. 155, 25 set. 2012, disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925\\_comunicadodoipea155\\_v5.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicadodoipea155_v5.pdf), acesso em: 8 set. 2016.

se tornou referência internacional como tecnologia social de transferência monetária condicionada, e à expansão do emprego formal.

O *popular*, que havia ficado fora de moda, seja pela retórica da modernização, ao centro, seja pelo discurso de classe, à esquerda, estava de volta. Diferentemente da experiência peessedebista, o “real de Lula” veio acompanhado de uma mensagem que faz sentido para os de menor renda: pela primeira vez o Estado brasileiro olhou para os mais frágeis e, portanto, se popularizou<sup>24</sup>.

Quanto à política externa, os governos petistas podem ser divididos em duas fases. A referente ao período em que governou o presidente Lula foi batizada por seu próprio chanceler, Celso Amorim, como uma “política externa ativa e altiva”<sup>25</sup>. Esse foi um momento de ação externa multilateral, o que se nota pela criação do Brics (grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), do arranjo de cooperação sul-sul Ibas (Índia, Brasil e África do Sul) e do G4, grupo que pressionava pela reforma do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), integrado por Brasil, Índia, Alemanha e Japão. Ao mesmo tempo, apostou-se na diversificação das parcerias comerciais, na articulação de grupos como o G20 comercial e o G20 financeiro e ampliou-se a presença de empresas brasileiras no exterior. Do ponto de vista regional, aproveitou-se uma convergência inédita de presidentes considerados progressistas e avançou-se no relançamento do Mercosul a partir do chamado Consenso de Buenos Aires e da criação da União das Nações Sul-americanas (Unasul).

A segunda fase do governo petista corresponde ao período iniciado pela presidente Dilma Rousseff e herdou muitos elementos do período anterior, tais como a busca por mudanças nas instituições políticas e econômicas internacionais e o perfil universalista que prioriza as relações com o sul global, sem, no entanto, deixar de lado os parceiros tradicionais. Ainda assim, a atuação externa brasileira terminou por perder dinamismo e proatividade, convertendo-se em uma política reativa. Isso ocorreu não

24. André Singer, *op. cit.*, p. 101, 2009.

25. Como indica o próprio título do livro publicado por Celso Amorim, pela editora Benvirá, em 2015, *Teerã, Ramalá e Doha: Memórias da Política Externa Ativa e Altiva*.

apenas em razão do perfil da presidente Rousseff mas também por causa do ambiente internacional mais árido sob o qual a mandatária teve de atuar.

Após uma fase de ascensão do país como potência emergente, a inserção internacional do Brasil entra em declínio entre 2011 e 2014. As causas que determinam a mudança e a nova tendência localizam-se no enfraquecimento do diálogo entre Estado e segmentos dinâmicos da sociedade; na quebra da confiança de investidores e empresários nacionais e estrangeiros no governo; no enfraquecimento de estratégias e inexistência de ideias novas capazes de motivar agentes externos; no emperramento da gestão pública, com perda da capacidade indutora do Estado; enfim, no protagonismo de Rússia e China no seio do Brics. Esses fatores de caráter interno conduzem à deterioração de indicadores de medida da presença e da influência econômica, política e geopolítica do Brasil sobre o cenário internacional<sup>26</sup>.

A estratégia do PT se baseava no crescimento econômico de ao menos 5% ao ano para que as políticas sociais mantivessem sua eficiência no combate às desigualdades; no entanto, o deslocamento da crise econômica de 2008 dos países centrais para os emergentes afetou o desempenho econômico nacional. Já em 2012, o produto interno bruto (PIB) brasileiro crescera apenas 0,9% e, mesmo em 2013, quando o PIB crescera a 2,3%, em virtude, principalmente, dos investimentos destinados à realização da Copa do Mundo da Federação Internacional de Futebol (Fifa) em 2014, o índice estava longe do crescimento apresentado no período anterior. Ademais, no campo político, o reformismo não confrontacionista do anterior presidente Lula fora substituído pelo perfil mais combativo de Dilma<sup>27</sup>, de modo que a redução constante das taxas de juros, assim como a pressão para que os bancos reduzissem as suas margens de lucro, e o intervencionismo representaram o início do estremecimento das relações do governo Dilma com o mercado financeiro e o afastamento progressivo dos industriais com respeito a seu governo.

26. Amado Luiz Cervo e Antônio Carlos Lessa, “O Declínio: Inserção Internacional do Brasil (2011-2014)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 57, n. 2, pp. 133-151, 2014.

27. André Singer, *op. cit.*, 2015.

Em junho de 2013, a eclosão de uma série de protestos por todo o país, que a princípio tinham a pauta única da mobilidade urbana e do rechaço ao aumento de vinte centavos sobre a tarifa do transporte público em São Paulo, terminou por representar o início do declínio de Dilma. Rapidamente, as manifestações se tornaram massivas, passaram a apresentar um teor difuso e contraditório – demandas por mais políticas públicas se somavam às críticas contra o tamanho do Estado, a tributação e a corrupção – e foram tomadas por críticas contra o governo Dilma, que viu, a partir daí, a sua aprovação se erodir. Como reação aos protestos, Dilma anunciou novas políticas sociais, como o Programa Mais Médicos, ao mesmo tempo que acenava para o mercado com cortes orçamentários e novas eleições da taxa de juros.

Carleial<sup>28</sup> recorda que, em apresentação realizada no XI Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em setembro de 2014, o então ministro da Fazenda Guido Mantega reconhecia a necessidade de um ajuste macroeconômico para que as condições necessárias para um novo ciclo de crescimento econômico fossem criadas. Mantega defendeu, então, um ajuste gradual que não colocasse em risco os avanços em emprego, renda e competitividade industrial. No entanto, em meio a uma campanha eleitoral marcada pela liberalização dos candidatos opositores à Dilma, Mantega foi demitido.

Uma vez reeleita, após o pleito eleitoral de 2014, Dilma surpreendeu seu eleitorado com práticas opostas ao discurso vencedor das eleições. O argumento apresentado foi a confirmação de um déficit de 0,6% do PIB brasileiro, após quase duas décadas de superávits nas contas públicas. Ademais, a campanha por parte da oposição com o objetivo de deslegitimar a vitória de Dilma, por causa da pequena margem de diferença (apenas 3,4 milhões de votos), teve início tão logo se soube dos resultados eleitorais, quando solicitaram a recontagem dos votos ao Tribunal Superior Eleitoral

28. Liana Maria da Frota Carleial, “Política Econômica, Mercado de Trabalho e Democracia: O Segundo Governo Dilma Rousseff”, *Estudos Avançados*, vol. 29, n. 85, pp. 201-214, set.-dez. 2015.

(TSE). Carleial<sup>29</sup> aponta para as ameaças, por parte do grupo derrotado nas eleições, de recorrer à ferramenta do *impeachment* contra Dilma como outra explicação provável para tal mudança de rumo.

Fato é que a presidente optou por abandonar a política econômica desenvolvimentista, substituindo Guido Mantega por um nome conhecido do mercado financeiro, o executivo do Banco Bradesco, Joaquim Levy, e por aplicar um choque recessivo sobre a economia. O aumento do desemprego – que atingira 10,9% da população, a maior marca da série histórica da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (Pnad Contínua) iniciada em 2012<sup>30</sup> – e a perda da renda dos trabalhadores foram os primeiros sintomas resultantes de tal inflexão. Outrossim, apenas 10% avaliavam o governo Dilma como bom ou ótimo em março de 2016, segundo pesquisa de opinião realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope)<sup>31</sup>.

A adoção de medidas como o anúncio de um corte orçamentário de 70 bilhões de reais e a mudança em direitos trabalhistas, como a do seguro-desemprego e do abono salarial, fizeram que o segundo governo Dilma representasse, em diversos aspectos, um retrocesso social. Ainda em março de 2015, as ruas voltaram a ser tomadas por enormes manifestações, dessa vez por movimentos contrários à Dilma – que se dividiam entre a exigência da renúncia e do *impeachment* da mandatária, enquanto uma pequena parcela demandava uma intervenção militar – e por movimentos sociais que exigiam a retomada das políticas desenvolvimentistas ou que denunciavam o que julgavam ser um *estelionato eleitoral*. O aprofundamento da operação Lava Jato, investigação levada a cabo pela Polícia Federal acerca de um esquema de subornos envolvendo as principais empresas do país,

29. *Idem, ibidem*.

30. Nielmar de Oliveira, “Desemprego Cresce para 10,9% e Atinge 11 Milhões de Pessoas”, *Agência Brasil*, 29 abr. 2016, disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-04/desemprego-cresce-para-109-e-atinge-11-milhoes-de-pessoas>, acesso em: 7 set. 2016.

31. “Governo Dilma é Ruim ou Péssimo para 69% dos Brasileiros, Diz Ibope”, *Carta Capital*, 30 mar. 2016, disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/blogs/parlatorio/69-consideram-governo-dilma-ruim-ou-pessimo-diz-ibope>, acesso em: 7 set. 2016.

partidos políticos de todas as matrizes ideológicas e a Petrobras, foi um elemento que tornou as manifestações *pró-impeachment* ainda mais massivas e cheias de contradições.

Aproveitando-se da nova correlação de forças, o principal partido de oposição à Dilma, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), anunciou que havia encomendado a alguns dos mais importantes juristas do país um documento que pudesse embasar um pedido de impedimento contra a presidente petista, ao mesmo tempo que voltavam a acionar o TSE, dessa vez para tentar impugnar a chapa vencedora por causa das acusações de uso de dinheiro ilegal na campanha eleitoral de 2015.

O pedido de *impeachment*, que foi admitido pelo então presidente da Câmara dos Deputados e desafeto de Dilma, Eduardo Cunha, curiosamente não tratava da questão da corrupção como argumento suficiente para a destituição de Dilma. A mandatária era acusada de crime de responsabilidade por suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional, e de determinar o atraso de pagamentos de subvenções econômicas ao Banco do Brasil, no âmbito da execução do programa de crédito rural Plano Safra.

A partir desse momento, teve início a adoção do discurso, por parte de Dilma, de que seu afastamento consistia em um golpe de Estado. A alegação de Dilma de que o processo de *impeachment* não contava com fundamento legal e o discurso de que o país seria tomado por um retrocesso neoliberal em caso de sua destituição, logrando mobilizar a importantes segmentos da sociedade – artistas, acadêmicos, jovens, movimentos sociais e sindicais –, produziram a solidariedade de uma série de lideranças estrangeiras e o desconforto por parte destas ao dividir o espaço de eventos internacionais ao lado do vice Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), mas tais reações não foram suficientes para modificar a correlação de forças que lhe era desfavorável.

O processo de *impeachment* foi instaurado em 17 de abril de 2016 pela Câmara dos Deputados e, em seguida, levado à votação por um plenário que se referiu às diversas justificativas possíveis sobre a aplicabilidade do processo de *impeachment* contra Dilma, mas que em raras ocasiões se pautou em bases efetivamente jurídicas. Encaminhado ao Senado Federal e

após uma série de articulações feitas pelo presidente interino Michel Temer, o pedido de impedimento contou com 61 votos favoráveis e vinte contrários à perda de mandato de Rousseff, o que significou o seu afastamento definitivo do cargo de presidente da República.

Era evidente: Dilma não apenas não lograra se reconciliar com o setor financeiro, com os industriais, com os meios de comunicação massivos ou com o eleitorado de classe média mas também perdera a disputa das ruas e qualquer possibilidade de governar diante da hostilidade do Congresso.

### **Aproximações e singularidades entre as interrupções presidenciais hondurenha, paraguaia e brasileira**

As interrupções presidenciais aqui discutidas, diferentemente das ocorridas nas décadas de 1960 e 1970, não levaram a mudanças de regime, uma vez que as lideranças foram substituídas por seus vice-presidentes ou por líderes legislativos. Dessa maneira, os tradicionais conflitos que envolvem um Poder Executivo sem maioria no Legislativo já não resultam em militares que assumem o poder como “moderadores” diante de crises do regime político.

Ainda assim, entre os casos analisados, o que apresenta maiores especificidades é o de Honduras, por tratar-se de uma ruptura que envolveu protagonistas militares – como também ocorrera nas crises vividas pelo Equador (2000) e pela Venezuela (2002) –; contudo, ainda que civis ocupassem, em seguida, o posto presidencial, o país terminou por ser punido pela comunidade internacional e suspenso das instituições regionais que integrava. Nos demais casos, ainda que se respeitasse o rito jurídico em maior ou menor medida, os países também foram questionados pela comunidade internacional.

No entanto, enquanto a suspensão do Paraguai no Mercosul e na União das Nações Sul-americanas (Unasul) já trazia à luz a falta de consenso sobre a aplicação ou não de sanções contra o país, os únicos países na região que optaram por suspender suas relações com Brasil foram Venezuela,

Equador e Bolívia, clara evidência da mudança da correlação de forças na América Latina.

É importante salientar, todavia, que a primeira década dos anos 2000 apresentou outros episódios de crise presidencial que não resultaram em interrupções de mandatos. Foi o caso do Paraguai em 2001 e 2002, do Equador e da Nicarágua em 2004, do Peru em 2005, da Bolívia e do Paraguai em 2006 e, novamente, do Equador em 2010<sup>32</sup>. Nesses casos, a estabilização das crises pôde ocorrer porque se apresentavam elementos como negociações exitosas entre o Executivo e o Legislativo, concessões feitas aos setores opositores, correlação de forças no âmbito doméstico positiva para o Executivo ou ação negociadora de atores externos, como países vizinhos ou organismos regionais.

Guardadas algumas especificidades, muitos são os elementos que aproximam os três casos. Manuel Zelaya, Fernando Lugo e Dilma Rousseff apresentaram candidaturas com claros elementos progressistas e, à exceção de Rousseff, possuíam um perfil carismático e de forte apelo popular. Chegaram ao poder por intermédio de alianças com setores moderados ou de centro-direita, como foi a candidatura de Zelaya por meio do tradicional Partido Liberal, e as alianças com o PLRA e com o PMDB, que haviam ocupado as vice-presidências de Lugo e de Rousseff, respectivamente.

Segundo Hochstetler<sup>33</sup>, são três os principais motivos que levam a contestação de um presidente por mobilizações populares de rua ou via ação do Legislativo: adoção de diretrizes econômicas neoliberais, envolvimento pessoal em escândalos e o seu *status* minoritário no Parlamento. Os três casos aqui analisados apresentam o terceiro elemento, uma vez que suas governabilidades se apoiavam em uma frágil coalização e que os três mandatários assistiram aos seus outrora aliados declararem que haviam violado as suas respectivas Constituições. No caso hondurenho, mesmo os 62 legis-

32. André Luiz Coelho, “A Instabilidade Presidencial Contemporânea na América Latina: Causas e Consequências”, em XVI Encontro Regional de História da Anpuh-Rio: Saberes e Práticas Científicas, 2014, disponível em: [http://www.encontro2014.rj.anpuh.org/resources/anais/28/1400525724\\_ARQUIVO\\_Anpuh2014-AndreCoelho.pdf](http://www.encontro2014.rj.anpuh.org/resources/anais/28/1400525724_ARQUIVO_Anpuh2014-AndreCoelho.pdf), acesso em: 21 out. 2016.

33. Kathryn Hochstetler, “Repensando o Presidencialismo: Contestações e Quedas de Presidentes na América do Sul”, *Lua Nova*, n. 72, pp. 9-46, 2007.

ladores do partido ao qual pertencia Manuel Zelaya votaram majoritariamente a favor da destituição do presidente. E, no caso específico de Dilma Rousseff, ocorreu uma inflexão em sua política econômica ainda no final do seu primeiro mandato e em especial a partir do seu segundo governo, o que a levou a perder o apoio de determinados setores populares que foram diretamente atingidos pela desaceleração econômica. A participação do PT em escândalos envolvendo a estatal Petrobras, ainda que nenhuma acusação pesasse sobre Rousseff, também contaminou a imagem da mandatária, que terminou por ser condenada por crimes de responsabilidade, inclusive por alguns de seus ex-ministros.

Aos três elementos citados por Hochstetler<sup>34</sup>, agregamos também o não apoio do Judiciário. Nos três casos aqui analisados houve concordância por parte das respectivas instâncias superiores do Judiciário com respeito à legalidade dos processos de impedimento. No caso hondurenho, a Corte Suprema de Justiça aceitara seis das dezoito acusações que foram feitas contra Zelaya, entre elas a de traição à pátria, desobediência às ordens judiciais e abuso de autoridade. O mesmo ocorrera no Paraguai, onde a Corte Suprema de Justiça arquivou a ação de inconstitucionalidade apresentada por Lugo sem ao menos analisá-la. A Corte Suprema de Justiça afirmava que o processo de *impeachment* é político, e não jurídico, de modo que cabia ao Congresso conduzir o ritual e definir o afastamento ou não de Lugo. Ao mesmo tempo, o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral reconhecia a legitimidade da presidência do vice Federico Franco, rejeitando o pedido de antecipação das eleições. No Brasil, por sua vez, o Superior Tribunal Federal (STF) negou a liminar solicitada pela defesa de Dilma Rousseff para que fossem suspensos os efeitos do *impeachment*, alegando que uma intervenção judicial volúvel poderia trazer graves consequências para a imagem do Brasil no exterior e para o ambiente institucional do país.

Do ponto de vista econômico, a retomada do crescimento na América Latina permitiu que ocorresse a valorização do salário mínimo e a queda nos índices de desocupação laboral, levando à redução da pobreza e da indigência nos três países. Principalmente no caso brasileiro, a adoção

34. *Idem, ibidem.*

de políticas públicas específicas de transferência monetária condicionada foi, também, de grande importância para que se observasse uma melhora nos indicadores sociais. No entanto, a crise econômica iniciada em 2008 e outros elementos de ordem interna – tais como a incapacidade dos governos progressistas de dar respostas rápidas às demandas dos setores populares, quer seja por limitações fiscais, quer seja por bloqueios promovidos pelos Congressos Nacionais contra as medidas reformistas apresentadas por esses governos – reduziram o dinamismo das economias da região e encerraram a conciliação de classes sobre a qual esses governos tentaram se apoiar. Em um cenário em que a disputa pelos recursos econômicos voltou a se agudizar, levando à reversão do processo de relativa melhora na qualidade de vida dos setores populares, a criação de um novo pacto social tornou-se cada vez menos possível, ocasionando, ao mesmo tempo, o desprestígio das lideranças políticas, dos partidos, das instituições e da própria política em si.

Além dessas interrupções presidenciais, outras lideranças progressistas sofreram duras derrotas na região, como a de Evo Morales, quando este organizou uma consulta popular acerca da possibilidade de sua reeleição; a derrota eleitoral do kirchnerismo na Argentina; e os resultados das eleições locais no Brasil em outubro de 2016, uma vez que o PT perdera mais da metade das prefeituras que controlava, inclusive amargando uma derrota ainda no primeiro turno na cidade de São Paulo.

É importante salientar também o papel que agentes econômicos domésticos e externos desempenharam nesse quadro de crises presidencialistas na América Latina. Do ponto de vista econômico, o modelo de desenvolvimento associado que a região adota faz que parcelas da elite econômica estejam vinculadas com o capital estrangeiro e, naturalmente, com a sua necessidade de acumulação. Assim, medidas adotadas por esses governos progressistas, tais como a redução forçada dos preços dos combustíveis, no caso de Honduras, a redução da margem de lucros dos bancos e o protagonismo do Estado na exploração dos recursos do pré-sal, no caso brasileiro, assim como a redução da taxa de juros e o aumento do custo da força de trabalho, em ambos os casos, são exemplos de ações que atingiram diretamente os interesses de determinados grupos econômicos nacionais e es-

trangeiros. De fato, as manifestações a favor da deposição de Zelaya foram convocadas pela Unión Cívica Democrática (UCD), uma organização formada por políticos, empresários, igrejas católica e evangélica, além de organizações sociais, ao mesmo tempo que as manifestações *pró-impeachment* no Brasil contavam com aberto apoio da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp).

Do ponto de vista estratégico, a aproximação de Honduras, Paraguai e Brasil com países que desafiavam a hegemonia estadunidense na região – Venezuela, Cuba, Nicarágua, Bolívia, Equador – foi outro elemento que contribuiu para o aumento da instabilidade política. A participação desses países na construção de novos arranjos de integração política e econômica como a Unasul, a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac) e a Alba, no caso hondurenho, terminaram por momentaneamente esvaziar os organismos já existentes e protagonizados pelos Estados Unidos. A opção por não firmarem acordos de livre comércio com os Estados Unidos e de, até mesmo, como ocorreu no caso brasileiro, de integrarem iniciativas como o Brics, colocava em xeque a permanência da América Latina como área de influência da política externa estadunidense.

Todas as rupturas presidenciais aqui analisadas apresentaram como elemento comum a presença de manifestações populares contrárias aos impedimentos. No caso hondurenho, elas adquiriram dimensão significativa, foram duramente reprimidas e continuavam a ocorrer meses depois das eleições que levaram Porfirio Lobo à presidência, em 2009. Ainda assim, as vezes que diziam “No al golpe” dividiam as ruas de Tegucigalpa com outros manifestantes que gritavam “Mel, no vuelvas” ou “Fuera dictaduras chavistas”. Os grupos opositores apenas começaram a organizar marchas massivas pouco antes do afastamento de Zelaya, protestando contra a possibilidade de que a Constituição fosse reformada. No Paraguai, houve um número menor de manifestantes às ruas e as manifestações já eram pouco significativas nas eleições de 2013, vencidas por Horacio Cartes, além de também representarem uma amostra do grau de polarização a que havia chegado o país. No Brasil, as manifestações eram de grandes proporções, mas, em alguns momentos, levavam menos pessoas às ruas do que as manifestações *pró-impeachment*.

Assim, pode-se afirmar que o golpe cívico-militar ocorrido em Honduras difere das interrupções ocorridas anteriormente na América Latina por terem os militares atuado mais como Poder Moderador e em aliança com os Poderes Legislativo e Judiciário, sem a intenção de instaurar um governo militar posteriormente. Ao mesmo tempo, a ausência de grandes manifestações populares antes que a crise entre os poderes tivesse início é um ponto que o processo hondurenho tem em comum com o paraguaio. Por essa razão, tais processos puderam ser organizados por meio de ações rápidas e sem que houvesse tempo para que os cidadãos se mobilizassem nas ruas. No Brasil, por sua vez, as manifestações de junho de 2013 se haviam convertido em marchas com demandas difusas que contribuíram para a corrosão do apoio popular ao governo Dilma.

Em comum, as três interrupções presidenciais aqui analisadas tinham como objetivo o reequilíbrio entre as forças políticas e a restauração do *statu quo* anterior, de características mais conservadoras do ponto de vista político, neoliberais quanto à economia e de maior alinhamento com os interesses ocidentais do ponto de vista estratégico.

## Conclusão

A redemocratização e a reconstrução das instituições são processos graduais e, por vezes, permeados por avanços e retrocessos. Na América Latina, os processos iniciados na década de 1980 apresentavam, em maior ou menor medida, sinais de estabilidade, respeito às regras democráticas e de consolidação do Estado democrático de direito. O Brasil, quando da destituição de Fernando Collor, em 1992, ou as eleições argentinas do pós-crise de 2001 pareciam ilustrar essa crença. Além disso, as grandes massas possuíam grandes expectativas com respeito à possibilidade de um novo pacto social por meio do qual a riqueza produzida pelas promessas de modernização e crescimento dos anos de 1990 seria mais bem distribuída.

No entanto, a realidade do final da primeira década dos anos 2000 e do início da década seguinte na América Latina nos aponta para outro cenário: por toda a região, a vulnerabilidade diante da queda dos preços

internacionais das *commodities* e as novas correlações de força têm provocado e ameaçado a continuidade de projetos políticos reformistas. Casos de ruptura como a hondurenha, a paraguaia e a brasileira têm suscitado uma série de discussões sobre a legitimidade dos processos de *impeachment* ou se não caracterizariam outras formas de golpe de Estado.

O que parece clara é a tendência, nesses casos, de que outros atores assumam o protagonismo político em decorrência de atrofia do Executivo. Em Honduras, a saída encontrada por setores que haviam perdido as últimas cinco disputas eleitorais e que viam a possibilidade da aprovação de uma Constituinte em um cenário que lhes era desfavorável foi recorrer às Forças Armadas e, mais pontualmente, a instituições como o Tribunal Supremo Eleitoral do país. A saída militarizada, no entanto, terminou por criar não apenas o isolamento do país até que novas eleições fossem realizadas como também o endurecimento dos movimentos contrários à ruptura.

A vitória de Lugo no Paraguai se mostrou uma surpresa para o próprio eleitorado, que não contava com a fragmentação do Partido Colorado nas eleições de 2008. A aliança que o sustentava era tão frágil que já se viu ameaçada pela péssima relação do presidente com seu vice ainda nas primeiras semanas do mandato, quando surgiam denúncias de conspirações por parte de Franco e se evidenciava que Lugo não poderia contar com a fidelidade de sua base no Congresso. O presidente não pôde, então, avançar nem ao menos nas reformas mais básicas, gerando impaciência por parte de eleitorado que elegera a um *outsider* da política, mas que não via o surgimento de uma cidadania social e econômica, necessárias para que ocorra também a cidadania política no país. Isso explica as numericamente limitadas manifestações anti-*impeachment* e as dificuldades de manter a mobilização ao longo do tempo.

No caso brasileiro, a própria natureza do sistema político fragmenta o Legislativo e força a busca de governabilidade por meio de grandes coalizões que, se a princípio serviriam para moderar os governos e trazê-los mais o espectro de centro da política, termina produzindo enorme instabilidade quando essas coalizões não podem ser mantidas. O sistema brasileiro favorece, ainda, o surgimento de enormes grupos transversais de partidos que podem se organizar de acordo com a conjuntura e ditar a agenda de

determinado tema, como ocorre com a bancada ruralista ou a bancada do boi, da bala e da Bíblia. Ademais, a tentativa de Dilma de acenar para grupos que já haviam iniciado o afastamento de seu governo, como os setores financeiro e produtivo e o próprio Congresso Nacional, agravou seu isolamento. Ainda que, ao longo do processo de *impeachment*, a imagem de Dilma tenha sofrido uma significativa melhora – e, principalmente, durante o mandato interino de Michel Temer tenha ficado evidente que a corrupção no país não cessaria com a cassação da ex-presidente e que a agudização das reformas econômicas e sociais de caráter liberal não recuperaria, milagrosamente, o dinamismo econômico do país –, isso não foi suficiente para evitar que a votação no Senado fosse concluída com o seu impedimento e que o PT fosse expulso do Palácio da Alvorada.



# A participação social nas cidades: o caso de São Paulo no processo participativo de elaboração da política municipal para imigrantes

KELLY KOMATSU AGOPYAN<sup>1</sup>

## Introdução

A participação social promovida em nível local nos centros urbanos é um enorme campo de estudos, principalmente com a ampliação de canais alternativos e institucionalizados. Falar de participação nos centros urbanos é fundamental tendo em vista a predominância do contexto urbano global, majoritariamente democrático, em que vivemos atualmente. A consolidação de um processo de participação efetivo e eficaz é complexo e deve ser constantemente renovado, seguindo as novas configurações sociais. Acredita-se que, quando bem-sucedida, a participação social pode contribuir significativamente para a defesa e promoção dos direitos humanos, principalmente de populações consideradas mais vulneráveis e que normalmente estão mais apartadas do processo decisório.

Como estudo de caso dessa questão, será abordada a experiência do município de São Paulo, onde foi realizado, pioneiramente no Brasil, processo participativo na elaboração do projeto de lei que instituiu a Política Municipal para a População Imigrante, dando origem à atual lei municipal n. 16478/2016.

1. Mestranda do programa de pós-graduação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP). Graduada em relações internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), realizou intercâmbio acadêmico na Sciences Po (Institut d'Études Politiques de Paris). Foi assessora para assuntos internacionais da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da prefeitura de São Paulo. Estuda a questão urbana com ênfase em direitos humanos.

## As cidades e a participação social

O centro urbano é o grande palco da vida das populações mundiais da atualidade. Segundo relatório internacional “Urbanização e Desenvolvimento: Futuros Emergentes”<sup>2</sup>, produzido pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), 54% da população global já vive em áreas urbanas atualmente. Na América Latina, o contexto é ainda mais significativo: é notadamente a região mais urbanizada do mundo, em que 80% da população vive nas cidades<sup>3</sup>.

Ademais, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) lançados em 2015, na ocasião da Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, passaram a incluir, em relação ao compromisso anterior dos Objetivos do Milênio (ODM), a questão das cidades como um dos temas centrais na agenda global até 2030. O objetivo número onze desse compromisso prevê *cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis*.

A preponderância que as cidades progressivamente têm conquistado impacta significativamente no papel dos governos locais. Estes respondem pela camada mais baixa da administração pública, o que possibilita uma relação mais próxima e direta com a população. As suas atribuições são determinadas pela legislação dos respectivos governos nacionais. No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 determina em seu artigo 30, inciso II, que “compete aos municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber”<sup>4</sup>.

2. Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), “Urbanization and Development: Emerging Futures”, 2016a, disponível em: <http://wcr.unhabitat.org/wp-content/uploads/sites/16/2016/05/WCR-%20Full-Report-2016.pdf>, acesso em: 28 dez. 2016.
3. Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), “Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012”, 2012, disponível em: [http://www.unuhabitat.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=816&tmpl=component&form=at=raw&Itemid=538](http://www.unuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=816&tmpl=component&form=at=raw&Itemid=538), acesso em: 13 set. 2016.
4. Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, Distrito Federal, Senado, 1988, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm), acesso em: 13 set. 2016.

Observa-se que as cidades e seus governos têm demonstrado papel fundamental na defesa e promoção de direitos humanos, de forma a complementar e a somar ao papel dos governos federais. Segundo relatório do Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas “Role of Local Government in the Promotion and Protection of Human Rights”, “local authorities are actually those who are to translate national human rights strategies and policies into practical application”<sup>5</sup>.

Nesse protagonismo dos governos locais na promoção da responsabilidade compartilhada da efetivação e proteção de direitos entre os diferentes níveis da administração pública, deve-se incluir a questão da participação social como um elemento fundamental garantidor de direitos e do exercício democrático na gestão das cidades.

O fortalecimento da ideia de participação social na gestão de políticas públicas locais, a partir do fim dos anos de 1980 – concomitantemente com o processo de democratização –, consolida-se durante os anos de 1990, ocorrendo ao mesmo tempo que esse mundo “urbanizado” vinha se estruturando. A ampliação e institucionalização da participação como modelo de gestão pública local contemporânea veio para responder à crise do modelo burocrático de administração pública que não conseguia atender às demandas recorrentes geradas pela população ao longo do período de mandato das gestões municipais eleitas. A democracia participativa, que leva os cidadãos às urnas a cada quatro anos, demonstra-se insuficiente diante do dinamismo das necessidades vividas pela população<sup>6</sup>.

Assim, a gestão pública e o “fazer da política” não é mais apenas uma decisão exclusivamente governamental<sup>7</sup>. Essa questão pode ser relacionada

5. Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, “Role of Local Government in the Promotion and Protection of Human Rights: Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee”, 2015, disponível em: [www.ohchr.org/EN/.../A\\_HRC\\_30\\_49\\_ENG.docx](http://www.ohchr.org/EN/.../A_HRC_30_49_ENG.docx), acesso em: 13 set. 2016.
6. Carlos R. S. Milani, “O Princípio da Participação Social na Gestão de Políticas Públicas Locais: Uma Análise de Experiências Latino-americanas e Europeias”, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 42, n. 3 pp. 551-579, 2008.
7. *Idem, ibidem*.

com os pressupostos de “democracia deliberativa”<sup>8</sup> defendida por Jürgen Habermas, ao argumentar que a política deliberativa é baseada na ideia de soberania popular e que a fonte de legitimidade é o julgamento coletivo da população<sup>9</sup>. Segundo cita Pedro Ugarte: “La participación es la fuente de legitimidad y de justificación moral de la democracia y, por lo mismo, representa el valor político de mayor rango”<sup>10</sup>.

Assim, a partir da impulsionamento da questão participativa, novos mecanismos adicionais e alternativos de participação foram sendo institucionalizados, inclusive em nível de governo local. Notadamente, é possível citar: os orçamentos participativos, os conselhos participativos temáticos, conferências temáticas, audiências e consultas públicas, diálogos sociais com a sociedade civil organizada etc.

No Brasil, mais especificamente, essa questão foi consolidada com o decreto n. 8 243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), aos quais estados e municípios podem aderir.

## As cidades e a imigração

Os principais relatórios atuais de organizações internacionais que abordam a questão urbana já começam a incluir a imigração como fator relevante no desenho das cidades, enfatizando o papel dos governos locais de garantir que os imigrantes (e refugiados) sejam considerados plenos sujeitos

8. Este artigo não se propõe a abordar detalhadamente as discussões que envolvem o princípio de “democracia deliberativa” defendida por Jürgen Habermas e debatida por outros autores como John Rawls.

9. Amy Gutmann e Dennis Thompson, “What Deliberative Democracy Means”, em *Why Deliberative Democracy?*, Princeton, Princeton University Press, 2004, p. 9.

10. Pedro S. Ugarte, “Qué Participación para Cuál Democracia?”, em Alicia Ziccardi (org.), *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local*, Cidade do México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, 2004, disponível em: <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf>, acesso em: 28 dez. 2016.

de direitos. A Organização Internacional para as Migrações (OIM), em seu “Mapa de Boas Práticas: Acolhimento e Integração de Imigrantes em Portugal”, destaca que “A participação de imigrantes no processo democrático e na elaboração de políticas e medidas de integração, especialmente a nível local, apoia a sua integração”<sup>11</sup>.

A própria ONU-Habitat, que recentemente definiu Nova Agenda Urbana para os próximos vinte anos durante a terceira Conferência sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável (Habitat-III), também inclui a questão da imigração como central e a necessidade de garantir os direitos dos imigrantes (independentemente de seu *status* migratório), refugiados e deslocados internos:

We commit to ensure the full respect for human rights and humane treatment of refugees, internally displaced persons, and migrants, regardless of migration status, and support their host cities in the spirit of international cooperation, taking into account national circumstances, and recognizing that, although the movement of large populations into towns and cities poses a variety of challenges, it can also bring significant social, economic, and cultural contributions to urban life [...]<sup>12</sup>.

Ainda, a mesma ONU-Habitat em seu relatório mundial sobre urbanização e desenvolvimento igualmente cita a imigração como um tema de implicações para as cidades: “The upsurge in forced migration across international borders is an emerging issue which has implications for cities”<sup>13</sup>.

11. Organização Internacional para as Migrações, *Mapa de Boas Práticas: Acolhimento e Integração de Imigrantes em Portugal*, 2007, disponível em: <http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/296070/mapa+de+boas+praticas.pdf/85a701a1-d02d-420e-853a-10f5aa0d9b72>, acesso em: 13 de set. 2016.

12. Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), “The New Urban Agenda”, 2016b, disponível em: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda>, acesso em: 23 out. 2016.

13. Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), *op. cit.*, 2016a.

## Participação, cidades e imigração

Assim, tendo como mote central o papel dos governos locais de promover mecanismos de participação social, fez-se um esforço de tentar abordar essas três questões que se comunicam diretamente (cidades, imigração e participação social) – mas que inegavelmente têm grande complexidade, não sendo ainda possível esgotar esse estudo neste trabalho. Apesar da forte conexão entre os três temas, essa relação não é tão óbvia, tendo em vista que a participação dos imigrantes na vida política das cidades muitas vezes não é reconhecida e/ou garantida.

O Mipex de 2015 (Migrant Integration Policy Index)<sup>14</sup>, ferramenta desenvolvida pelo Centro de Assuntos Internacionais de Barcelona (Cidob) e o Grupo de Políticas de Migração (MPG) com o patrocínio da União Europeia, que mede as políticas de integração de imigrantes nos países-membros da União Europeia, Estados Unidos, Japão, Nova Zelândia, Islândia, Austrália, Canadá, Suíça e Turquia, por meio de 167 indicadores, em oito áreas temáticas, entre elas participação, salienta:

Political participation is a slight area of weakness for integration policy across countries. Most immigrants, especially foreigners, have few opportunities to inform and improve the policies that affect them daily, since most authorities design policies “for” them and are not informed by or accountable to them. On average, immigrants are slightly more discouraged than encouraged to participate through the standard civic channels, limited local voting rights for (non-EU) foreigners, weak consultative bodies and poorly supported immigrant organisations.

O índice mede a participação política por meio de quatro dimensões: Direitos Eleitorais, Liberdades Políticas, Órgãos Consultivos e Implementação de Políticas. Dentre os países analisados, Noruega, Luxemburgo e

14. Thomas Huddleston *et al.*, *Migrant Integration Policy Index 2015*, Barcelona/Brussels, Barcelona Centre for International Affairs/Migration Policy Group, 2015, disponível em: <http://mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/mipex-2015-book-a5.pdf>, acesso em: 23 out. 2016.

Finlândia, respectivamente, são os países com melhores índices de participação imigrante. Já Romênia, Polônia e Turquia, os piores.

Em relação à América do Sul, porém, a maioria dos países, como Argentina, Bolívia, Paraguai, Chile e Uruguai, tem alguma forma de participação imigrante, depois de residência durante um período mínimo, não exigindo a naturalização – o que não implica a perda de sua nacionalidade originária.

No Brasil, contudo, segundo art. 14, § 2º, da Constituição Federal de 1988, estrangeiros não podem alistar-se como eleitores, ao menos que sejam naturalizados brasileiros. Assim, já é vedada a essa população a participação tradicional de escolha de representantes do legislativo e executivo do país, não sendo possível a realização de direitos políticos.

Soma-se ainda o Estatuto do Estrangeiro (lei n. 6815 de 1980), que define a situação jurídica do “estrangeiro” no Brasil. Segundo o art. 107 do Estatuto, criado durante o período da ditadura militar, “o estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil”<sup>15</sup>. Assim, a legislação brasileira inibe os direitos políticos dos imigrantes, criando uma demanda que fica reprimida e que é fortemente reproduzida por essa população no nível local. Propostas de emenda constitucional (PEC 347/2013) e projeto para uma Nova Lei de Imigração (PL 2516/2015), que garantiriam mais direitos políticos aos imigrantes, estão tramitando no Congresso Brasileiro, porém ainda sem perspectiva de aprovação.

A questão da participação de imigrantes é claramente complexa, tendo em vista que o princípio da participação normalmente está conectado com a concepção de cidadania, o que pode ser interpretado de forma deturpada e contraditória em relação a imigrantes sem a chamada “cidadania brasileira”. Contudo, não ter “cidadania brasileira” não deveria significar a privação dos imigrantes de direitos de cidadania, de serem considerados plenos cidadãos da cidade em que passam a residir, tendo acesso a serviços e benefícios com que outros cidadãos naturalmente já contam. O que se observa, normalmente, é a falta de preparo dos serviços públicos para

15. Brasil, lei n. 6815, de 19 de agosto de 1980, Brasília, 1980, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm), acesso em: 23 out. 2016.

com essa população, bem como a ausência de informação aos imigrantes sobre seus direitos. Esse contexto acaba por reforçar a exclusão dos imigrantes do ambiente público, o que também implica um afastamento dos próprios canais de participação, por exemplo. Segundo Carlos Milani: “A cidadania define os que pertencem (inclusão) e os que não se integram à comunidade política (exclusão)”<sup>16</sup>.

Considerando todas as questões, optou-se por eleger, como estudo de caso para esse trabalho, o processo participativo que ocorreu no município de São Paulo como relevante modelo empírico, pois demonstra uma iniciativa inovadora por parte de um governo local municipal de incluir os imigrantes no processo decisório, atendendo a uma demanda que vem dos próprios imigrantes e que não havia respaldo pela legislação nacional. A elaboração de uma Política para População Imigrante em São Paulo é simbólica por ser a primeira desse tipo no Brasil, englobando diferentes modalidades de participação. Além disso, estudar o caso de São Paulo é significativo tendo em vista que, atualmente, a cidade é um dos principais destinos brasileiros dos novos fluxos de imigrantes que chegam ao país.

### O caso de São Paulo

O município de São Paulo recebe uma quantidade significativa de imigrantes. Segundo dados oficiais do Sistema Nacional de Cadastro de Registro de Estrangeiros (Sincre) da Polícia Federal, em outubro de 2015 o município contava com 373 955 imigrantes – sobretudo portugueses, bolivianos e japoneses<sup>17</sup>. Esse número engloba, contudo, apenas os imigrantes que estão em situação imigratória e documental regularizada. Assim, estima-se que o número seja ainda mais expressivo.

No município de São Paulo, os interesses e demandas da população são historicamente defendidos por organizações da sociedade civil e associações formadas pelos próprios imigrantes.

16. Carlos R. S. Milani, *op. cit.*, 2008.

17. Dados disponibilizados por solicitação ao portal da Polícia Federal, por meio da ferramenta de acesso à Informação. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo, disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/Perguntas%20frequentes.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Perguntas%20frequentes.pdf), acesso em: 14 set. 2016.

A administração municipal passa a trabalhar específica e deliberadamente com a população migrante apenas a partir de 2013, com a criação da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, com base na lei n. 15 764 de 27 de maio de 2013<sup>18</sup>. A atuação dessa Coordenação vai ao encontro do cumprimento da meta 65 do Programa de Metas da Prefeitura da Cidade de São Paulo para 2013-2016: “Criar e implantar a Política Municipal para Migrantes e de Combate à Xenofobia”<sup>19</sup>. Assim, a pauta da imigração é concretamente inserida na atuação do governo municipal.

Este trabalho se propõe a analisar e descrever todo o processo participativo que acompanhou a elaboração da Política Municipal para Imigrantes, instituída pela lei n. 16 478, sancionada no dia 7 de julho de 2016.

A lei dispõe sobre os objetivos, princípios e diretrizes da ação municipal sobre os imigrantes. Ela prevê a garantia do direito à saúde, cultura, participação, trabalho, lazer e assistência social à população migrante, destacando-se a disposição de criação de um Conselho Municipal de Imigrantes, paritário e com objetivo de monitorar o cumprimento da lei, além da manutenção de Centros de Referência e Atendimento ao Imigrante (CRAI).

Dessa forma, observa-se que a lei envolve múltiplas áreas da gestão, sendo relevante a abordagem transversal e multissetorial da questão migratória para alcançar a plena garantia de direitos humanos dessa população. É a primeira legislação local aprovada sobre essa matéria no Brasil, institucionalizando políticas já levadas a cabo no município de São Paulo e consolidando a questão migratória como uma política efetivamente de Estado e não apenas de governo, garantindo a continuidade da atenção da administração pública a essa população.

No que tange o processo de participação da construção do anteprojeto de lei dessa política, destaca-se inicialmente a realização da I Conferência Municipal de Políticas para Migrantes em 2013, organizada pela CPMig em

18. Disponível em: [http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28052013L%20157640000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28052013L%20157640000), acesso em: 13 set. 2016.

19. Disponível em: [http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/wp-content/uploads/2014/04/O-Programa\\_detalhado\\_download.pdf](http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/wp-content/uploads/2014/04/O-Programa_detalhado_download.pdf), acesso em: 13 set. 2016.

conjunto com outras treze secretarias municipais e catorze entidades da sociedade civil<sup>20</sup>. O evento contou com a expressiva participação de 695 pessoas, sobretudo de entidades e movimentos sociais ligados à temática. As participações social e política foram pontos levantados pelos delegados que reivindicaram o direito a votar e serem votados – àqueles com dois anos (ou mais) de residência permanente –, o direito de organizarem-se em sindicatos e a instituição de um Comitê Municipal de Imigrantes, com representação majoritária de imigrantes. A conferência, de caráter consultivo e oficialmente mobilizada<sup>21</sup>, inseriu-se na construção da I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar). As recomendações produzidas nesses dois momentos consultivos serviram de insumo para o início da elaboração do anteprojeto de lei quase dois anos mais tarde.

O processo de elaboração do anteprojeto foi liderado pelo Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante, criado pelo decreto municipal 56 353 de 24 de agosto de 2015. O comitê, de composição paritária, foi composto de 26 membros: metade de representantes do governo municipal<sup>22</sup> e a outra de organizações da sociedade civil<sup>23</sup> reconhecidas pelo desenvolvimento de atividades relevantes sobre o tema de imigração. A participação nesse colegiado foi considerada prestação de

20. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo, *1 Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes: Somos Todos Imigrantes*, 2013, disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/Doc%20Final\\_Conf%20Mun%20Imigrantes%20de%20SP\\_2014.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Doc%20Final_Conf%20Mun%20Imigrantes%20de%20SP_2014.pdf), acesso em: 13 set. 2016.
21. Conferência convocada pelo decreto n. 54476, de 17 de outubro de 2013.
22. Notadamente das seguintes secretarias municipais: Direitos Humanos e Cidadania; Governo Municipal; Assistência e Desenvolvimento Social; Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo; Educação; Saúde; Cultura; Habitação; Relações Internacionais e Federativas; Políticas para Mulheres; Políticas para Igualdade Racial; Relações Governamentais; e Esportes, Lazer e Recreação.
23. Notadamente das seguintes organizações da sociedade civil: Missão Paz; Cáritas; Associação Franciscana de Solidariedade (Sefras); Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC); Centro de Apoio ao Imigrante (Cami); Presença de América Latina (PAL); União Nacional Islâmica (UNI); Conectas Direitos Humanos; Warmis; Cosmópolis (IRI-USP); Massar Sarr (conselheiro participativo imigrante); Werner Regenthal (conselheiro participativo imigrante) e Clara Alicia Kardonsky de Politi (conselheira participativa imigrante) e seus respectivos suplentes.

serviço público relevante, sendo dessa forma não remunerada, preservando o princípio de ser uma atividade espontânea e motivada dos seus participantes, objetivando exclusivamente a garantia da inclusão das demandas e interesses da população imigrante no *policy making* local. Convém, ainda, destacar que a composição desse colegiado observou as normas estabelecidas pela lei n. 15 946 e decreto n. 56 021 que dispõem sobre a composição mínima de 50% de mulheres nos conselhos de controle social do município.

Vale destacar que o processo contou com o acompanhamento e aconselhamento de consultoria realizada e financiada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), com o objetivo de fortalecer as estratégias políticas, melhorando os marcos normativos em matéria de migração laboral e estreitando a relação do Brasil com os países da América Latina e Caribe. A consultora Isabel Meunier trabalhou durante todo o processo realizando sistematizações e dando suporte técnico aos diversos momentos de participação. Isso demonstra que uma organização de reconhecimento internacional se propôs a contribuir e aprimorar o processo participativo de criação do anteprojeto, o que ajuda a respaldar a legitimidade do mesmo.

Em 26 de setembro de 2015, foi realizada uma audiência pública com a participação de 71 pessoas entre representantes de organizações não governamentais, imigrantes, instituições públicas e grupos de pesquisas. A reunião, de caráter consultivo, por meio de manifestações orais dos participantes, norteou suas discussões por meio de um documento de referência elaborado a partir das contribuições do documento final da Conferência Municipal e do relatório pós-etapa nacional da Comigrar. Os debates foram tematicamente separados em quatro grandes grupos: 1) Princípios e Diretrizes Gerais; 2) Assistência Social e Saúde; 3) Educação e Trabalho e 4) Habitação, Cultura, Esporte e Participação Social.

As contribuições geradas pela audiência pública foram levadas para as discussões posteriores do Comitê Intersetorial, que abordou cada um dos quatro grupos temáticos em reuniões plenárias distintas. Para agregar a discussão com todo o comitê, também foram realizadas reuniões paralelas com subcomitês.

Após os encontros temáticos, foi construída uma minuta de anteprojeto que foi para consulta pública, realizada *on-line*, no período de 12/2/2016

a 4/3/2016, pelo *site* oficial do São Paulo Aberta<sup>24</sup>. A consulta pública se traduziu em mais uma ferramenta alternativa (dessa vez *on-line*) que buscava atingir um público ainda maior e distinto em relação à proposta já debatida em outros meios. A consulta foi realizada exclusivamente pela internet, na qual o participante poderia comentar cada um dos artigos propostos, podendo indicar se concordava, concordava com ressalvas ou não concordava, sugerindo alterações na redação do artigo, inserções ou supressão de dispositivos. Para participar da consulta, era apenas necessário indicar o nome e um correio eletrônico.

Essa consulta contou com 159 contribuições, não equivalendo, contudo, ao número total de pessoas que contribuíram com a consulta, já que algumas o fizeram mais de uma vez. A consultoria da OIT, que ficou encarregada de sistematizar os resultados, informou que cerca de 77% das sugestões concordavam com o que estava sendo proposto pela minuta, cerca de 11% discordavam e 12% não demonstravam posicionamento a respeito. O relato da consultoria ainda revelou que os pontos mais controversos foram as sugestões de estabelecer possíveis condicionalidades aos direitos propostos, de prever deveres em paralelo aos direitos, de críticas à interculturalidade e ao princípio da não criminalização.

Todas as recomendações provenientes da consulta pública foram discutidas, avaliadas e acatadas ou rejeitadas pelo Comitê ao longo de duas plenárias, registradas em atas públicas. O processo que envolve a adaptação da participação a uma ferramenta digital é um passo importante na diversificação dos formatos de participação, podendo atrair pessoas que não puderam participar de outras etapas do processo.

A experiência digital, contudo, demonstrou um desafio em questões de alcance da mobilização – mesmo sendo uma ferramenta de alto potencial de alcance e disseminação, no caso de São Paulo conseguiu um número ainda tímido de participantes dadas as proporções demográficas do município, apesar de esses participantes terem realizado um número significativo de contribuições. Além disso, esse processo *on-line* não permite que se

24. O São Paulo Aberta é uma iniciativa do governo municipal para fomentar ações de governo aberto na Prefeitura Municipal de São Paulo.

trace um perfil dos participantes por não ser necessário indicar informações pessoais, como a nacionalidade, para poder participar, e mesmo que o tivesse, não se poderia garantir a confiabilidade dos dados fornecidos. Isso dificulta o diagnóstico de quem está participando ou não, e de como conseguir ampliar o quadro de participação.

Esse panorama de baixo índice de participação nos faz indagar algumas hipóteses: seria isso resultante de desinteresse, dificuldade de acesso à internet, desconhecimento do tema ou desconfiança do processo? Idealmente, quais seriam as expectativas quantitativas de participação que se deveria ter em relação a um processo desse tipo – deveria ser proporcional à população imigrante da cidade? Quem deverão ser os participantes-alvo dessa consulta pública, as populações diretamente conectadas com o tema e/ou todos os cidadãos?

Além disso, também é importante refletir sobre quem são os atores que estão efetivamente participando desses canais. Se há uma constância do perfil – e conseqüentemente da nacionalidade – desses atores mais ativos e se o fato de as mesmas pessoas e comunidades participarem desses canais não tornaria o processo todo assimétrico, já que escutaria as demandas de apenas alguns poucos segmentos da população imigrante, ou seja, a participação seria desigual, deixando atores de fora do processo. Em relação a isso, é importante enfatizar que as comunidades imigrantes têm interesses e demandas comuns, mas não são homogêneas, demonstrando a importância de garantir uma participação ampla dos diversos grupos imigrantes.

Apesar de não se ter um diagnóstico consolidado sobre isso, pois em alguns processos participativos a nacionalidade não foi contabilizada ou identificada, é possível notar uma participação muito ativa da comunidade boliviana. Os bolivianos foram os principais participantes de nacionalidade não brasileira da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Migrantes, e é também a nacionalidade, atualmente (período de 2016/2017), com maior número de representantes no Conselho Participativo da Cidade<sup>25</sup> – são doze conselheiros bolivianos em um universo de 31.

25. Os imigrantes têm cadeiras de conselheiros extraordinários do Conselho Participativo Municipal em cada subprefeitura de São Paulo. Cabe aos conselheiros fiscalizar as ações e gastos públicos nas regiões e sugerir ações e políticas públicas.

Ainda, também chama atenção a questão do conteúdo das contribuições que em muitos casos não foram acatadas pelo Comitê por terem teores considerados desprezados/inapropriados para proposta da minuta<sup>26</sup>. Claramente em um processo democrático abre-se espaço para opiniões divergentes. Mas como garantir que as consultas públicas, que já são participativas e democráticas, produzam efetivamente contribuições consideradas pertinentes à gestão pública?

No total, foram realizadas sete plenárias do Comitê entre o período de setembro de 2015 a março de 2016, nas quais as decisões foram tomadas por consenso ou votação por maioria de 2/3. Todas as atas desses encontros foram publicadas no *site* oficial da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e publicadas em *Diário Oficial da Cidade de São Paulo* e disponibilizadas para consulta e informação dos munícipes.

Após todos os ajustes realizados na minuta do anteprojeto da Política Municipal para Imigrantes, o projeto de lei 01-00142/2016 foi enviado pelo prefeito Fernando Haddad à Câmara Municipal de São Paulo, em 31 de março de 2016, e aprovada em 21 de junho do mesmo ano, tendo sido sancionada no dia 7 de julho de 2016.

O somatório dessas ferramentas de participação ao longo do processo – conferência municipal, constituição de comitê paritário, audiência e consulta públicas – contribuíram positivamente, na opinião da autora, para o logro da aprovação do projeto de lei no poder legislativo. A efetiva participação dos imigrantes na elaboração dessa lei – a qual eles são o próprio público-alvo – foi fundamental para legitimar e fortalecer o conteúdo do documento, empoderando essa população e consolidando canais de comunicação entre o poder público e a população.

26. Essa é uma análise realizada pela autora e não pelas atas disponíveis da avaliação do Comitê Intersetorial.

## Conclusão

Após a análise do processo participativo da lei que cria a Política Municipal para Imigrante, é possível verificar que esse tipo de iniciativa contribui para o processo democrático local, incluindo os cidadãos na gestão e formulação das políticas públicas em nível local. A institucionalização dos mecanismos de participação, sejam eles tradicionais ou alternativos, confere legitimidade ao envolvimento da população em assuntos antes considerados apenas de decisão do(s) líder(es) político(s).

A combinação de formas diferentes de participação contribui para o alargamento do número de envolvidos, além de diversificá-la, conseguindo, de certa forma, estimular a presença de públicos variados.

O caso de São Paulo é ainda mais peculiar porque envolve a participação social para contribuir com políticas direcionadas a uma população antes não incluída no rol de públicos-alvo das políticas locais. A consolidação de uma política municipal para imigrantes é uma evolução no que diz respeito à garantia de direitos humanos das populações vulneráveis e o fato de ter sido construída com atores diretamente envolvidos com a pauta é um fator positivo para impulsionar seu sucesso daqui em diante, quando terá de ser efetivamente implementada, passando pelo controle e monitoramento social.

É necessário, contudo, chamar atenção às dificuldades que podem ser normalmente encontradas em processos participativos como esse, notadamente: o envolvimento mais modesto em níveis quantitativos de pessoas que efetivamente participam em relação ao espaço amostral potencial existente, bem como as desigualdades quanto à qualidade da participação no que diz respeito a assimetrias de conhecimentos e informações sobre os temas abordados<sup>27</sup>. Como garantir uma participação mais organizada, mobilizada e diversificada em nível local que promova efetivamente mais direitos a populações vulneráveis? Essa é ainda uma questão complexa a ser respondida, que envolve diferentes condicionalidades estruturais, culturais, sociais, mas que parece estar mais próxima de uma resposta efetiva

27. Carlos R. S. Milani, *op. cit.*, 2008.

quando são analisados exemplos de iniciativas de participação como a do município de São Paulo, que apesar de ainda ter de ser aperfeiçoada, já representa avanços relevantes para a questão.

É essencial garantir a institucionalização dos processos de participação em nível local, de forma que o exercício participativo não seja vinculado a programas de governo e gestões específicas, mas sim a políticas de Estado permanentes e que criem essa cultura social por participação, seja por parte do governo municipal, que incorpora a participação como método de gestão, seja por parte da própria população, que vê os mecanismos existentes como legítimos e eficazes, sentindo-se estimulada a querer participar.

Em relação à experiência de São Paulo, espera-se que a Política Municipal para População Imigrante, construída de forma inteiramente participativa, seja de fato efetiva e consiga garantir maior respeito à promoção de direitos humanos fundamentais à população imigrante, podendo ser referência futura para outras experiências levadas a cabo em municipalidades brasileiras ou estrangeiras.

Que experiências como essa sejam prova empírica de que os governos locais devem ser protagonistas em garantir meios de participação ativa de sua população, nas mais diversas temáticas, legitimando a voz de associações, organizações da sociedade civil e da população diretamente beneficiada pelas suas decisões políticas.

# A legitimidade das Cortes Constitucionais na democracia eleitoral-representativa: a última palavra em movimento

MARCELO DOVAL MENDES<sup>1</sup>

## Introdução

A instituição da separação de poderes nas constituições dos regimes democráticos não é suficiente em si para suplantar conflitos entre os poderes<sup>2</sup>, obrigando os ordenamentos a lidar com possíveis sobreposições. Identificar as causas próximas de tais primazias pode contribuir com o desenvolvimento de controles adequados de forma realista, aceitando a evolução do Estado em vez de tentar limitá-la.

A separação de poderes deve, então, ser relida, dinamicamente, como meio de instrumentalizar a democracia – considerada em uma construção temporal –, e não apenas, estaticamente, para controlar o poder (que tende a se prolongar enquanto encontra limites).

Assim, a discussão da separação de poderes nas democracias contemporâneas e, mais especificamente, da legitimidade dos poderes constituídos não pode se furtar à análise do papel dos juízes e Cortes Constitucionais<sup>3</sup>. Nessa senda, parte importante do debate travado sobre as justificativas e

1. Mestre e doutorando em direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP). Especialista em direito civil constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Graduado em direito pela FD-USP e graduando em ciências sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP.
2. Anna Cândida da Cunha Ferraz, *Conflito entre Poderes: O Poder Congressional de Sustar Atos Normativos do Poder Executivo*, São Paulo, Revistas dos Tribunais, 1994, p. 18.
3. Muito embora as reflexões estejam focadas especialmente nas Cortes Constitucionais de inspiração kelseniana, que não integram o Poder Judiciário em sentido estrito, elas podem

os desenhos do controle de constitucionalidade se volta para a legitimidade dos atores habilitados – especialmente, Cortes e Parlamentos – para decidir as questões políticas sensíveis no âmbito da interpretação da Constituição. Ocorre que, comumente, esse embate é travado na perspectiva do “mais legítimo” e que, portanto, deve deter a última palavra.

Neste capítulo, porém, o objetivo não é, propriamente, discutir por que a Corte ou o Parlamento seriam “mais legítimos” para dar a última palavra sobre questões constitucionais sensíveis. Se fosse essa a questão posta, simples, rasa e direta, a resposta seria o Parlamento. E isso porque ainda parecem suficientemente fortes os argumentos de legitimidade democrática em favor da representação eleitoral, da regra da maioria e de uma interpretação das questões constitucionais no âmbito de um debate público que não desconfie permanentemente dos escolhidos pelo povo nas urnas.

Essa posição não ignora os bons argumentos inclinados para a atribuição da última palavra a juízes ou Cortes Constitucionais (como a proteção de direitos fundamentais, a proteção das minorias, a supremacia do estado de direito), mas parece realmente difícil combater o “trunfo” da democracia, sobretudo considerando uma razão que diz respeito não apenas à teoria normativa mas à realidade política atual: não é apenas a regra da maioria – encarada, pura e simplesmente, sob uma perspectiva procedimental – que define um regime democrático, devendo ser reconhecida uma noção substantiva à democracia produzida também pelo Parlamento.

No entanto – e também considerando o importante papel desempenhado por juízes e Cortes Constitucionais, tanto na teoria normativa quanto na realidade democrática –, não parece suficiente a “carta democrática” para alijar os tribunais da interpretação da Constituição. Como participantes ativos do jogo democrático, devem ter uma posição relevante, que seja tanto adequada quanto respeitada.

Dentro desse contexto, a pergunta que impulsiona este capítulo poderia ser resumida na seguinte formulação: o que viabiliza decisões de Cortes sobre questões constitucionais sensíveis, de maneira estável?

ser estendidas também para os órgãos de cúpula do Poder Judiciário que exercem o controle de constitucionalidade das leis.

A hipótese ora aventada é de que tal estabilidade decisória depende de uma legitimidade das Cortes que considere os aspectos que as aproximam dos Parlamentos (e não os que as afastam) e que pode ser decomposta na arquitetura constitucional da separação de poderes e na participação do povo nas decisões.

A perspectiva foca alguns dos argumentos de teoria normativa, buscando conectar certas abordagens. Sem prejuízo, vale ressaltar que parece possível desenvolver potenciais trabalhos empíricos buscando isolar as “legitimadoras parciais” em variáveis e comparar a estabilidade de diferentes Cortes em matéria de controle de constitucionalidade.

## **O Poder de Julgar nos caminhos da separação de poderes**

A separação de poderes não é, propriamente, uma divisão científica, tampouco é estanque. Por não haver diferenças substanciais entre as funções do Estado, a investidura de uma função implica exercê-la em caráter principal, mas concomitantemente às demais. Ou seja, a separação de poderes não é um fim em si, mas uma “receita política”, cujo objetivo é impor limitações ao poder para garantir a liberdade<sup>4</sup>. E o poder de julgar é um dos poderes do Estado que deve ser levado em conta nessa equação, ocupando lugar nesse arranjo institucional.

Ocorre que, na formulação de Montesquieu, o poder de julgar era neutro em si, basicamente – por não ser uma das forças políticas e sociais em ação –, garantindo-se tal neutralidade pelo modo de formação dos tribunais e pelo modo de decisão dos juízes<sup>5</sup>. Assim, as três forças políticas e sociais (monarca, nobreza e povo) exercem seus poderes controlando-se reciprocamente, com destaque para o papel da nobreza como “poder in-

4. Anna Cândida da Cunha Ferraz, *op. cit.*, 1994, p. 16.

5. Charles-Louis de Secondat (barão de Montesquieu), *O Espírito das Leis*, trad. Cristina Murachco, 2. ed., São Paulo, Martins Fontes, 1996, pp. 169-170; José Levi Mello do Amaral Júnior, “Sobre a Organização de Poderes em Montesquieu”, *Revista dos Tribunais*, ano 97, vol. 868, pp. 53-68, fev. 2008 (cf. pp. 56 e 61).

termediário”, que evita não apenas o despotismo do monarca mas também a tirania da maioria (povo).

Aqui, pois, dois aspectos da formulação original da separação de poderes de Montesquieu merecem destaque: (i) a inexistência de supremacia entre os Poderes Legislativo, Executivo e de Julgar (a configuração da relação entre os poderes deve promover o equilíbrio recíproco mais que, propriamente, uma separação estrita)<sup>6</sup> e (ii) a neutralidade do Poder de Julgar.

O primeiro importa porque a doutrina clássica da separação de poderes implantada pelo constitucionalismo moderno sofreu influência da doutrina liberal e do princípio da legalidade, deixando de privilegiar o completo equilíbrio entre os poderes: por ser o Poder Legislativo o único representativo da burguesia ascendente cuja liberdade se desejava proteger, foi-lhe conferida supremacia em relação aos demais<sup>7</sup>. Assim, já de início, a doutrina clássica da separação de poderes instaurou-se com a supremacia de um sobre os demais no arranjo da relação entre eles.

A evolução da separação dos poderes não retomou o equilíbrio preconizado por Montesquieu, mas substituiu o poder preponderante. No primeiro movimento, ainda no contexto liberal do século XVIII, a Constituição norte-americana de 1787, ao atribuir a um presidente eleito pelo povo a Chefia de Estado e a Chefia de Governo, bem como a condução das relações exteriores e das Forças Armadas, conferiu primazia ao Poder Executivo em substituição ao Legislativo<sup>8</sup>.

No entanto, há ainda um segundo movimento de preponderância do Poder Executivo que ultrapassa as fronteiras dos Estados Unidos para chegar até a Europa parlamentarista. As características do Poder Legislativo, aliadas à expansão do sufrágio e ao advento do Estado social, levaram a uma readequação da separação dos poderes, com realocação das forças político-

6. Hans Kelsen, “A Jurisdição Constitucional e Administrativa a Serviço do Estado Federativo Segundo a Nova Constituição Federal Austríaca de 1º de Outubro de 1920”, trad. Alexandre Krug, em *Jurisdição Constitucional*, 2. ed., São Paulo, Martins Fontes, 2007, p. 152.
7. John Locke, *Dois Tratados sobre o Governo*, trad. Julio Fischer, São Paulo, Martins Fontes, 1998, p. 519.
8. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Princípios Fundamentais do Direito Constitucional*, 3. ed., São Paulo, Saraiva, 2012b, p. 269.

-sociais. O Poder Executivo, então, absorveu o campo de deliberação antes destinado ao Parlamento, o que lhe conferiu predomínio no exercício das funções estatais, a despeito dos mecanismos de proteção, como a indelegabilidade<sup>9</sup>: os métodos de trabalho do Parlamento não eram mais suficientes para dar conta das novas funções estatais, levando à sua paralisação<sup>10</sup>.

A paralisia dos Paramentos implicou a transferência de poder ao Executivo<sup>11</sup>, que, além de mais apto a realizar tarefas em que se exigia poder de decisão e rapidez, passou a ser também um poder democrático nos regimes pluralistas do século xx. Não é mais o Parlamento que descobre, via razão, a vontade geral, mas o Executivo-governo<sup>12</sup> que, via maioria vencedora da disputa político-eleitoral, canaliza as expectativas sociais. A estrutura do Executivo passava a se apresentar como mais adequada para o desempenho das novas funções.

O segundo aspecto mencionado anteriormente como importante para a abordagem ora proposta refere-se à superação do perfil neutro do Poder de Julgar. Ou seja, depois de verificar como o equilíbrio entre os poderes da formulação original de Montesquieu foi vulnerado em benefício do Poder Executivo, cumpre perquirir quais condições levaram à expansão do Poder de Julgar. Também nesse ponto pode-se identificar uma primeira readequação promovida pela específica leitura de Montesquieu na Constituição norte-americana e uma segunda adequação decorrente da crise da lei no Estado social.

9. *Idem*, *Do Processo Legislativo*, 7. ed., São Paulo, Saraiva, 2012a, pp. 137-138.

10. *Idem*, pp. 142-144. No mesmo sentido, Clèmerson Merlin Clève, *Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993, pp. 50-51. Cf., ainda, Monica Herman Salem Caggiano, “Processo Legislativo, Técnica Legislativa e Legística”, *Revista Jurídica da Procuradoria-geral do Município de São Paulo*, vol. 7, pp. 29-42, 2009 (cf. p. 32).

11. Mauro Cappelletti cita como exemplo emblemático a Constituição francesa de 1958 que limitou a competência legislativa em determinados aspectos, cedendo o resto ao poder regulamentar e executivo. Mauro Cappelletti, “Necesidad y Legitimidad de la Justicia Constitucional”, em Louis Favoreu *et al.*, *Tribunales Constitucionales Europeos y Derechos Fundamentales*, Madri, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 605.

12. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “A Legística e a ‘Filosofia’ da Lei”, *Revista Jurídica da Procuradoria-geral do Município de São Paulo*, vol. 7, pp. 13-27, 2009 (cf. p. 32).

Nos Estados Unidos, o federalismo e o *common law* levaram ao surgimento de um específico Poder de Julgar: o poder de julgar com base na Constituição. Modifica-se, pois, a forma de separar os poderes, mas continua atendendo aos mesmos objetivos liberais. Nessa linha é que o *chief justice* John Marshall atribui ao Poder Judiciário o papel de defensor das garantias constitucionais, ao ponderar no julgamento do célebre caso Marbury *versus* Madison que cabe ao Poder Judicial dizer o que é a lei ao interpretá-la e aplicá-la aos litígios levados à sua apreciação. E, nesse mister, se a lei contrariar a Constituição, é dever de todo e qualquer juiz decidir o caso conforme a Constituição.

Ocorre que, paralelamente, ao atribuir essa nova função estatal ao Poder Judiciário, cria-se uma superioridade deste em relação ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo. A jurisdição constitucional, então, ao mesmo tempo que impõe um controle aos Poderes Legislativo e Executivo, coloca em evidência o Poder Judiciário na medida em que os limites às suas ações sejam apenas implícitos e dependam quase que exclusivamente da autocontenção.

Como o reconhecimento da supremacia da Constituição não conduz, automaticamente, ao responsável por sua defesa no arranjo institucional<sup>13</sup>, pode-se denotar a natureza política da decisão de Marshall, bem como a consequente atribuição de importante papel político ao Poder Judiciário, até então neutro na doutrina clássica da separação de poderes.

As disputas teórica e política dão-se, pois, nesse momento da histórica constitucional, em relação à superioridade (ou não) do Poder Judiciário sobre o Poder Legislativo, incluindo, aí, a possibilidade de que a decisão de minorias não eleitas substitua a decisão de majorias eleitas. Na Europa, no entanto, mesmo ante a necessidade crescente de conferir proteção efetiva à Constituição — e, mais adiante, de proteger os direitos fundamentais —, não se configurou um arranjo que atribuísse função política ao Poder Judiciário na mesma envergadura dos Estados Unidos.

13. Fernando Atria, “El “Derecho y la Contingencia de lo Político”, *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n. 26, 2003, p. 321.

Diante, pois, da ampliação dos problemas decorrentes da expansão da atuação estatal e das violações de direitos pelo Estado, a solução foi atribuir a um órgão separado e com características distintas – a Corte ou Tribunal Constitucional –, uma específica função estatal, não, propriamente, a de julgar um caso, mas a de “julgar a lei”, com o papel de legislador negativo.

Ou seja, esse realinhamento da separação de poderes se deu por intermédio de uma repartição mais detalhada das funções estatais, na qual a função judicial deve se subordinar à política<sup>14</sup>, pretendendo que esta não se esconda atrás da argumentação jurídica.

Tal desenho que atribuiu uma parcela da função legislativa<sup>15</sup> à Corte Constitucional poderia ter sucesso se subsistisse o modelo de Estado liberal com objetivos mais “modestos” de apenas criar condições para que os homens desenvolvessem suas particularidades ou, ao menos, se, no contexto do Welfare State (Estado de bem-estar social), o Poder Executivo fosse capaz de atender às demandas de bem-estar econômico e social reclamadas pelo povo.

Entretanto, considerando que a expansão do Estado social assentou-se “numa administração pública e num direito administrativo preocupado com os quadros jurídicos da administração de prestações (*Leistungsverwaltung*) comprometida com os cuidados existenciais do cidadão (*Daseinsvorsorge*)”<sup>16</sup>, o fracasso do Poder Executivo (tal qual o do Poder Legislativo) em se desvencilhar devidamente dos ônus de sua atuação levou à juridicização das demandas econômicas e sociais, transferindo para os detentores do “poder de julgar” parte dessa disputa política e um papel de destaque no desempenho das funções estatais.

Assim, de um lado, as falências dos Poderes Legislativo e Executivo e, de outro, a subsistência de “serviços estatais, ao lado de serviços de interesse econômico geral, submetidos a regras vinculativas ou a regu-

14. Martin Shapiro e Alec Stone Sweet, *On Law, Politics & Judicialization*, Oxford/Nova York, Oxford University Press, 2002, p. 343.

15. Pedro Cruz Villalón, *La Formación del Sistema Europeo de Control de Constitucionalidad: 1918-1939*, Madri, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, pp. 32-33.

16. José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 353.

lações econômicas constitutivas do mercado de *redes infraestruturantes*<sup>17</sup>, pretendendo-se “garantir as dimensões inarredáveis da socialidade estatal (e comunitária)”<sup>18</sup>, conferiram uma “função normativa estendida”<sup>19</sup> ao Poder Judiciário e às Cortes Constitucionais.

Nesse contexto, as funções principais da lei (pacificação dos dissensos, harmonização das pretensões e garantia das expectativas)<sup>20</sup> são novamente redistribuídas no arranjo institucional da separação de poderes, colocando um novo órgão em destaque: aquele responsável pelo controle de constitucionalidade das leis e das ações estatais.

Assim como, no período que antecedeu a Primeira Guerra Mundial, “o Parlamento se tornou o terreno em que as massas procuravam conquistar as benesses que a economia lhes recusara”<sup>21</sup>, no período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial, a jurisdição constitucional passou a ocupar parte importante do terreno dessa disputa até então eminentemente política, com papel de destaque atribuído aos órgãos responsáveis pela defesa jurisdicional da Constituição.

Trata-se, pois, de uma participação ativa dos juízes e Cortes, como agentes políticos, na definição dos contornos da ordem constitucional e infraconstitucional, por intermédio de decisões que implicam um controle de constitucionalidade positivo prescritivo de ações e de políticas<sup>22</sup>. Porém, essa posição “ativista” não é aceita, de forma meramente passiva, como decorrência de uma evolução ou de uma circunstância natural. E a “carta democrática” continua a ser posta contra juízes e Cortes Constitucionais.

17. *Idem, ibidem.*

18. *Idem, ibidem.*

19. Monica Herman Salem Caggiano, *op. cit.*, p. 35, 2009.

20. João Costa Neto, “Humildade Constitucional: O Conceito que o STF ainda Não ‘Descobriu’ na Constituição, e o Retorno à Legalidade”, *Crítica Constitucional*, 15 jul. 2013, disponível em: <http://www.criticaconstitucional.com/480>, acesso em: 15 jul. 2013.

21. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *op. cit.*, 2012a, p. 143.

22. *Idem*, “O Papel Político do Judiciário na Ordem Constitucional Vigente”, *Revista do Advogado*, ano XXVIII, n. 99, pp. 86-91, set. 2008 (cf. pp. 86-87).

## A Corte e o povo

Diante das premissas anteriormente mencionadas, especialmente a centralidade do elemento democrático (no sentido de que as decisões devem guardar a maior proximidade possível do povo), a ideia é tentar imaginar as condições de um ponto de equilíbrio no qual Corte e Parlamento pudessem ser – se não igualmente legítimos –, ao menos, tão legítimos que a aceitação dos dois fosse normal.

Evidentemente, não se trata de um ponto no qual a última palavra seja de ambos (porque seria uma contradição em termos, já que as decisões são tomadas em searas distintas). Tampouco se trata da pura defesa do diálogo institucional. A percepção – que não é nova e pode ser extraída com distintos enfoques da teoria normativa – é de que há, de fato, uma “última palavra”, mas ela não pertence a este ou àquele órgão em virtude das suas características intrínsecas, que o tornariam mais habilitado à sua guarda. A última palavra seria, na verdade, decorrência de um conjunto de condições de democracia substantiva, que são partilhadas entre Corte e Parlamento. Como tais condições se encontram mais bem expressadas ora no bojo do Parlamento, ora no âmbito da Corte, a última palavra pendularia entre ambos. A ideia, então, é de que ninguém “detém” a última palavra; Corte e Parlamento apenas a “mantém” de acordo com as condições presentes.

Assumindo-se que, no arranjo constitucional da separação de poderes, não é possível atribuir uma mesma competência a dois órgãos distintos, sob pena de insegurança jurídica e/ou paralisia decisória, essa ideia é afiliada a uma teoria judicial do controle de constitucionalidade (última palavra, no plano exclusivamente formal, à Corte), mas que, por estar centrada em elementos de legitimidade democrática, a deferência ocupa papel relevante, devendo a Corte sempre avaliar as condições de legitimidade democrática presentes no momento de tomada da decisão judicial sobre a questão constitucional.

Nesse contexto, é necessário refletir sobre algumas dessas condições de legitimidade democrática que permitam compreender a “última palavra” como “provisória”, porém dotada de “certeza”. Como dito, a democracia não é mais simplesmente a regra da maioria, de modo que nem mesmo a

democracia representativa pode ser encarada, restritivamente, apenas sob a perspectiva do princípio majoritário e de uma lógica procedimental. Há outras formas de legitimidade que podem “rivalizar” com as urnas em grau de igualdade, apresentando-se como solução em momentos de dúvida e crise constitucional.

A primeira das condições que visa proporcionar tal legitimidade deve ser, justamente, o desenho constitucional da separação de poderes como meio de especificar, com clareza, as situações e as formas em que a Corte possa fazer o controle de constitucionalidade.

Assim, como órgãos na fronteira entre aplicação e criação do direito, as Cortes Constitucionais não devem ser compreendidas na mesma estrutura do Judiciário comum, cuja atuação está lastreada na ideia de adjudicação de conflitos adversariais. Nessa rubrica, estariam inseridas a conformação da Corte, sua composição, forma de acesso e permanência dos juízes constitucionais. Tanto do ponto de vista da teoria normativa quanto da experiência histórica, o fato de os juízes não serem eleitos diretamente não é, por si só, contrário à ideia de democracia. Além de haver outras fontes de legitimidade (inclusive popular, e que também é uma das condições para um exercício estável do controle de constitucionalidade, como será abordado na sequência), o próprio arranjo constitucional pode estabelecer regras de ventilação democrática, como formas mescladas de acesso e alternância nas cadeiras.

Esse aspecto da arquitetura constitucional se relaciona diretamente com a segunda condição acima mencionada como fator de legitimidade da Corte tendente a buscar estabilidade em uma teoria judicial do controle de constitucionalidade: a participação do povo nas decisões sobre a interpretação da Constituição.

A ideia-base, nesse ponto, é de que na democracia o povo tem o direito de autogovernar-se por seus próprios julgamentos. E, portanto, essa condição deve estar consagrada na Constituição. Mas, nas democracias contemporâneas, o direito ao autogoverno pode ser exercido de outras formas que não, exclusivamente, o voto.

Assim é que, além da ventilação democrática antes mencionada, em primeiro lugar, a Constituição deve providenciar um conjunto de regras

e diretrizes que garanta o exercício, pelos juízes constitucionais, de uma capacidade de reflexão e imparcialidade. Em segundo lugar, a própria Corte, com base nesses elementos, deve se esforçar para obter sua legitimidade e credibilidade pela demonstração da qualidade de suas decisões à sociedade<sup>23</sup>. Essa legitimidade funcional decorrente do desempenho da Corte reduziria sua politização, fugindo da armadilha de que juízes não têm (ou não devem ter) convicções políticas e morais. Pela aplicação do argumento das capacidades institucionais, pode-se obter uma aproximação entre Corte e povo, avaliando capacidades interinstitucionais de decisão e intrainstitucionais de efetividade<sup>24</sup>.

O objetivo não é simplesmente restringir a Corte, mas estimular sua autocontenção, com avaliações mais efetivas e cuidadosas – e que se iniciem sempre pela questão da legitimidade democrática – sobre a viabilidade e a conveniência de uma decisão que, por exemplo, retire uma lei do ordenamento por vício de inconstitucionalidade. Duas consequências complementares e virtuosas podem advir dessa formatação: incremento da qualidade da democracia e, paralelamente, acúmulo de capital político (tradicionalmente, dos ramos eleitos) também pela Corte, o qual poderá ser utilizado, em momentos oportunos, com menores desconfianças quanto a tendências aristocráticas.

A ligação entre Corte e povo que permita a participação deste nas decisões importantes sobre a Constituição também deve se revelar na capacidade da Corte de retomar os compromissos democráticos assumidos em momentos distintos. Nenhum dos agentes democráticos (eleitos ou não) tem credenciais para tomar decisões aleatórias. As Cortes, porém, não sujeitas ao escrutínio das urnas, podem sedimentar uma “memória coletiva” do povo, em suas distintas encarnações e nos distintos tempos

23. Pierre Rosanvallon, *La Legitimidad Democrática: Imparcialidad, Reflexividad, Proximidad*, trad. para o espanhol Heber Cardoso, Buenos Aires, Manantial, 2009.

24. Diego Werneck Arguelhes e Fernando Leal, “O Argumento das ‘Capacidades Institucionais’ entre a Banalidade, a Redundância e o Absurdo”, *Direito, Estado e Sociedade*, n. 38, pp. 6-50, jan-jun. 2011 (cf. pp. 13-14).

da política. Como na metáfora da *living tree*, de Will Waluchow<sup>25</sup> (ainda que no contexto argumentativo de certa flexibilidade do *common law*), as Cortes podem ser o elo entre o povo atual e o povo do compromisso constitucional, valendo-se da jurisprudência (que evolui, porém gradualmente) para nem se manterem presas a grilhões do passado nem jogarem tudo ao alto a cada mudança.

### **À guisa de conclusão: as Cortes como componente democrático**

A ideia é, então, que no reconhecimento e na estabilidade das Cortes como partícipes ativas da interpretação da Constituição, em especial do controle de constitucionalidade das leis do Parlamento, não se pode, de um lado, ignorar a “carta democrática” das eleições nem, de outro, buscar um credenciamento exclusivo por outros argumentos de valor ou por uma legitimidade democrática indireta apenas no acesso dos juízes constitucionais.

Os objetivos das democracias contemporâneas devem ser alcançados pela adoção de sujeitos e formas democráticas mais complexas, e as Cortes são uma delas. Isso, no entanto, não significa que elas possam suplantar os imprescindíveis elementos da democracia eleitoral-representativa, a qual ainda é a principal voz do povo eleitoral, maioria numérica do presente.

As Cortes devem, então, não apenas existir mas também exercer seu papel de interpretar a Constituição e controlar a conformidade da legislação, mas pautadas em uma teoria da deferência estimulada pelo desenho institucional e pelo reconhecimento da centralidade do Parlamento. Paralelamente, as Cortes devem buscar suas próprias credenciais de legitimidade, lastreadas no bom exercício de suas funções e na qualidade de suas decisões (o que inclui a deferência), de forma a acumular o capital político<sup>26</sup>

25. Will Waluchow, “Constitutions as Living Trees: An Idiot Defends”, *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, vol. 18, n. 2, pp. 207-247, 2005.

26. Sintomática – e oportuna –, nessa linha, a posse da ministra Cármen Lúcia como presidente do Supremo Tribunal Federal brasileiro, no dia 12.9.2016. Além de ter despertado mais interesse que a posse do presidente da Câmara dos Deputados (que a precede na sucessão da presidência da República), há menos de dois meses, o discurso de posse foi dirigido para o

necessário para os momentos em que devam se sobrepor ao Parlamento ou ao povo eleitoral.

Como observa Pierre Rosanvallon, as Cortes Constitucionais têm papel de descentralização da democracia, sendo um elemento de ligação entre os diversos tipos de povo e as diversas temporalidades políticas. Nesse contexto, são terceiras partes reflexivas cuja principal função é a representação política e social; testam a existência do povo como princípio, assegurando que a soberania é mais do que apenas a maioria; evidenciam a mudança na relação entre direito e democracia decorrente de mudanças sociológicas; estabelecem permanente confronto entre várias manifestações do povo; criam condições de convivência por meio dos julgamentos via deliberação. Enfim, podem ser, pois, encaradas como uma forma de representação da ordem moral ou funcional estruturalmente diferente das eleições<sup>27</sup>.

Nesse contexto, as Cortes não devem ser encaradas como *meramente compatíveis* com a democracia, *podendo*, por isso, ser mantidas. Antes, as Cortes devem ser compreendidas como *necessárias* à democracia, *devendo*, por isso, ser mantidas em condições em que possam melhor desenvolver suas potencialidades, contribuindo para o bom funcionamento da democracia. Em alguma medida, a proposta pode ser “enxergar o copo meio cheio”, valorizando e estimulando as qualidades de legitimidade democrática que podem se aproximar do Parlamento, sem a pretensão, no entanto, de substituí-lo.

cidadão comum (como a “maior autoridade”), focado em ações a ele destinadas e buscando atender aos seus anseios.

27. Pierre Rosanvallon, *op. cit.*, 2009, pp. 206 ss.



# O desafio da governança virtuosa na era das redes digitais

CARLOS JOSÉ TEIXEIRA DE TOLEDO<sup>1</sup>

## A crise dos Estados e o estado de crise

Se emulássemos a notável criatividade de Hobsbawm para produzir alcunhas para os tempos históricos, qual nome daríamos à era em que vivemos? Sobre ela, é possível propor que tenha talvez se iniciado no momento em que Francis Fukuyama precocemente proclamou o “fim da história” – ou seja, no início dos anos de 1990, em que tivemos a percepção mais clara de algumas das difusas correntes oceânicas que parecem conduzir à deriva o barco da humanidade: fim da Guerra Fria; aprofundamento e difusão das reformas neoliberais; consolidação da globalização pró-mercado; surgimento da nova economia baseada no conhecimento e na informação; emergência de novos atores globais, como os chamados Tigres Asiáticos; acirramento da fricção entre centro e periferia, seja pelo desafio do *dumping social*, seja pelos conflitos decorrentes dos fluxos migratórios e da emergência de formas mais sofisticadas e cruéis de terrorismo.

Talvez possamos denominar tal período de Era da Perplexidade, que pode ser sintetizada nas palavras de Zygmunt Bauman: “Os velhos meios, em tese patententes, de lidar com os desafios da vida não funcionam mais, ao passo que não há novos à vista em parte alguma, ou eles existem em número abominavelmente ralo”<sup>2</sup>.

1. Procurador do Estado, mestre em direito urbanístico e doutorando em direito do Estado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP).
2. Zygmunt Bauman e Carlo Bordoni, *Estado de Crise*, trad. Renato Aguiar, Rio de Janeiro, Zahar, 2013, pp. 36-37.

Segundo nos ensina o filósofo polonês, o sentimento difuso de uma crise cuja solução não parece despontar no horizonte decorre de uma perda de agência, com o divórcio entre a política e o poder. Isso porque o Estado westfaliano, elemento referencial da vida das gerações passadas, foi despojado de seu poder “o qual foi capturado por forças supraestatais (globais) que operam num ‘espaço de fluxos’ (termo de Manuel Castells) politicamente incontrolável”<sup>3</sup>.

José Eduardo Faria<sup>4</sup> sintetiza de forma bastante feliz as cinco consequências da reestruturação do capitalismo que conformam o mundo em que hoje vivemos:

- **Velocidade e intensidade do desenvolvimento científico** – Ambas favorecem o primado do conhecimento técnico e a comoditização dos conhecimentos especializados, cada vez mais voltados a resultados imediatos, com o conseqüente maior risco, especialmente no tocante ao bem-estar social e à segurança econômica. Tais riscos tendem a não respeitar fronteiras, classes sociais ou gerações e dificilmente podem ser atribuídos, dado o seu caráter difuso.
- **Redução da margem de autonomia dos governos nacionais na gestão macroeconômica** – Os capitais ganham maior volatilidade, o que afeta a segurança dos mercados e faz com que o dólar se torne o meio de pagamento comum, o que por vezes faz com que as moedas nacionais sejam “privatizadas” e haja uma rendição das autoridades nacionais; os países passam a ser governados econômica e financeiramente por organismos multilaterais, com sua receita de equilíbrio baseada no controle da inflação e do câmbio, além de se tornarem reféns das agências de *rating* e sua apreciação do “risco-país”; também há uma “despolitização” das decisões econômicas, com a prevalência das decisões “técnicas”, gerando um “paradoxo da hegemonia”, pois a acumulação e concentração promovidas por agentes transnacionais convive de forma conflituosa com a democracia representativa local.

3. *Idem*, p. 21.

4. José Eduardo Faria, *Sociologia Jurídica: Direito e Conjuntura*, 2. ed., São Paulo, Saraiva, 2010.

- **Crescente diferenciação da economia em sistemas e subsistemas cada vez mais especializados** – Com isso torna-se inviável hierarquizar papéis, pois cada sistema tem a sua visão de mundo, o que torna difícil definir um sentido de “interesse público” e de “bem comum”. Isso amplia a complexidade do sistema jurídico e rompe com o sentido uniformizador e coercitivo da autoridade jurídica estatal.
- **Fenômeno da “relocalização industrial” e crescimento das empresas transnacionais** – A economia globalizada flutua livremente em escala planetária, fazendo com que as empresas transnacionais tenham enorme poderio em face dos Estados, criando ambiente para o *eco-dumping*, *social dumping*, *fiscal dumping* e *business dumping*.
- **Empalidecimento da ideia de Estado-nação** – Este enfraquecido pela concorrência de interesses distintos entre organismos multilaterais, conglomerados mundiais, centros de *expertise* e organizações não governamentais e pela perda da homogeneidade da comunidade étnica e cultural em razão dos fluxos migratórios; com a perda do monopólio da definição do sentido da vida pelo Estado, ele passa a concorrer com outros movimentos identitários, fora do seu controle, o que enfraquece a coesão social, colocando-se o desafio de articular democraticamente uma identidade que perpassasse as diversas lealdades concorrentes.

Nesse contexto, os desafios propostos àqueles que tencionam ocupar o centro da arena política – e será ainda possível falar em centro? – são absolutamente inauditos: em um tempo em que a informação permeia todo o tecido social e que a estrutura unicêntrica e hierarquizada da autoridade estatal cede lugar para a organização policêntrica e em rede da nova ordem globalizada, qual é a bússola a ser utilizada pelas novas lideranças políticas?

## **A redefinição do espaço-tempo**

Em termos de governança, o novo arranjo político, econômico e jurídico anteriormente mencionado encontra especial desafio em vista da incompatibilidade do modelo westfaliano de Estado e da tradição democrático-

-representativa ocidental com os aspectos espaciais e temporais propostos por esse admirável mundo novo.

Conforme precisa análise de José Eduardo Faria:

No atual mundo pós-hobbesiano, mais cibernético do que mecanicista, os modos de espacialização se multiplicam e a temporalidade se decompõe. A cada espaço de poder, contrapõem-se, com o passar do tempo, novas formas de construção espacial. E, do tempo curto do exercício do poder pelos governos, distinguem-se o tempo médio das mobilizações sociais e o tempo mais longo das transformações da sociedade<sup>5</sup>.

A mesma constatação é feita por Luigi Ferrajoli, ao observar que as democracias modernas se encontram ameaçadas por duas aporias. A primeira consiste na ruptura entre democracia e Estado territorial: “Os povos já não são governados por seus representantes, dado que as decisões mais importantes para sua vida são tomadas fora das fronteiras de seus Estados”<sup>6</sup>. A segunda aporia, considerada mais grave, resulta da incompatibilidade entre a democracia e o tempo:

Os tempos da política em nossas sociedades democráticas, também por causa de suas degradações videocráticas e da prática cotidiana das pesquisas de opinião, são cada vez mais breves, aliás, brevíssimos. A política está perdendo as dimensões do tempo: tanto a memória do passado, ou seja, desse tempo do “nunca mais” em que nasceram as Constituições e Cartas do segundo pós-guerra, como a perspectiva e o planejamento do futuro não imediato<sup>7</sup>.

Bauman, por sua vez, observa que “grande parte do poder antes contido no interior das fronteiras do Estado-nação se evaporou e voou para

5. *Idem*, *O Estado e o Direito Depois da Crise*, São Paulo, Saraiva, 2011, cap. 3, par. 1.

6. Luigi Ferrajoli, *Principia Iuris: Teoría del Derecho y de la Democracia – Teoría de la Democracia*, trad. Perfecto Andrés Ibáñez *et al.*, Madri, Trotta, 2011, vol. 2, pp. 582-583.

7. *Idem*, pp. 582-583.

a terra de ninguém do ‘espaço de fluxos’, enquanto a política continuou, como antes, territorialmente fixada e restringida”<sup>8</sup>.

Essa alteração do espaço-tempo da política e seus impactos na capacidade governamental devem ser especialmente estudados à luz da mudança tecnológica que propiciou, inicialmente às organizações e posteriormente aos indivíduos, especialmente após o advento da internet, a imersão no mundo informacional, caracterizando uma modificação sensível na esfera pública, que passou a ter uma dimensão virtual, ainda pouco compreendida.

## **Uma rede composta de muitos nós**

Não há dúvida de que, nos últimos anos, as redes sociais eletrônicas, baseadas em plataformas comunicativas como Facebook, Twitter etc., tiveram um impacto inegável na organização de movimentos políticos de base popular.

O impacto é especialmente decorrente da meteórica evolução do acesso proporcionada por tais plataformas e a atratividade que elas exercem em uma sociedade em que o fluxo de informação deixou de ser unidirecional para se tornar, efetivamente, multidirecional, ou talvez seja melhor dizer multidimensional.

O fato de que o acesso à rede de informação se encontra hoje vulgarizado por meio de redes móveis de banda larga, em que o uso de *smartphones* se apresenta como o principal suporte para captação, produção, reprodução (e transformação) da informação, explica muito do impacto político e social de tais tecnologias. Conforme relatório da Broadband Commission da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), divulgado em setembro de 2015, ao passo que as linhas fixas de telefonia demoraram 125 anos para atingir o primeiro bilhão de usuários, o Facebook demorou meros oito anos para alcançar

8. Zygmunt Bauman e Carlo Bordoni, *op. cit.*, 2013, p. 32.

essa marca e a disseminação das linhas móveis de banda larga atingiu tal patamar em apenas cinco anos<sup>9</sup>.

Visto que a internet se apresenta hoje como a principal ferramenta de comunicação utilizada por quase metade da humanidade, mas ainda fora do alcance da outra metade, é natural que a reivindicação da inclusão digital como direito básico e componente da agenda governamental ganhe força como bandeira de luta de entidades não governamentais dedicadas ao tema da transparência, liberdade de expressão e direito de informação<sup>10</sup>.

## Novas sociabilidades emergem

A revolução na sociabilidade ocasionada pela emergência das redes sociais, onipresentes no cotidiano de boa parte da população, especialmente das camadas mais jovens, favorece a emissão da opinião e da informação de forma fragmentada e contingente.

Cada sujeito é, virtualmente, um provedor de informações e de opiniões, buscando em sua atuação produzir influência e agregar seguidores. A literatura ainda não conseguiu mapear adequadamente como se estabelecem os mecanismos de influência nas redes sociais, pois, embora haja alguns indivíduos considerados formadores de opinião – *bloggers, youtubers, twitters* –, há evidências de que a disseminação das informações e confirmação de opiniões se dê por meio não hierárquico.

Desconfia-se de que a dinâmica peculiar da interação nas redes sociais virtuais promova, no âmbito das localidades, um fenômeno semelhante ao que o processo de globalização promoveu no âmbito das comunidades nacionais, assim explicado por Sabino Cassese: “[É] redefinida a própria organização do Estado, que renuncia às suas funções em favor de regiões meno-

9. Unesco, *The State of Broadband 2015: Broadband as a Foundation for Sustainable Development – A Report by the Broadband Commission for Digital Development*, Genebra, 2015, disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002346/234674e.pdf>, acesso em: 29 dez. 2016.

10. A propósito de tal enfoque, vide ONU, Conselho de Direitos Humanos, Resolução 32/13, A/HRC/32/L.20., 1º jul. 2016, disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G16/131/92/PDF/G1613192.pdf?OpenElement>, acesso em: 25 ago. 2016.

res (federalismo interno) e de regiões maiores (federalismo externo). Por isso, perde-se também o vínculo político unitário do cidadão com o Estado, em favor de uma balcanização dos pertencimentos e das identidades”<sup>11</sup>.

Embora a literatura das ciências sociais ainda não tenha estabelecido um consenso acerca do assunto, há indícios de que a virtualização das redes sociais potencialize o fenômeno da *homofilia*, isto é, o estabelecimento de relações entre pessoas que têm características semelhantes – etnia, religião, credo político etc.

Conforme observa Duncan J. Watts, cientista de redes sociais e pesquisador chefe do Yahoo Researchs, “se isso for verdadeiro, a tendência pode ser problemática, pois círculos sociais homogêneos podem levar também a uma sociedade mais balcanizada, em que diferenças de opinião levam a conflitos políticos, e não apenas a trocas de ideias entre semelhantes”<sup>12</sup>.

Nesse sentido também é a conclusão de Cass Sunstein, que, ao analisar o impacto da internet na esfera pública, observa que “uma democracia precisa de uma série de experiências comuns, assim como entrar em contato com diversos temas e ideias nem previstos nem escolhidos”<sup>13</sup>, sendo que a “customização” da informação propiciada pela internet ameaça esse espaço vivencial comum dotado de diversidade.

Markus Prior, em outro estudo, constata que a superação dos meios de mídia de massa tradicionais, substituídos por um ambiente de mídia *high-choice*, em que os usuários selecionam as informações que desejam receber, acaba por promover uma espécie de distribuição desigual do capital informacional, pois aqueles que se desinteressam da política acabam recebendo um volume ainda menor de informações de natureza pública, enquanto os cidadãos politizados tornam-se cada vez mais bem informados<sup>14</sup>.

11. Sabino Cassese, *A Crise do Estado*, trad. Ilse Paschoal Moreira e Fernanda Landucci Ortale, São Paulo, Saberes, 2010.

12. Duncan J. Watts, *Tudo é Óbvio: Quando Você Sabe a Resposta*, trad. Letícia Della Giacoma de França, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2015, cap. 10.

13. Cass R. Sunstein, *Republica.com: internet, democracia y libertad*, trad. para o espanhol Paula García Segura, Buenos Aires, Paidós, 2003, p. 188 (tradução nossa).

14. Markus Prior, “News v. Entertainment: How Increasing Media Choice Widens Gaps in Political Knowledge and Turnout”, *American Journal of Political Science*, vol. 49, n. 3, pp. 577-592, jul. 2005.

É possível supor que a desterritorialização da vida em sociedade, com a desmaterialização dos ambientes físicos de trabalho, estudo e lazer e a possibilidade de estabelecer redes de relações baseadas na similaridade de gostos, crenças e opiniões, seja um fator que favoreça o enfraquecimento dos laços de coesão no âmbito das coletividades tradicionais – comunidade local, região, nação.

Sem desprezar outros possíveis fatores explicativos do fenômeno, tal desenraizamento, aliado às ferramentas de mídia social, certamente desempenhou papel relevante no recrutamento de jovens europeus para milícias islâmicas e grupos jihadistas<sup>15</sup>.

No entanto, não é preciso pensar apenas nos extremos. É certo que a formação de redes de confiança, embora ínsitas ao processo de socialização em grupos maiores e mais complexos, é um componente relevante para a efetividade de um Estado democrático, podendo favorecê-lo ou enfraquecê-lo, conforme sejam ou não integradas no ambiente público compartilhado. É a advertência pertinente de Charles Tilly:

As democracias necessariamente realizam a integração parcial das redes de confiança na vida pública. Se as redes de confiança às quais os cidadãos se alinham na busca de seus principais empreendimentos coletivos permanecem segregadas dos processos políticos públicos, então os cidadãos têm poucos incentivos para participar na política e incentivos muito fortes para proteger as suas relações sociais da intervenção política<sup>16</sup>.

Restabelecer um espaço público que congregue e favoreça redes de sociabilidade que se integrem e se articulem em prol de valores e identidades comuns e propiciem a solução de problemas comunitários é o desafio que

15. Vide, a propósito, o relatório de pesquisadores do International Centre for the Study of Radicalization and Political Violence (ICRS): Joseph A. Carter, Shiraz Maher e Peter R. Neumann, *#Greenbirds: Measuring Importance and Influence in Syrian Foreign Fighter Networks*, Londres, 2014, disponível em: <http://icsr.info/wp-content/uploads/2014/04/icsr-Report-Greenbirds-Measuring-Importance-and-Influence-in-Syrian-Foreign-Fighter-Networks.pdf>, acesso em: 29 dez. 2016.

16. Charles Tilly, *Democracia*, trad. Raquel Weiss, Petrópolis, Vozes, 2013, p. 102.

se coloca às lideranças políticas do mundo atual. Que bússola temos para navegar nesse “mar ignoto”?

## **Em busca de governança virtuosa: uma retomada da prudência**

Os complexos desafios que se colocam no processo de instituir uma governança adequada aos tempos vigentes, marcados pela aceleração, pela reação irrefletida, pelo exercício da política i-mediática – segundo a feliz formulação de Felipe González<sup>17</sup> –, fazem nos lembrar de concepções que parecem cobertas pela pátina do tempo, mas que podem servir de bússola ou astrolábio no oceano de incertezas em que vivemos.

Não há dúvida de que há necessidade de conceber outra forma de praticar a política, uma prática que seja virtuosa, ou seja, que se contente em ser exercida com excelência, de forma não mercenária, conforme explica Felipe González:

A primeira condição básica para lider está na adoção de um compromisso forte, que ele oferece e representa, e que esse compromisso não seja mercenário, para que tenha os menores condicionamentos possíveis, qualquer que seja a sua natureza. Ninguém descrente do que faz, e que não se comprometa profundamente com isso, é capaz de gerar a credibilidade necessária para reunir apoios que lhe permitam o exercício da liderança<sup>18</sup>.

Por outro lado, é preciso observar que, para que se atinja tal desiderato, é necessário que haja uma correspondência entre as ideias e a ação prática, daí a relevância de pensar a política como exercício e uma virtude cívica que se baseia justamente no uso prático da razão para tomar a decisão correta: a *frónesis* aristotélica ou, na forma latina, *prudentia*.

“O homem prudente [...] é aquele capaz de tomar, precisamente, a medida da situação, de compreender a singularidade e a complexidade dela, de

17. Felipe González, *À Procura de Respostas*, trad. João Govern, Lisboa, Matéria-Prima, 2014, p. 162.

18. *Idem*, p. 65.

perceber os recursos a fim de inventar a resposta adequada”<sup>19</sup>. Ou, como ressalta Tomás de Aquino, “reger e governar é próprio da razão, e, assim, na medida em que cada um participa do governo ou da direção, convém que exerça a prudência e a razão”, sendo para ele a virtude matriz das demais, pois, “sem a prudência, as demais virtudes, quanto maiores fossem, mais danos causariam”, e a prudência “é necessariamente corajosa e justa”<sup>20</sup>.

O fato é que, no curso da história das ideias políticas, a concepção da virtude da prudência se distanciou de sua noção original, especialmente a partir do surgimento do pensamento político moderno, no qual a concepção de *virtù* vai ser reduzida ao aspecto instrumental da prudência: a *engenhosidade*. Conforme alerta Aristóteles, a *engenhosidade* é “a capacidade de execução das coisas conduzindo-as à meta que estabelecemos, e atingindo-a. Se a meta for nobre, a engenhosidade revelar-se-á uma faculdade louvável; se for vil, revelar-se-á mera patifaria”<sup>21</sup>.

Na verdade, a prudência, como virtude voltada ao exercício da razão prática, não se dissocia dos substratos éticos no qual ela se apoia, ou seja, em outras *virtudes morais*. Ou, nas palavras do estagirita, “não é possível sermos prudentes sem sermos bons”<sup>22</sup>. A redução da *prudência* à *engenhosidade* implica processo que Horkheimer denunciou como o abandono de uma razão objetiva em favor de uma razão subjetiva ou instrumental, característico da contemporaneidade:

Esse tipo de razão pode ser chamado de razão subjetiva. Está essencialmente preocupada com meios e fins, com a adequação de procedimentos para propósitos tomados como mais ou menos evidentes e supostamente autoexplicativos. Dá pouca importância à questão se os propósitos em si são razoáveis. [...] Por muito tempo, uma visão diametralmente oposta de razão prevaleceu. Essa visão afirmava a existência da razão como uma força não apenas na mente individual,

19. Solange Vergnières, “Aristóteles: Prudência, Ação e Vida Feliz”, em Alain Caillé, Christian Lazzeri e Michel Senellart, *História Argumentada da Filosofia Moral e Política: A Felicidade e o Útil*, trad. Alessandro Zir, São Leopoldo, Editora Unisinos, 2004, p. 69.

20. Tomás de Aquino, *A Prudência: A Virtude da Decisão Certa*, trad., introd. e notas Jean Lauand, São Paulo, Martins Fontes, 2005, p. 10.

21. Aristóteles, *Ética a Nicômaco*, trad. e notas Edson Bini, São Paulo, Edipro, 2014.

22. *Idem, ibidem*.

mas também no mundo objetivo – nas relações entre seres humanos e entre classes sociais, em instituições sociais e na natureza e em suas manifestações. [...] A teoria da razão objetiva não se focava na coordenação entre comportamento e objetivo, mas em conceitos – por mais mitológicos que eles hoje nos soem – sobre a ideia do bem supremo, sob o problema do destino humano e sobre a forma de realização de fins últimos<sup>23</sup>.

Essa dissociação denunciada por Horkheimer produziu, nos últimos cem anos, dois fenômenos distintos e, de certa forma, complementares como resposta a essa lógica: o exercício do poder como um fim em si mesmo, levando ao *totalitarismo*; e a política rendida ao mercado, como retração cínica da esfera pública.

É certo que não é possível transplantar simplesmente a concepção aristotélica para o contexto contemporâneo, sob pena de incorreremos em um lamentável anacronismo, porém há alguns elementos na concepção de prudência que podemos reconhecer como ainda componentes do nosso léxico vivencial e que podem ser ressignificados para o uso prático.

Em primeiro lugar, observa-se que a conexão entre virtude moral e prudência (como virtude prática) é revivido no debate entre legitimidade e eficiência. A legitimidade pode ser corretamente definida como “um *éthos* majoritário, ou seja, uma aspiração conjunta que expressa a identidade e os desejos majoritários de um país”<sup>24</sup>, mas que não prescinde de um compromisso propriamente moral, como observado por Felipe González:

A política reflete um estado de espírito geral e, como vimos antes, é cada vez menos comprometida e mais dependente de cada sondagem de opinião, mais i-mediática [...] Parece que os políticos molharam o dedo e ergueram-no para saber de onde sopra o vento, a fim de decidirem a direção das suas decisões. Pois eu estou convencido [...] que assim não se constrói nada<sup>25</sup>.

23. Max Horkheimer, *Eclipse da Razão*, trad. Carlos Henrique Pissardo, São Paulo, Editora Unesp, 2015, pp. 11-13.

24. Felipe González, *op. cit.*, 2014, p. 30.

25. *Idem*, pp. 284-285.

É certo, porém, que legitimidade e eficiência são valores que se retroalimentam: sem um mínimo de legitimidade, não se logra implementar decisões políticas. Por sua vez, escolhas políticas errôneas – ou seja, deliberações que carecem de acerto ou exatidão, para usar a expressão aristotélica<sup>26</sup> – minam a legitimidade das lideranças e dos programas, por mais justos e adequados que sejam os fins eleitos.

Outro aspecto a ser ressaltado é a prudência que consiste no exercício da reta razão, todavia não voltado ao conhecimento da verdade – o que é objeto de outra virtude intelectual, a sabedoria (*sofia*) –, mas à compreensão do que é *contingente* e *particular*, com vistas a guiar a ação. Para tanto, o homem prudente guiado pela sua *experiência* deve atuar com *an-tevisão* e *discernimento*, isto é, *julgando ponderadamente* as situações que se lhes apresentam, o que implica ser *equitativo* e atuar com *consideração* em face dos outros, buscando o que é “bom e proveitoso para si mesmo, não num aspecto parcial e particular, mas o que contribui, na sua vida, para o bem-estar geral”<sup>27</sup>.

Evidentemente, trata-se de recomendações que poderiam consistir em um juramento a ser feito por todos os políticos – o que talvez, no atual contexto de falta de lideranças consistentes, levasse ao rápido descrédito desses conselhos.

Cada elemento dessa concepção, porém, poderia ser desenvolvido de maneira bastante aprofundada, o que escapa à finalidade desse breve estudo. Basta dizer que encontramos ecos dessa concepção no pensamento de notáveis filósofos morais da contemporaneidade, como John Rawls, Ronald Dworkin e Amartya Sen, que, sem embargo de suas diferenças teóricas, buscam construir suas teorias da Justiça tendo como linha comum a *autonomia do sujeito* em buscar de forma responsável os meios necessários para alcançar o que considera uma vida digna de ser vivida e, no âmbito da vida coletiva, a *equidade* na consideração dos interesses de cada um.

26. Aristóteles, *op. cit.*, 2014, p. 235.

27. *Idem*, pp. 225-226.

Com essa concepção de base acerca do que pode vir a ser uma governança prudencial e virtuosa, cabe retomar a análise da questão tendo em vista o cenário anteriormente desenhado.

Inicialmente é necessário observar que tais diretrizes prudenciais, voltadas originalmente ao desempenho da decisão individual, precisam ser adaptadas à ação coletiva, no contexto de sociedades complexas, multiculturais, integradas em uma rede global de informação em que são veiculadas as aspirações individuais e coletivas de relevância, participação e acesso aos bens considerados necessários ao bem-estar.

Para tanto, tomaremos emprestados os elementos sugeridos por Felipe González, em aula magna ministrada na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP) – USP Leste<sup>28</sup> –, que teve como tema a qualidade de governo, a saber: segurança jurídica, transparência e eficiência.

### **Segurança jurídica: o ciberespaço é a fronteira sem lei?**

Um primeiro elemento reportado pelo presidente Felipe González, que é muito caro aos profissionais do direito, é a ideia da necessidade de um conjunto coerente e compreensível de disposições jurídicas que favoreçam a previsibilidade dos comportamentos – aquilo que a tradição da *common law* sinteticamente define como *fair warning*.

Certamente é ínsita tal concepção que se desenhou especialmente a partir do século XIX de um estado de direito que, além da previsibilidade e da estabilidade normativa, tem presente a ideia de uma capacidade de coerção (*enforcement*) – que por sinal é elemento distintivo da soberania estatal.

Todavia, é certo que tal modelo se encontra seriamente comprometido no mundo atual, ao menos em alguns dos aspectos que são fortemente impactados pelo processo de globalização e, dentro desse processo, es-

28. Palestra realizada em 2 de agosto de 2016, como parte da programação da Cátedra José Bonifácio, em auditório da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da USP – USP Leste.

pecialmente no que tange à crescente integração das mentes, corações e interesses no âmbito das redes informacionais.

Boa parte das interações sociais, políticas e econômicas que desenvolvemos atualmente ocorre no ciberespaço, ambiente cujas regras de funcionamento flutuam num plano acima da capacidade normativa e ordenadora dos governos nacionais<sup>29</sup>.

Os *players* da comunicação global – Google, Facebook, Yahoo, Baidu etc. – impõem seus padrões à comunicação na rede e resistem à regulação estatal, ao menos fora de seus países de origem. Nesse contexto, a rede mundial é, de forma ambígua, espaço público amplíssimo – haja vista a capacidade de conexão de bilhões de pessoas em milhões de redes de relacionamento, popularizada a ideia de que toda e qualquer pessoa está conectada a outra por “seis graus de separação” – e espaço privado, por vezes secreto, em que a intervenção estatal é vista sempre com reservas, seja por atingir interesses empresariais, seja pela ideia de legítima proteção da liberdade dos usuários.

A falta de balizas legais atualizadas, além da evidente dificuldade decorrente da “deslocalização” dessa espécie de serviço – criado e gerido por empresas globais por meio de servidores localizados fora do alcance da soberania territorial –, põe em evidência a incapacidade atual dos Estados de controlarem inteiramente as atividades desenvolvidas no ciberespaço, ainda que seus efeitos práticos impactem a vida local.

No Brasil têm sido objeto de intenso debate os limites da atuação das autoridades judiciárias em face da liberdade de comunicação quase ilimitada, propiciada por plataformas digitais nas quais a interação entre os participantes se dá de forma criptografada, sem que haja possibilidade de interceptação e revelação do conteúdo das mensagens, mesmo com a finalidade de investigação criminal.

29. É curioso observar que, nesse novo contexto, normas que buscam limitar o poder dos interesses “estrangeiros” nas empresas de comunicação – comuns nos ordenamentos jurídicos produzidos em âmbito nacional, como na Constituição brasileira (artigo 222) e, na Espanha, na *ley* n. 14/1966, de 18 de março, de Prensa e Imprenta – soam absolutamente caducas e desmoralizadas.

A criminalidade transnacional – seja na modalidade puramente cibernética, em condutas como *hacking*, *pharming* e *phishing*, seja no uso da rede para suporte informacional da criminalidade convencional – ainda não encontra resposta adequada, justamente pelas características da própria informação na internet: *imaterialidade*, *imediatidade* e *ubiquidade*.

As tentativas de estabelecer uma uniformização e um regime de cooperação em nível transnacional – por exemplo, pela Convenção de Budapeste sobre o cibercrime, de 2001, produzida no âmbito europeu e aberta à ratificação de outros países – ainda não são capazes de coibir essa modalidade criminosa, pois ainda trabalham com a lógica tradicional das soberanias nacionais e com tempo infinitamente mais lento de colaboração das autoridades locais.

Mesmo em outros âmbitos – civil, alfandegário, tributário, financeiro, proteção ao consumidor etc. – é evidente a insuficiência dos ordenamentos nacionais e suas respectivas autoridades para resolver os conflitos advindos do trânsito de informações, bens e serviços pelo ciberespaço.

É certo que novas leis têm sido aprovadas, no esforço de trazer para “dentro” do espaço de regulação estatal os fenômenos da comunicação global em rede – no Brasil acabou de ser produzida uma legislação dessa natureza, o Marco Civil da Internet (lei n. 12 965, de 23 de abril de 2014), que busca delimitar de forma mais adequada a responsabilidade dos atores. Mas, se a lei é capaz de se impor aos chamados “provedores de conexão” – aqueles que atuam no mundo físico do estabelecimento de infraestrutura das redes –, é certo que não atingirá senão uma ínfima fração dos “provedores de aplicação”, que atuam no espaço virtual e estão espalhados por todo o planeta.

É certo que, nesse ambiente fluido, uma parte das transações está devidamente assegurada. As corporações – financeiras, comerciais, industriais – dependem fortemente da comunicação em rede para manter seus fluxos econômicos em operação, o que tende a se ampliar com o advento daquilo que vem sendo chamada Quarta Revolução Industrial, na qual a tendência de deslocalização da produção se aprofunda<sup>30</sup>. Os grandes atores

30. “Quando políticos, líderes empresariais e sem fins lucrativos rumam a cada janeiro para o Fórum Econômico Mundial (FEM), um tema domina a conversa. Naquele ano, foram as

econômicos se asseguram por meio de acordos privados e pelo recurso a meios não estatais de resolução de conflitos, promovendo, assim, a autorregulação de seus interesses.

Observa-se, portanto, que o espaço de antinomias e lacunas que caracteriza o ciberespaço acaba por atingir de forma mais impactante os cidadãos comuns, que têm de contar com a “mão invisível” dos interesses econômicos para sobreviver nessa esfera alheia à regulação estatal. E aqui nem mencionamos o impacto causado nas relações econômicas, seja pelo fluxo de capitais e de trabalho “desmaterializados”, seja pela imposição de novos arranjos entre capital-trabalho – de que são exemplos marcantes os diversos conflitos decorrentes da implantação da rede Uber em capitais espalhadas pelo planeta.

Não há dúvida, portanto, de que soluções concebidas no âmbito das soberanias nacionais – e mesmo supranacionais, como os regulamentos e diretivas promovidos no âmbito da União Europeia (UE) – não são capazes de promover a segurança jurídica dos cidadãos, o que coloca em questão a criação de instâncias de governança global, o que é sempre objeto de controvérsias, seja no tocante à factibilidade, seja no aspecto da conveniência.

O fato é que já há iniciativa global nesse sentido, de natureza multissetorial (*multistakeholder*), envolvendo atores acadêmicos, governamentais, corporativos e da sociedade civil, reunidos sob a chancela da NETMundial Initiative, cuja reunião, ocorrida em 2014 no Brasil, produziu documento que busca estabelecer os princípios básicos do que seria uma governança global da internet<sup>31</sup>.

ideias do livro de Klaus Schwab, *A Quarta Revolução Industrial*, que afirma que a sociedade mundial está a entrar numa nova fase de desenvolvimento, em que tecnologias disruptivas se mostram capazes de mudar o mundo. A fusão do mundo digital com o físico, provocada por avanços em áreas como inteligência artificial, robótica, realidade virtual, impressão 3D e armazenamento de energia, afetará quase todos os aspectos da nossa forma de trabalhar e viver” (Kate Rodriguez, “Have We Reached the Fourth Industrial Revolution?”, *The Economist*, 12 maio 2014, disponível em: <http://goo.gl/JSOGdh>, acesso em: 7 set. 2016, tradução nossa).

31. NETMundial, “NETMundial Multistakeholder Statement”, São Paulo, 2014, disponível em: <http://netmundial.br/wp-content/uploads/2014/04/NETmundial-Multistakeholder-Document.pdf>, acesso em: 7 set. 2016. Destaca-se, desse documento, a declaração: “It is

Tal iniciativa, baseada na concepção de uma *governança sem governo* – ou seja, em que a responsabilidade da governança se baseia na atuação consensual dos múltiplos atores –, aponta para um caminho que certamente exigirá, em algum momento, a produção de uma institucionalidade mais densa, o que já se revela pela existência, no âmbito dessa iniciativa, do Internet & Jurisdiction Project, que tem como objetivo

o desenvolvimento e implementação de um ecossistema de cooperação *multistakeholder* modular para garantir o devido processo através das fronteiras. A estrutura transnacional fornecerá um ‘padrão de política’ para a apresentação e o tratamento dos pedidos transfronteiriços sobre apreensões de domínio, quedas de conteúdo e identificação do usuário<sup>32</sup>.

### **Transparência: *arcana dominationis versus arcana seditionis***

Outro aspecto levantado por Felipe González diz respeito à transparência na atuação governamental, algo que é um dado impositivo do presente, haja vista a ideia dominante, nas democracias ocidentais, de que somente por meio da transparência se garante a responsividade (*accountability*) no âmbito dos sistemas representativos.

É certo que houve enormes avanços nas últimas décadas, o que se revela pela existência de leis que garantem os direitos de informação em 105 países<sup>33</sup>, além de iniciativas globais como a Open Government Partnership (OGP), que congrega setenta países e que tem como um dos elementos

necessary to strengthen international cooperation on topics such as jurisdiction and law enforcement assistance to promote cybersecurity and prevent cybercrime. Discussions about those frameworks should be held in a multistakeholder manner”.

32. NETMundial Collaboration Platform Initiative, “Internet & Jurisdiction Project: Enabling Multistakeholder Cooperation”, [S.l.], 2015, disponível em: <https://platform.netmundial.org/project/internet-jurisdiction-project-enabling-multi-stakeholder-cooperation>, acesso em: 7 set. 2016 (tradução nossa).
33. Conforme informação do Global Right to Information Rating, “Country Data”, [S.l.], [s.d.], disponível em: <http://www.rti-rating.org/country-data>, acesso em: 7 set. 2016.

de sua doutrina o uso das tecnologias de informação para empoderar os cidadãos e melhorar a governança local<sup>34</sup>.

É fato, porém, que, ao lado dessas iniciativas que garantem maior visibilidade ao exercício do poder, há uma face oculta, por meio da invasão da privacidade, promovida pelas agências governamentais de toda e qualquer pessoa, de cidadão comum a chefe de Estado, o que se evidenciou no chamado Edward Snowden Affair, em que um ex-membro da comunidade de informações norte-americana revelou o grau de invasão promovido pela National Security Agency (NSA), uma agência cuja atuação estava até então, convenientemente, nas sombras.

O embate que se vê no âmbito das redes de informação já havia sido vislumbrado por Norberto Bobbio em seu clássico artigo “A Democracia e o Poder Invisível”. Ali, o notável jusfilósofo e pensador político alertava que, “onde o sumo poder é oculto, tende a ser oculto também o contrapoder. Poder invisível e contrapoder invisível são as duas faces da mesma medalha”<sup>35</sup>.

Se de um lado se vislumbra que a rede mundial de informação pode vir a se tornar uma versão potencializada do *panopticon* de Bentham, controlando de forma opressiva o cidadão comum – ou a *teletela* imaginada por Orwell –, por outro lado, a criminalidade organizada e os movimentos insurgentes (legítimos ou não) se utilizam dos ambientes recônditos da rede, como na chamada Deep Web, para promover sua própria agenda secreta.

Outra face dessa assimetria de informações é a capacidade que os grandes impérios empresariais da rede têm de impor suas próprias regras de privacidade e acesso à informação, favorecendo seus interesses econômicos.

34. Conforme relata o *site* da iniciativa, “en cinco años, la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) ha crecido de ocho países fundadores a 70. Los gobiernos miembros de OGP se asocian con la sociedad civil para promover la transparencia, empoderar a sus ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para mejorar la gobernanza de su país. OGP es un movimiento global de reformadores que trabajan para hacer que sus gobiernos sean más efectivos y receptivos con sus ciudadanos” (Open Government Partnership [OGP], “Star Commitments in OGP”, [S.l.], [s.n.], disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/node/9190>, acesso em: 7 set. 2016).

35. Norberto Bobbio, *O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo*, trad. Marco Aurélio Nogueira, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, p. 85.

Um episódio ilustrativo é a tentativa, pelo Google, de estabelecer uma biblioteca digital universal, com base em acervo de bibliotecas públicas e universitárias, porém, submissa a seus interesses corporativos, o que fez Robert Darnton, notável historiador e diretor da biblioteca de Harvard, comentar:

Seria ingênuo identificar a internet com o Iluminismo. Ela tem o potencial para difundir o conhecimento além de qualquer coisa imaginada por Jefferson; mas, à medida que é construída, *link* por *hyperlink*, os interesses comerciais não ficam de braços cruzados à margem. Eles querem controlar o jogo, para dominá-lo, para apropriar-se dele. Eles competem entre si, é claro, mas com tanta ferocidade que eles matam uns aos outros. Sua luta pela sobrevivência está levando a uma situação de oligopólio; e, seja quem for o vencedor, a vitória poderia significar uma derrota para o bem público<sup>36</sup>.

Castells, por sua vez, faz um diagnóstico preciso da complexa relação entre autonomia individual e hegemonia dos interesses corporativos no âmbito da internet:

Assim, a sociedade em rede constitui comunicação socializante para lá do sistema de *mass media* que caracterizava a sociedade industrial. Mas não representa o mundo de liberdade entoada pelos profetas da ideologia libertária da Internet. Ela é constituída simultaneamente por um sistema oligopolista de negócios multimídia, que controlam um cada vez mais inclusivo hipertexto, e pela explosão de redes horizontais de comunicação local/global. E, também, pela interação entre os dois sistemas, num padrão complexo de conexões e desconexões em diferentes contextos<sup>37</sup>.

Percebe-se que, apesar da arquitetura horizontal e multidirecional da rede favorecer o equilíbrio no fluxo de informações, é certo que há enor-

36. Robert Darnton, "Google & the Future of Books", *The New York Review of Books*, 12 fev. 2009, disponível em: <http://www.nybooks.com/articles/2009/02/12/google-the-future-of-books>, acesso em: 7 set. 2016 (tradução nossa).

37. Manuel Castells e Gustavo Cardoso (orgs.), *A Sociedade em Rede: Do Conhecimento à Ação Política*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2006, p. 24.

me interesse, seja por governos nacionais, seja por corporações econômicas e mesmo por organizações criminosas, de impor ao ciberespaço uma “curvatura” que atenda a seus interesses, distorcendo o que seria a transparência e simetria constitucional da rede.

Nesse sentido, observa-se que a tentativa de controlar o “espaço de fluxos” pode vir a redundar, por vezes, em uma atuação contra os próprios interesses. O governo turco, vítima de uma recente tentativa de golpe de Estado, beneficiou-se enormemente da mobilização popular propiciada pelas redes de comunicação eletrônica<sup>38</sup> – apesar de ser acusado de promover o controle dos meios de comunicação e persistir em tal intento, de forma ainda mais intensa, após retomar o controle do país.

Não há dúvida de que assistiremos a marchas e contramarchas nessa disputa entre os diversos atores pelo controle da informação no ambiente das redes informacionais. Embora a própria arquitetura da rede favoreça a transparência<sup>39</sup>, não se pode deixar de observar a necessidade, também aqui, de impor um padrão de governança adequado, baseado na compreensão dessa nova realidade.

A peça-chave para essa governança passa pela já mencionada consideração equitativa dos interesses em jogo, o que impõe um padrão de governança baseado na imparcialidade. Não à toa, Bo Rothstein, um dos principais estudiosos da atuação governamental, identifica a imparcialidade como o principal ingrediente da qualidade dos governos, partindo do pressuposto de que há uma autonomia ética da esfera pública, em contraste com as demandas de outras esferas sociais – tais como família, clã, empresa.

38. Um relato de como as redes atuaram no contexto do golpe pode ser acessado em Emily Dreyfuss, “Watching the Attempted Turkish Coup Unfold on Twitter”, *Wired*, 7 maio 2016, disponível em: <https://www.wired.com/2016/07/watching-attempted-turkish-coup-unfold-twitter>, acesso em: 7 set. 2016.

39. Conforme anota Manuel Castells, “a internet oferece uma plataforma de comunicação organizativa para traduzir a cultura de liberdade em prática da autonomia, como demonstra o registro histórico de seu desenvolvimento. Foi planejada deliberadamente por cientistas e *hackers* como uma rede de comunicação de computadores descentralizada, capaz de resistir ao controle de qualquer centro de mando. Surgiu da cultura de liberdade predominante nos campos universitários dos anos de 1970” (Manuel Castells, *Redes de Indignación y Esperanza: Los Movimientos Sociales en la Era de Internet*, Madri, Alianza, 2012, pp. 220-221).

Assim, na esfera “do Estado” estamos preocupados com a atuação do típico funcionário ou profissional público, que deve se guiar pelo princípio da imparcialidade, o que supõe que ele ou ela deve ser guiado pelo interesse público em vez do autointeresse ou da lealdade em relação a qualquer grupo, partido ou “interesses especiais”. As decisões devem ser tomadas de acordo com o que está estipulado na lei ou na política estabelecida, ignorando-se os interesses próprios dos burocratas. Os interesses especiais que são aceitáveis em outras esferas (dinheiro no ambiente do mercado, lealdades a família e amigos, e a adesão a diferentes interesses especiais) não devem ser autorizados a influenciar decisões<sup>40</sup>.

Tais ideias tanto valem para a atividade governamental no âmbito interno dos Estados quanto para as iniciativas cada vez mais importantes de estabelecer padrões de governança global.

Daí a importância de erigirem-se princípios que favoreçam a atuação isonômica dos diversos atores no ambiente do ciberespaço, como o chamado princípio da “neutralidade da rede”, cujo objetivo é “evitar que os interesses das instituições intermediárias que detêm o poder de fato sobre a estrutura da rede influenciem no modelo de interatividade que caracteriza as novas mídias como veículos abertos e horizontais”<sup>41</sup>.

## **Eficiência: a outra face da legitimidade**

O último elemento fundamental para a qualidade da governança, conforme a lição de Felipe González, é a eficiência.

Todavia, é necessário o devido cuidado com o uso da expressão, pois, como nos alerta Bobbio, “um governo eficiente não é por si só um bom

40. Bo Rothstein, *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, Chicago/Londres, The University of Chicago Press, 2011, p. 22 (tradução nossa).

41. Otávio Iost Vinhas, “A Criação da Neutralidade de Rede como Princípio à Liberdade de Expressão”, em III Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade, Santa Maria, 27-29 maio 2015, p. 13, disponível em: <http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/3-19.pdf>, acesso em: 29 dez. 2016.

governo”<sup>42</sup>, pois o uso normal desse vocábulo está associado a atingir os objetivos postos pelos meios mais adequados, rápidos e econômicos – o que implica um pensamento marcadamente instrumental e técnico, e não propriamente moral. Se tomado sob essa acepção não qualificada, certamente a eficiência dos campos de concentração seria um modelo de boa governança.

Tampouco é possível entender a eficiência governamental sob os parâmetros típicos de mercado, sob pena de amesquinhar o papel do cidadão, o que tem sido o enfoque de certas abordagens que “representam preferência por um governo que, em última análise, responde aos autointeresses de curto prazo de indivíduos isolados (consumidores), em vez de um governo que apoia a busca de interesses públicos definidos publicamente por meio de um processo deliberativo (por cidadãos)”<sup>43</sup>.

Pertinente é a denúncia de Michael Sandel, pois, a despeito da magnitude da crise global iniciada em 2008, vivenciamos uma era de “triumfalismo do mercado”, em que desponta o pensamento utilitarista que permite que os valores de mercado se assenhoreiem do espaço público, sob o pressuposto de que os mecanismos de mercado são neutros. “Mas não é verdade. Os mercados deixam sua marca. Às vezes, os valores de mercado são responsáveis pelo descarte de princípios que, não vinculados aos mercados, devem ser respeitados”<sup>44</sup>.

Feitas tais ressalvas, não há dúvida de que a legitimidade estatal, nas sociedades contemporâneas, repousa em grande parte, talvez de forma preponderante, como aponta Rothstein<sup>45</sup>, no modo de exercício da autoridade pública – definida como *output side* – mais do que na participação na formação da vontade estatal – ou seja, no *input side* da vida política.

42. Norberto Bobbio, *Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*, org. Michelangelo Bovero, trad. Daniela Beccaccia Versiani, Rio de Janeiro, Campus Elsevier, 2000, p. 201.

43. Robert B. Denhardt, *Teorias da Administração Pública*, trad. técnica e glossário Francisco G. Heidemann, Rio de Janeiro, Cengage Learning, 2012, p. 205.

44. Michael Sandel, *O Que o Dinheiro Não Compra: Os Limites Morais do Mercado*, trad. Clóvis Marques, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2012, p. 15.

45. Bo Rothstein, *op. cit.*, 2011, p. 91.

Todavia, conforme esse mesmo autor salienta, o que define a qualidade de um governo não é tanto a sua capacidade de entrega, mas a maneira imparcial pela qual tal atividade é exercida, o que se alinha com as concepções antiutilitaristas de Rawls e Dworkin já referidas, salientando-se que a atuação imparcial – isto é, levando em consideração de forma equitativa os interesses dos cidadãos – é capaz de, em um círculo virtuoso, gerar mais eficiência e efetividade<sup>46</sup>.

Assim, uma concepção de eficiência *qualificada*, na forma como foi proposta, deve presidir toda a discussão sobre quais *meios* devem ser utilizados para alcançar os *fins públicos* adequados, decorrentes da consideração equânime dos cidadãos na formação da agenda estatal.

No contexto já desenhado, de uma sociedade de informação em rede, como promover a eficiência estatal e, por consequência, favorecer a legitimidade da atividade governamental, propiciando um círculo virtuoso que decorre da mútua interação desses dois elementos fundamentais para a qualidade da governança?

Trata-se de resposta que está muito além das modestas ambições desse estudo, que se limitará a apontar alguns aspectos que já vêm sendo mencionados no debate contemporâneo de ideias.

O que se percebe é que os modelos tradicionais de gestão pública já não respondem de maneira adequada aos tempos desafiadores em que vivemos, embora algumas de suas ferramentas ainda sejam adequadas, mas de forma limitada e não generalizada. Não há dúvida de que o modelo burocrático tipificado por Max Weber, baseado na legalidade formal e na rigidez hierárquica, ainda é aplicável em certa medida a alguns âmbitos organizacionais; também não se discute que certas abordagens propostas pelo gerencialismo da *new public management*, que busca assimilar métodos empresariais à prática estatal, também podem ter sua valia em determinados contextos, desde que haja o devido cuidado de não transformar bens e valores públicos em bens e valores de mercado.

É evidente, porém, que tais abordagens parecem limitadas em face do dinamismo que vivenciamos nos tempos atuais, em que coexistem novas

46. *Idem*, p. 30.

realidades como as *startups*, a *economia colaborativa* e a *economia criativa*, os *crowdsourcings* e *crowdfundings*, os *coletivos urbanos*, os *movimentos de indignação* e outras práticas que representam ao mesmo tempo novas organizações econômicas e novas manifestações de sociabilidade, e somente são possíveis pela mediação dos meios tecnológicos de informação e comunicação.

Por essa razão, torna-se necessário construir novas práticas governamentais que sejam adequadas a esses tempos desafiadores, concebendo

um novo tipo de Estado, que não é o Estado-nação, mas que não o elimina, e sim o redefine. O Estado que se caracteriza por compartilhar a autoridade (ou seja, a capacidade institucional de impor uma decisão) através de uma série de instituições [...] O Estado-rede é a forma de sobrevivência do Estado na era da informação e da globalização. E a administração flexível e conectada é o instrumento indispensável do Estado-rede<sup>47</sup>.

Assim, tornam-se bem-vindas novas abordagens da atividade governamental que estabeleçam instâncias, mecanismos e procedimentos de negociação, coordenação e de articulação entre vários níveis – local, regional, nacional e supranacional – e vários atores – políticos, burocratas, agentes econômicos, ativistas sociais, cidadãos interessados –, com vistas à formação de um espaço público em que se possa construir soluções viáveis de forma pactuada.

Esse novo tipo de gestão pública implica um novo modelo de liderança, pois, em vez de adotar mecanismos *top-down* tradicionais, os gestores de rede “têm que possuir pelo menos algum grau de habilidade em negociação, mediação, análise de risco, construção de confiança, colaboração e gestão de projetos”<sup>48</sup>.

47. Manuel Castells, “Para o Estado-rede: Globalização Econômica e Instituições Políticas na Era da Informação”, em Luiz Carlos Bresser-Pereira (org.), *Sociedade e Estado em Transformação*, São Paulo/Brasília, Editora Unesp/Imprensa Oficial/Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 1999, pp. 165-169.

48. Stephen Goldsmith e William D. Eggers, *Governar em Rede: O Novo Formato do Setor Público*, Brasília, Enap, 2006, p. 199.

Na experiência brasileira, um exemplo interessante de governança em rede no desenho e na implementação de uma política pública pode ser encontrado na experiência do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Paic), em que a Assembleia Legislativa do Ceará constituiu o Comitê para a Eliminação do Alfabetismo Escolar, instância que contou com a participação de instituições de variada natureza: Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), União dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará (Undime-CE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação (Inep-MEC), Secretaria da Educação do Estado do Ceará (Seduc). Contou também com a participação das principais instituições universitárias.

Tal comitê realizou um diagnóstico da situação do processo de alfabetização no estado do Ceará, cujo principal aspecto foi a avaliação da aprendizagem de leitura e escrita das crianças que estavam cursando a segunda série do ensino fundamental nas escolas públicas de 48 municípios cearenses. A partir de tal constatação e das recomendações constantes no relatório final do comitê, a Associação dos Municípios do Estado do Ceará (Aprece) e a já citada Undime-CE, com a parceria técnica e financeira do Unicef, criaram o Programa Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Paic), por meio da celebração de um pacto de cooperação, visando desenvolver ações conjuntas em cinco áreas: avaliação da aprendizagem, gestão educacional, gestão pedagógica, educação infantil e literatura infantil.

Posteriormente, tal articulação foi encampada pelo governo do estado do Ceará, que aperfeiçoou os mecanismos de coordenação e avaliação, bem como criou incentivos que buscavam favorecer a implementação do programa. Tal experiência, que melhorou sensivelmente os níveis de proficiência dos alunos do estado, inspirou a replicação em nível nacional, que não teve o mesmo sucesso, provavelmente pela falta de capacidade por parte do governo federal em construir e coordenar uma rede de porte nacional<sup>49</sup>.

49. Carlos José Teixeira de Toledo, “Os Pactos de Alfabetização: Uma Análise Jurídica de Políticas Públicas Visando à Efetivação do Direito à Educação”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu*, n. 3, pp. 174-199, 2015, disponível em: <https://www.usjt.br/revistadireito/numero-3/11-carlos-jose-teixeira-toledo.pdf>, acesso em: 13 set. 2016.

## Conclusão: governança virtuosa em rede – favorecendo a autonomia e construindo um novo espaço público

José Eduardo Faria observa, com acuidade, que a disseminação dos meios tecnológicos de comunicação em rede, ao criar uma nova sociabilidade, propicia “novos marcos de significado, independentemente do contato direto com as pessoas”, permitindo aos indivíduos e grupos “acessar uma gama de novas experiências sociais e culturais, o que abre caminho para a articulação de ações conjuntas entre diversos atores e instâncias, possibilitando respostas oportunas a problemas comuns”<sup>50</sup>.

Não há dúvida de que alguns dos desafios da vida contemporânea têm sido mais bem enfrentados com base não apenas na inovação técnica mas também na forma como tais inovações propiciam “a construção de coletivos inteligentes, nos quais as potencialidades sociais e cognitivas de cada um poderão desenvolver-se e ampliar-se de maneira coletiva”, propiciando uma forma de *inteligência coletiva*, conforme propõe Pierre Lévy<sup>51</sup>.

Para citar dois exemplos bem distintos, mas semelhantes no que tange à multiplicação das capacidades pela atuação de *coletivos inteligentes*, cabe lembrar: a) o mapeamento do genoma humano, por meio de rede de instituições científicas em dezessete países, no projeto que durou treze anos e criou um modelo colaborativo que ainda é aplicado nas pesquisas do DNA humano; b) a melhoria na mobilidade urbana com aplicativos baseados na colaboração dos usuários, como Waze e Moovit, capazes de agregar informações e favorecer a coordenação de milhares de usuários-colaboradores, favorecendo o fluxo do trânsito nas grandes cidades.

Portanto, é necessário atentar para a singularidade desse momento histórico em que a lógica vertical e *top-down* da atuação estatal é colocada duplamente em cheque – pela perda da centralidade decisória deslocada no âmbito global e pelo desgaste da legitimidade da democracia representativa no âmbito local. Ao mesmo passo, forma-se uma nova sociabi-

50. José Eduardo Faria, *op. cit.*, no prelo, p. 6.

51. Pierre Lévy, *A Inteligência Coletiva: Por uma Antropologia do Ciberespaço*, trad. Luiz Paulo Rouanet, São Paulo, Loyola, 2015, p. 23.

lidade, centrada na *individuação* – que, conforme lição de Castells, não se confunde com individualismo, pois propicia a inserção da individualidade no âmbito de projetos coletivos – e na *autonomia*, na medida em que propicia a capacidade de um ator social em promover a construção de projetos com outros indivíduos, organizados em *redes* formadas de acordo com suas afinidades<sup>52</sup>.

O impacto disso na governança depende da capacidade das lideranças públicas de desenvolver uma compreensão mais apurada da alteração da *relação espaço-tempo*, e também da modificação dessa *sociabilidade*.

A *reconstrução da virtude prudencial*, antes explicada, favorece a compreensão das *contingências* do momento histórico e a instituição de um *processo deliberativo ponderado* que busque os *meios adequados* para a construção de uma *ação coletiva* pautada em uma *moralidade pública* capaz de favorecer, concomitantemente, a *autonomia* dos sujeitos na busca de seus objetivos pessoais e coletivos e a *equidade* na consideração de seus interesses.

Com base nesses elementos, é possível pensar em uma governança pública que transcenda os limites tradicionais da atuação estatal e favoreça a atuação colaborativa, em que a *autoritas* seja baseada na capacidade de articulação de projetos colaborativos, por meio de uma rede de instituições e atores reconhecidos como sujeitos autônomos e ao mesmo tempo capazes de promover coletivamente mudanças importantes na vida social.

Podemos pensar, assim, na articulação de variadas redes colaborativas, em que o Estado assume papel de *mediador* e *indutor*, mais do que *condutor*:

- **Educação em rede** – Os modelos educacionais tradicionais são enriquecidos com o uso de ferramentas colaborativas e priorizam a criação de capacidades de atuação autônomas e flexíveis que favorecem a construção de um projeto de vida dos alunos e a sua inserção em uma economia baseada na inovação, deixando de lado a acumulação acrítica de conhecimentos, réplica pedagógica de um modelo fordista de trabalho, já superado. Exemplo inspirador: o Núcleo Avançado em Educação (Nave), projeto em que a iniciativa privada e instituições públicas pactuaram a implementação de um modelo bem-sucedido na

52. Manuel Castells, *op. cit.*, 2012, p. 220.

formação de alunos com ênfase na criação de produtos de tecnologia de informação<sup>53</sup>.

- **Inovação em rede** – A capacidade fomentadora do Estado se articula com a iniciativa empresarial e com as instituições de pesquisa capazes de favorecer a integração local nos fluxos da nova economia, baseada fortemente na inovação e na competitividade. Exemplo inspirador: a colaboração estabelecida pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) da USP com quatro empresas nacionais de cosméticos, criando uma plataforma tecnológica compartilhada de desenvolvimento de nanotecnologias<sup>54</sup>.
- **Economia em rede** – O Estado favorece a criação de redes de produtores e consumidores que propiciam um uso mais eficiente dos recursos econômicos e ambientais. As chamadas *economia colaborativa* e *economia criativa* são modelos que devem ser fomentados, assim como o aperfeiçoamento de formas mais tradicionais de cooperação. Exemplo inspirador: a constituição das *smart grids* na distribuição multidirecional de energia elétrica, em que consumidores podem ser, ao mesmo tempo, produtores, sendo a atuação estatal imprescindível para quebrar a resistência de setores empresariais envolvidos na cadeia de energia<sup>55</sup>.
- **Participação em rede** – Existe a construção de mecanismos que tornam as instituições governamentais mais responsivas às demandas da coletividade, porém sem perder a necessária *imparcialidade*. Exemplo inspirador: o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) promoveu um *hackathon* (maratona-competição de desenvolvimento de *softwares*) para desenvolvimento de um aplicativo para *smartphone* como forma de acesso e interação com a base de dados do Índice de Efetivi-

53. Cf. Cristina Tardaguila, “Nave, a Menina dos Olhos do Rio”, *Carta Capital Educação*, 31 jan. 2014, disponível em: <http://www.cartaeducacao.com.br/reportagens/a-menina-dos-olhos-do-rio>, acesso em: 7 set. 2016.

54. Cf. Evanildo da Silveira, “Nas Profundas Camadas da Pele”, *Pesquisa Fapesp*, ed. 243, maio 2016, disponível em: <http://revistapesquisa.fapesp.br/2016/05/19/nas-profundas-camadas-da-pele>, acesso em: 7 set 2016.

55. Cf. o projeto brasileiro em “O Projeto”, *Redes Inteligentes Brasil*, [s.d.], disponível em: <http://redesinteligentesbrasil.org.br/o-projeto.html>, acesso em: 7 set. 2016.

dade da Gestão Municipal (IEGM), de maneira a dar acesso aos cidadãos a índices de qualidade de suas cidades e, ao mesmo tempo, permitir que os cidadãos forneçam informações e provoquem a atuação dos auditores do órgão<sup>56</sup>.

Vê-se, portanto, que a erosão da legitimidade e da efetividade dos governos dos Estados nacionais, em virtude da implosão de seus fundamentos paradigmáticos, implica a necessidade de erigir *espaços de governança pública multinível e multiatores*, e lideranças que atuem com especial *criatividade* e capacidade de *antevisão*, na busca dos *meios* adequados para desenvolver a ação coletiva em novos termos, propiciando que o Estado seja o catalisador de *subjetividades inclusivas*, ou seja, as que se formam com fundamento na devida consideração do espaço de *autonomia* e no direito ao *igual acesso a oportunidades de bem viver* para todos e cada um dos herdeiros desse pequeno e confuso planeta.

56. Cf. “TCESP Promove Hackathon para Criar App Voltado à Gestão Pública no País”, *Startupi*, 23 set. 2015, disponível em: <http://startupi.com.br/2015/tcesp-promove-hackathon-para-criar-app-voltado-a-gestao-publica-no-pais>, acesso em: 7 set. 2016.



# Revista *Árvore: Folhas de Poesia* e a impotência democrática: breve estudo

SONIA MARIA DE ARAÚJO CINTRA<sup>1</sup>

*A opacidade do poder é a negação da democracia.*

Norberto Bobbio

A busca da democracia no Ocidente tem-se efetivado de várias e inúmeras formas. Uma delas é por meio da cultura, e, mais especificamente, como se quer aqui apontar, da literatura. Nas palavras de Massaud Moisés, a literatura é um espaço privilegiado para travar

a luta contra a desumanização do ser humano, no culto das ideias e das crenças que lhe permitam regressar a si mesmo, à sua intrínseca natureza, e a dos seus semelhantes, para fazer face à crise de valores que nos ameaça de todos os lados [...], ou, ao menos, para suscitar que se desenvolva ao nosso redor a consciência da sua necessidade, para, em suma, como diziam os surrealistas, inspirados em Rimbaud, “mudar a vida”<sup>2</sup>.

Na relação ficção e realidade, Lílian Lopondo pondera: “As desventuras do protagonista são também as do leitor, o que equivale a dizer que a fluidez identitária suplanta os muros da ficção”<sup>3</sup>.

1. Doutora em letras clássicas e vernáculas pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP) e pós-graduada em ecologia e educação ambiental pelo Centro Universitário Padre Anchieta (UniAnchieta). Pesquisadora da Cátedra José Bonifácio, abrigada no Centro Ibero-americano (Ciba) do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da USP, e membro efetivo da União Brasileira de Escritores (UBE).
2. Massaud Moisés, Discurso de Posse à Cadeira n. 17 da Academia Paulista de Letras, São Paulo, 16 mar. 2000, disponível em: <http://www.academiapaulistadeletras.org.br/discursos.asp?materia=992>, acesso em: 7 jan. 2017.
3. Lílian Lopondo, “Um Relato Espe(ta)cular”, em Lílian Lopondo e Aurora Gedra Ruiz Alvarez (orgs.), *Leituras do Duplo*, São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2011, p. 135.

Do ponto de vista da história social da arte e da literatura, no que concerne à Europa do século xx, aprende-se com Arnold Hauser que “o novo século está repleto de profundos antagonismos; a unidade de sua concepção de vida está tão profundamente ameaçada que a combinação dos extremos mais distantes, a unificação das maiores contradições, torna-se o tema principal, frequentemente o único tema, de sua arte”<sup>4</sup>. Mais adiante, acerca do dualismo do ser, diz:

O dualismo do ser não é por certo, uma concepção nova, e a ideia da *coincidentia oppositorum* nos é muito familiar através da filosofia de Nicolau de Cusa e de Giordano Bruno, mas o duplo significado e a duplicidade da existência, a cilada e a sedução para o entendimento humano que se ocultam em todo e qualquer fenômeno da realidade, nunca foram vivenciados de maneira tão intensa quanto agora<sup>5</sup>.

A ênfase recai por toda parte na interrupção do movimento, no “*continuum* heterogêneo”, no quadro caleidoscópico de um mundo desintegrado:

O conceito bergsoniano de tempo sofre uma nova interpretação, uma intensificação e um desvio. O acento recai agora na simultaneidade dos conteúdos da consciência, na imanência do passado no presente, na convergência constante dos diferentes períodos de tempo, na fluidez amorfa da experiência interior, na imensidade sem limite da corrente do tempo onde a alma singra, na relatividade de espaço e tempo, ou seja, na impossibilidade de diferenciar e definir os meios através dos quais a mente se move. Nessa nova concepção de tempo quase todos os elementos da tessitura que formam a substância da arte moderna convergem: o abandono do enredo, o “método automático de escrita” e, sobretudo, a montagem técnica e a combinação de formas temporais e espaciais do filme<sup>6</sup>.

Desse modo, a arte genuína, progressiva, criativa, segundo o filósofo, só pode significar hoje em dia uma arte complexa: “Nunca será possível que

4. Arnold Hauser, *História Social da Arte e da Literatura*, trad. Álvaro Cabral, São Paulo, Martins Fontes, 2003, p. 996.

5. *Idem*, p. 967.

6. *Idem*, p. 970.

todas as pessoas derivem dela igual deleite e apreciação, mas a participação das massas nessa fruição pode ser ampliada e aprofundada. As condições prévias para o abrandamento do monopólio cultural são, sobretudo, econômicas e sociais. Não podemos fazer outra coisa senão lutar pela criação dessas pré-condições”<sup>7</sup>.

Nesse contexto, com relação a Portugal em nossos dias, diz Felipe González: “Quando observo a situação em Portugal, pergunto-me se alguém acredita, de boa-fé, que a situação social, econômica ou política melhorou com as políticas *austerizadas* dos resgates”<sup>8</sup>.

Recuando no tempo, à década de 1950, para melhor compreender a situação atual, encontramos, no auge do salazarismo<sup>9</sup>, um grupo de jovens poetas que criou a revista *Árvore: Folhas de Poesia*, sob o signo da universalidade e da liberdade. Alguns dos que faziam parte do grupo que se reunia na Cave do Martinho, ao lado do Teatro Nacional D. Maria II, em Lisboa: Albano Martins, António Carlos, Egito Gonçalves, João Rui de Sousa, José Bento e Vitor Matos e Sá. Albano Martins, em entrevista concedida a Cinda Gonda, em 1991, em Vila Nova de Gaia, diz: “Era aí que, praticamente, todas as tardes eu me encontrava com o Raul de Carvalho, quando vinha da faculdade, ligava pouca importância à faculdade. Gostava, sim, das coisas literárias. Lembro-me bem do Luís Amaro, do António Luís Moita. O Ramos Rosa, raramente, pois vivia em Faro, no Algarve”<sup>10</sup>.

O nascimento da revista *Árvore: Folhas de Poesia* corresponde à visão de mundo da época e deita luzes na poética do mundo atual, na busca da universalidade e da liberdade como forma de resistência e combate à fragmentação da existência, à censura e à hegemonia do mercado global, em

7. *Idem*, p. 992.

8. Felipe González, *À Procura de Respostas*, trad. João Govern, Lisboa, Matéria-Prima, 2015 (grifo do autor).

9. Utiliza-se aqui o termo “salazarismo” para designar o período de governo de Oliveira Salazar (1926-1968), conforme nomenclatura de Fernando Rosa e José Mattoso (org.), *História de Portugal*, Lisboa, Estampa, 1998, vol. 7: *O Estado Novo: 1926-1974*.

10. Albano Martins, Vila Nova de Gaia, 1991 (depoimento), *apud* Cinda Gonda, “Árvore: Breve História de uma Revista”, *Labirintos: Revista Eletrônica do Núcleo de Estudos Portugueses*, n. 4, 2008, disponível em: [http://www1.uefs.br/nep/labirintos/edicoes/02\\_2008/06\\_artigo\\_cinda\\_gonda.pdf](http://www1.uefs.br/nep/labirintos/edicoes/02_2008/06_artigo_cinda_gonda.pdf), acesso em: 22 fev. 2017.

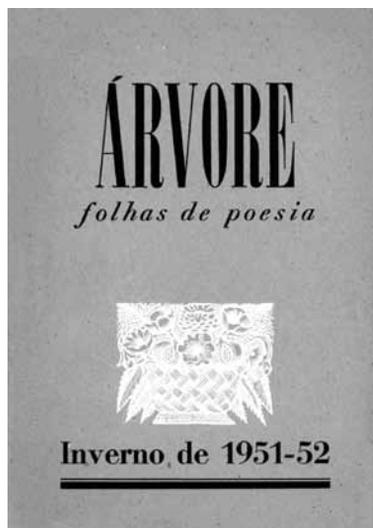
favor do respeito à identidade e à cultura própria de cada lugar, buscando sua interação por meio de ações singulares e criativas. As ideias de Sartre e sua postura contra o totalitarismo, o tema da liberdade constante em suas reflexões têm na obra de Vergílio Ferreira um marco da influência sartriana do existencialismo em Portugal. O periódico *Árvore* surgiu do encontro entre os estudantes António Luís Moita e Raul de Carvalho, nas aulas noturnas do Instituto Britânico, em Lisboa, quando ambos se interessaram pela única revista que trazia um artigo do filósofo francês. Logo depois, ambos já conversavam sobre a criação de uma revista que retomasse a experiência de *Orpheu*, aberta não só aos herdeiros de *Presença* e *Cadernos de Poesia*, mas que representasse um leque de toda a poesia da altura, em Portugal. O nome *Árvore* foi escolhido por Raul de Carvalho. Entre os que faziam parte do grupo da revista, que se afirmava sob o signo da universalidade e da liberdade, encontrava-se Albano Martins. Os três primeiros números traziam na capa as seguintes inscrições: *Árvore: Folhas de Poesia*; e, logo abaixo, uma ilustração discreta – um singelo cesto de vime trançado, contendo flores e folhas – era seguida da data de publicação: outono de 1951. Sobre o primeiro número de *Árvore* diz Cinda Gonda: “Habilmente estruturado, o primeiro número de *Árvore* rompe o silêncio imposto pelo regime; num jogo polifônico, vozes ali dialogam. Como ramos de uma mesma árvore que estendessem os braços ao infinito, indagam, questionam, renovam um panorama acentuado pela mesmice. [...] Realmente, *Árvore* inaugura um espaço indispensável à poesia”<sup>11</sup>.

Divulgada de mão em mão, a revista tem seu segundo número publicado no inverno de 1951-1952, com o mesmo formato, mais volumosa que a anterior e com uma dedicatória à memória de Sebastião da Gama, *amigo e poeta que perdemos*. Na primavera-verão de 1952, a publicação do terceiro número demonstra dificuldades e sinais de crise pela qual passava a revista, o desligamento de um de seus diretores e um volume menor de páginas. Contudo, registra-se o acolhimento da *Árvore* pela crítica especializada. Raul de Carvalho partilharia com Albano Martins o êxito alcançado na imprensa local e a repercussão da revista no exterior: “O Simões, no

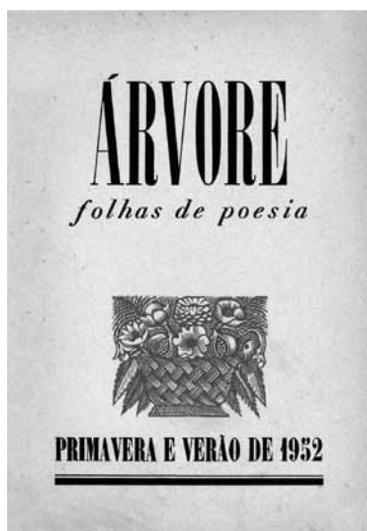
11. Cinda Gonda, *op. cit.*, p. 5, 2008.



Capa do n. 1 da revista.



Capa do n. 2 da revista.



Capa do n. 3 da revista.



Capa do n. 4 da revista.

‘Popular’ de ontem, 24, faz à *Árvore* 3 uma crítica extremamente honrosa para nós todos. Imagine você que a coisa adquire, na boca do Simões, categoria internacional”<sup>12</sup>.

Antes da publicação do número 4 da revista, os diretores sofreram interrogatórios coletivos e individuais por agentes da Polícia Internacional e de Defesa do Estado (Pide). À polícia do salazarismo cabia executar as decisões da censura. Em sentido contrário, na carta a Albano Martins, António Ramos Rosa diz: “Há um remorso que eu não queria ter amanhã: é o de não ter feito nada por essa poesia que eu estou certo que surgirá no nosso país – e que depende em grande parte da nossa lucidez, humanidade e audácia”<sup>13</sup>.

O número 4, último fascículo da *Árvore*, com textos de inegável qualidade, foi publicado à revelia da censura, em uma pequena tipografia, com máxima discrição. Repara-se na simplificação da ilustração da capa. Em nota final a revista publicou a notícia de morte de Teixeira de Pascoaes e Paul Éluard. O primeiro foi homenageado por Luís Amaro, que conclui: “Não pode o poeta responder a interrogações que também eram suas, – mas a grave beleza dos versos que nos legou ficará sendo, na Noite escura, uma luz de promessa”<sup>14</sup>, ou seja, uma alusão à opressão política que assolava o país naqueles dias e a esperança de liberdade. Paul Éluard, por sua vez, foi homenageado por Ramos Rosa: “Não nos cumpre ser profetas. Cumpre-nos, sim, sentir que Paul Éluard é um nosso guia e um nosso amigo, que a sua voz continua a ser a esperança, a confiança e a pureza de nosso mundo”<sup>15</sup>, reiterando a ideia de esperança vindoura pela voz do poeta. Cada um dos colaboradores do número 4 da revista, ou “fascículo”, como era chamado, apresentou aos leitores uma verdadeira síntese da arte poética, que aparecerá na obra de Albano Martins expressa, principalmente, nas paisagens criadas por sua lírica, em seu esplendor polissêmico,

12. Raul de Carvalho, carta a Albano Martins, Lisboa, 25 set. 1952, *apud* Cinda Gonda, *op. cit.*, p. 7, 2008.

13. A referida carta de Ramos Rosa se encontra no arquivo pessoal de Albano Martins. Cf. Cinda Gonda, *op. cit.*, p. 11, 2008.

14. *Árvore: Folhas de Poesia*, n. 4, p. 73, 1953.

15. *Árvore: Folhas de Poesia*, n. 4, pp. 73-74, 1953.

comprometido com a liberdade de expressão e com a esperança de dias melhores para Portugal. Um exemplo é o “Poema para Habitar”, dedicado a Raul de Carvalho, transcrito e analisado, mais adiante.

Em abril de 1953, o salazarismo pôs fim ao projeto da revista *Árvore: Folhas de Poesia*, e com um auto de apreensão, emitido pela Pide, suprimiu a publicação do número 4. Por seu valor histórico, o referido auto foi preservado entre os documentos de Albano Martins e é transcrito a seguir:

Aos dezesseis dias do mês de abril do ano de mil novecentos e cinquenta e três, nesta cidade do Porto e Livraria Internacional, sita à rua de Santo António número quarenta e três e quarenta e cinco, onde eu, José Trindade Roque, agente da Polícia Internacional e de Defesa do Estado, em serviço na subsecretaria desta polícia, daquela cidade, vim em cumprimento de ordem superior, [sic] apreender quatro exemplares da revista portuguesa *Árvore* [sic] sob a direção e a edição de António Luís Moita, António Ramos Rosa, José Terra, Luís Amaro, Raul de Carvalho, as quais fiz conduzir para a subsecretaria desta polícia nesta cidade. E para constar o presente auto, que vai ser assinado por Alberto Ferreira da Silva, na qualidade de gerente da referida livraria, pelas testemunhas José Felipe da Silva e Joaquim Pereira Moutinho, ambos agentes desta polícia e em serviço nesta cidade, e [sic] por mim agente apreensor que o datilografei<sup>16</sup>.

A inclusão desse breve histórico da *Árvore: Folhas de Poesia*, revista que abriu espaço à poesia portuguesa dos anos de 1950 e que, embora de duração efêmera (apenas 3 anos), teve papel relevante na resistência contra o regime salazarista em Portugal, ao alçar sua voz em favor da liberdade, por meio de poemas que traziam a marca da intervenção no campo social, ela lança luzes sobre a contextualização. A revista *Árvore: Folhas de Poesia* constitui fonte imprescindível de pesquisa, por contribuir para maior compreensão das paisagens poéticas na construção do sujeito criativo na lírica de Albano Martins, um de seus colaboradores, e da literatura portuguesa em seu mais amplo espectro.

16. Cinda Gonda, *op. cit.*, 2008, pp. 12-13.

Segundo o depoimento de Albano Martins<sup>17</sup>, seu oculto secretário e intenso colaborador, em 8 de maio de 2015, a revista *Árvore* era um espaço aberto às mais diversas tendências, desde que obedecessem ao critério de autenticidade, ou seja, da poesia encarada na sua “realidade específica”, estabelecido na introdução do número 1 de *Árvore*: “Nosso primeiro critério: o da autenticidade”. Nasceu, portanto, da necessidade, sentida por alguns poetas residentes em Lisboa, de criação de um amplo espaço de convergência e diálogo e, simultaneamente, de abertura às tendências e propostas mais inovadoras que, ao nível da linguagem e da compreensão do fenômeno poético (da poesia encarada na sua “realidade específica”), que contrariavam o formalismo, o “conformismo piegas”, o “lirismo bem-comportado” e o esteticismo que ameaçavam a poesia portuguesa no início dos anos de 1950 e não correspondiam aos anseios de liberdade e abertura para poetas da época.

Dir-se-á, lembra Albano Martins, no *e-mail* datado de 6 de maio de 2015, que o critério da *Árvore* é o mesmo dos *Cadernos de Poesia*: “A poesia é só uma”. E considera: “Independentemente das tendências, já se vê pelas páginas da revista que passaram os neorrealistas, sim, mas também os surrealistas (Mário Cesariny de Vasconcelos...), os tradicionalistas (David Mourão-Ferreira...) e outros”. O leque de colaboradores é vasto e aglutina as mais diversas tendências que se ramificam na nova fase da modernidade portuguesa. Apesar de ainda estar condicionada a certos modismos da época, a literatura expressa a angústia resultante da crise por que passa a Europa, voltando-se para a condição do homem lançado na correnteza da vida. Nesse contexto desponta a poesia de Albano Martins, reunida no livro de estreia do poeta *Secura Verde* (1950), e esparsamente publicada em *Árvore*.

O “Poema para Habitar” de Albano Martins, transcrito a seguir, consta dessa última publicação da revista *Árvore* e expressa a busca de plenitude pelo sujeito lírico:

17. Albano Martins, informação pessoal recebida por *e-mail*, em 6/5/2015, às 10h01min53s.

POEMA PARA HABITAR  
(A Raul de Carvalho)

A casa desabitada que nós somos  
pede que a venham habitar,  
que lhe abram as portas e as janelas  
e deixem passear o vento pelos seus corredores.

Que lhe limpem os vidros da alma  
e ponham a flutuar as cortinas do sangue  
— até que uma aurora simples nos visite  
com o seu corpo de sol desgrenhado e quente.

Até que uma flor de incêndio rompa  
o solo das lágrimas carbonizadas e férteis.  
Até que as palavras de pedra que arrancamos da língua  
sejam aproveitadas para apedrejarmos a morte<sup>18</sup>.

O poema transcrito é composto de três estrofes de quatro versos longos, livres e brancos, a significar a liberdade de ideia e expressão. Em andamento quase narrativo, a expressão “a casa desabitada” conota vazio e solidão, e pode ser compreendida como metáfora do ser humano em si, da casa propriamente dita, da pátria, do planeta e da própria poesia, dadas as circunstâncias em que se encontram. O pronome pessoal “nós” expressa a vontade comum, coletiva, do pedido para que a venham habitar. Por esse prisma, “fio de Ariadne” da análise, parece ser a ânsia de “religação eu-mundo”, o que pode se dar por meio do dialogismo, entendido como diálogo com o outro, com o diferente, conforme já se observou anteriormente, e pela vibração emotiva que percorre o poema como força erótica (integração com a vida por intermédio de Eros), como mítica-telúrica (interligação com a terra-mãe) ou como poética (a poesia como

18. Albano Martins, “Poema para Habitar”, *Árvore: Folhas de Poesia*, n. 4, p. 21, 1953. Foi mantida a ortografia original em todos os poemas transcritos neste artigo.

fundadora do real). Nos três sentidos, o processo de autoconsciência do sujeito lírico se evidencia na busca de transformação do eu e do mundo por meio da transmutação das imagens que conotam o estado de tristeza e miséria, opressão, censura e morte, presentes nas expressões “vidros da alma”, “cortinas do sangue”, “solo das lágrimas carbonizadas”, “palavras de pedra”, em imagens de liberdade, fertilidade, florescimento de beleza, da vida e da poesia, reunidas nos versos da terceira estrofe: “– até que uma aurora simples nos visite / com o seu corpo de sol desgrenhado e quente”, e reiteradas na quarta estrofe: “Até que uma flor de incêndio rompa” e até “apedrejarmos a morte”. Cabe notar que a imagem “sol desgrenhado”, entre outras, surpreende o leitor ao captar e expressar o inusitado de um momento, em consonância com as vanguardas.

A revista *Árvore* foi destinada a divulgar e a defender a criação poética de seu tempo. Os três primeiros números foram impressos nas Oficinas Gráficas de Ramos, Afonso & Moita Ltda. Acerca do título da revista, pode-se dizer que, do ponto de vista simbólico, a árvore é um dos símbolos mais ricos e difundidos, significativo da regeneração, do renascimento da vida, que sempre vence a morte, em perpétua ascensão para o céu. Sua verticalidade permite a comunicação dos três níveis do cosmos; “o subterrâneo, através das raízes sempre a explorar as profundezas onde se enterram; a superfície da terra, através de seu tronco e de seus galhos inferiores; as alturas, por meio de seus galhos superiores e de seu cimo, atraídos pela luz do céu”<sup>19</sup>. Da ilustração da capa, convém notar que a folha participa do simbolismo geral do reino vegetal como símbolo da felicidade e da prosperidade. Um buquê ou ramo de folhas designa o conjunto de uma coletividade, unida em uma ação coletiva e um pensamento comum.

Vários e sucessivos periódicos, como *Távola Redonda*, *Cassiopeia*, *Graal*, *Cadernos do Meio-Dia*, *Bandarra*, *Grifo*, *Circunlóquios*, *Cadernos do Passeio Alegre*, *Estranhar Pessoa* etc., deram continuidade ao movimento de revistas que teve como epicentro *Orpheu* (1915) e *Árvore* (1951), originando e ramifi-

19. Jean Chevalier e Alain Gheerbrant, *Dicionário de Símbolos: Mitos, Sonhos, Costumes, Gestos, Formas, Figuras, Cores, Números*, trad. Vera da Costa e Silva, 23. ed., Rio de Janeiro, José Olympio, 2009, p. 85.

cando o modernismo e as novas tendências literárias, estéticas e filosóficas em Portugal. Após o 25 de abril de 1974, a poesia liberta-se, expande-se em “uma outra poesia” mais a serviço do povo, da liberdade sociopolítica. E, conforme se aprende em Massaud Moisés, passada a primeira quadra de 1974, são retomadas as lendas de *Orpheu* e o espírito moderno de *Árvore*. Surgem de suas raízes e copa outras ramificações que abrigam grandes revelações no domínio da poesia, bem como no âmbito da prosa e na atividade dramática.

Ainda como contextualização, cabe destacar especialmente dos versos reunidos em *Secura Verde*, livro de estreia do poeta, lançado em 1950, ano que precedeu à publicação do número 1 da revista *Árvore*, o último poema do livro, no qual o poeta funde, por meio do oximoro “secura verde”, seu estado de ânimo e a situação do país, expressos na tensão semântica do substantivo e do adjetivo. Antes, porém, convém deter-se um pouco sobre o oximoro, figura retórica que se situa no campo do sentido conotativo, ajudando a definir determinados conceitos de difícil expressão, como é o caso da combinação de vocábulos paradoxais, em que ambos os termos se excluem, a fim de revelar que a conciliação de contrários é possível e, por vezes, indispensável para exprimir a verdade. O oximoro tem o objetivo de intensificar, mais que a antítese, a junção paradoxal, muitas vezes para despertar o efeito epigramático<sup>20</sup>, ou seja, de alusão crítica, às vezes, mordaz. Na expressão “secura verde” a tensão semântica entre o substantivo e o adjetivo revela a crítica breve e mordaz ao estado de ânimo do poeta e à situação do país, ambos oprimidos e inconformados com a realidade. A exemplo da natureza, que mantém vida latente na raiz, enterrada, o poeta guarda escondidas em seu silêncio as palavras “aves noturnas” que buscam “a luz do dia”:

20. Carlos Ceia (org.), *E-Dicionário de Termos Literários*, Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, 2010, disponível em: <http://edtl.fesh.unl.pt>, acesso em: 7 jan. 2017.

## SECURA VERDE

É verde esta secura, como é verde  
a raiz duma planta que secou.  
Posso ter o corpo aberto  
e não mostrar o que sou.

Meus versos podem ser tristes  
e eu ter profunda alegria.  
Aves nocturnas que buscam,  
inquieta, a luz do dia.  
(AED, 2010, p. 32)<sup>21</sup>

Ao propor uma comparação argumentativa, “como é verde / a raiz duma planta que secou”, o poeta atenua a contradição do título do poema, repetida no primeiro verso, e aponta para a complexidade, profundidade do ser planta e do ser humano. A palavra “raiz” evoca a ideia de profundidade, de secreto, de oculto, em oposição à palavra “corpo” que transmite uma imagem do exposto, do que é visto, sem, contudo, ser revelado seu interior. O mesmo se aplica à segunda quadra, em que o eu lírico do poema “Meus versos podem ser tristes”, do eu real do poeta “e eu ter profunda alegria”. A tensão contraditória do oximoro inicial “secura verde” prolonga-se até o fecho do poema, no qual os versos tristes são metaforicamente apresentados com “aves nocturnas que buscam, / inquieta, a luz do dia”. Em outras palavras, inquietações profundas que buscam a liberdade do ser, da expressão poética, da pátria, assim como ainda verde a raiz da planta que secou continua seu trabalho subterrâneo pelo reverdecer da planta à luz solar.

Em se tratando de poeta do mundo contemporâneo, faz-se necessária uma visão panorâmica da lírica de Albano Martins, para apresentar alguns traços de sua imensa e complexa obra poética, em incessante produção.

21. Adotou-se AED para designar o livro *As Escarpas do Dia: Poesia 1950-2010*, Porto, Afrontamento, 2010.

Nesse sentido, compreender a função das vanguardas parece ser fundamental. Lê-se em Augusto de Campos:

Entender a vanguarda como busca febricitante do novo pelo novo, como mera estética do provisório e o extravagante, é desentender totalmente a raiz de sua necessidade. O que fizeram as vanguardas das primeiras décadas foi criar os pressupostos da linguagem artística de nossa época, correspondendo à Revolução Industrial e antecipando a Revolução Tecnológica, no contexto da evolução científica e das transformações sociais do mundo moderno. E o que fizeram as novas vanguardas da segunda metade do século foi retomar e desenvolver essas propostas, que a catástrofe das duas grandes guerras e a intervenção opressora dos regimes totalitários de esquerda e de direita haviam interrompido e sufocado<sup>22</sup>.

Citado por José Fernández-Albertos<sup>23</sup>, na videoconferência da Cátedra José Bonifácio, em 29 de junho de 2016, Ignacio Sánchez-Cuenca, em sua obra *La Impotencia Democrática*<sup>24</sup>, ressalta os mecanismos das falsas democracias que não incluem as demandas sociais, políticas e culturais da população e limitam a atuação do sistema político ao interesse do poder do mercado global pautado pela austeridade econômica das políticas de governanças ainda existentes no mundo atual. Nesse sentido, Rocío Martínez Samper i Rodrigo, em videoconferência na mesma data, lembra a importância da transparência nas atividades dos deputados nas contradições dos interesses públicos e privados.

Em contravapor aos regimes de recessão, a revista *Árvore: Folhas de Poesia* constitui a potência democrática revelada pela poesia, em sua originalidade e autenticidade. E Albano Martins, a exemplo de Violeta Parra,

22. Augusto Campos, *Poesia Antipoesia Antropofagia & Cia*, São Paulo, Companhia das Letras, 2015, p. 291.

23. José Fernández Albertos, “La Crisis, Europa y el Futuro de la Democracia: Una Lectura de ‘La Impotencia Democrática’ de Ignacio Sánchez-Cuenca”, *El Diario*, 24 mar. 2014, disponível em: [http://www.eldiario.es/piedrasdepapel/Europa-Impotencia-Democratica-Ignacio-Sanchez-Cuenca\\_6\\_242235775.html+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://www.eldiario.es/piedrasdepapel/Europa-Impotencia-Democratica-Ignacio-Sanchez-Cuenca_6_242235775.html+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br), acesso em: 22 fev. 2017.

24. Ignacio Sánchez-Cuenca, *La Impotencia Democrática: Sobre la Crisis Política de España*, Madri, Los Libros de la Catarata, 2014.

Vinicius de Moraes, Tom Jobim, Geraldo Vandré, Caetano Veloso, Chico Buarque e tantos outros poetas e músicos ibero-americanos, cuja lírica demanda pesquisa acurada e estudo aprofundado – a serem realizados em paralelo, posto distanciarem-se muito do tema aqui proposto e se alongarem mais do que o espaço destinado a este capítulo permite –, coloca sua força criadora e seu talento artístico em favor da liberdade de expressão e contra a censura e o engodo, enfatizando, por meio da razão sensível, as autênticas denúncias e demandas sociopolítico-culturais da população. O periódico *O Pasquim*, veiculado nos “anos de chumbo” do Brasil, de tom satírico, com o humor a dizer a verdade contra a censura e a opressão, contou com a colaboração de expoentes literários e cartunistas como Millôr Fernandes, Henfil, Ziraldo, entre outros. Segundo reportagem publicada por uma agência de notícias espanhola: “O ex-presidente de governo Felipe González criticou a Europa por estar fazendo uma política de austeridade que, levada a seu extremo, é de austericídio”<sup>25</sup>. Recentemente, a Academia Paulista de Letras (APL) promoveu uma exposição interessante sobre o franquismo, a morte de Federico García Lorca, o mistério do lugar onde seu corpo foi arremessado, a homenagem que Flávio de Carvalho prestou a ele, com a escultura inaugurada em 1968, que por duas vezes foi destruída por seguidores de ideologia antagônica. Na ocasião, segundo lembra o artigo publicado por José Renato Nalini<sup>26</sup>, manifestaram-se inúmeros acadêmicos, entre eles, a ficcionista Lygia Fagundes Telles, os poetas Paulo Bomfim, José Fernando Mafra Carbonieri e Renata Pallottini, também dramaturga, a jurista Ada Pellegrini Grinover, a escritora Anna Maria Martins, o sociólogo José de Souza Martins, o bispo dom Fernando Antônio Figueiredo, o ministro José Gregori, o economista José Pastore, o maestro Júlio Medaglia, o cartunista Mauricio de Sousa, os professores Gabriel Chalita, presidente da APL, Celso Lafer e José Goldemberg, entre outros acadêmicos.

25. “Felipe González Advierte de que la Política de Austeridad de Europa ‘Llevada a Su Extremo’ Es ‘de Austericidio’”, *Europa Press*, 6 maio 2013, disponível em: <http://www.europapress.es/extremadura/noticia-felipe-gonzalez-advierte-politica-austeridad-europa-llevada-extremo-austericidio-20130506143019.html>, acesso em: 9 set. 2016 (tradução nossa).

26. José Renato Nalini, “Tardes Mágicas”, *Jornal de Jundiá*, p. 2, 11 set. 2016.

Há, portanto, esperança de “mudar a vida”, mesmo dentro de um quadro de políticas *austerizadas* de resgate, aplicando-se o mesmo a Portugal, Espanha, Itália, Grécia, Irlanda e a outros países da América ibérica que sofrem com essa situação periférica de união monetária imperfeita que tem alimentado desequilíbrio e não dispõe de mecanismos de ajuste das variedades do mesmo tipo de crise, sobretudo por escassez de diálogo com a população e transparência dos gestores públicos para transformação de nossas, incluído o Brasil, sociedades e economias de acordo com as reais demandas sociais. Para Norberto Bobbio, “como ideal de governo visível, a democracia sempre foi contraposta a qualquer forma de autoritarismo, a todas as formas de governo em que o sumo poder é exercitado de modo a ser subtraído na maior medida possível dos olhos dos súditos”<sup>27</sup>.

O geógrafo Milton Santos<sup>28</sup>, ao analisar a “globalização perversa”, essa realidade social da fome, miséria, pobreza, pondera que ela resulta no alastramento dos males espirituais e morais, como os egoísmos, os cinismos, a corrupção, e propõe uma globalização mais humana, democrática, participativa e consciente. Há condições técnicas, diz ele, precisamos de condições socioculturais para que ela ocorra. O professor Pedro Dallari, em aula inaugural da disciplina Temas Contemporâneos da Ibero-América, no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), em 13 de setembro de 2016, salientou que, em sentido amplo de Ibero-América, para além do sentido econômico, é na cultura que vamos resgatar algo mais revelador de nossa identidade.

Nesse diapasão, nas publicações da revista *Árvore: Folhas de Poesia* e no “Poema para Habitar”, de Albano Martins, a poesia cumpre seu papel de potência democrática, constantemente atualizada pelo olhar e reflexão do leitor, colocando por terra barreiras de tempo-espço e retecendo o *continuum* heterogêneo da própria existência. Nas palavras de Raquel de Sousa Ribeiro, “Albano Martins, poeta português contemporâneo, autor

27. Norberto Bobbio, “O Poder Invisível”, em *Democracia e Segredo*, org. Marco Revelli, trad. Marco Aurélio Nogueira, São Paulo, Editora Unesp, 2015, p. 29.

28. Milton Santos, *Por uma Outra Globalização: Do Pensamento Único à Consciência Universal*, Rio de Janeiro, Record, 2000.

de poemas geralmente curtos, mas de longa ressonância, acordando experiências adormecidas dos leitores, também, para eles, intensas de significação e emoção”<sup>29</sup>. O mesmo se aplica à prosa de ficção que expressa as autênticas e férteis *matrizes do imaginário ibero-americano*, com sua riqueza simbólica, arqueologia mítica e invenções atualizadas, abordadas pela professora e escritora Nélida Piñon, coordenadora da Cátedra José Bonifácio em 2015, que enaltecem a soberania da criação por meio de uma escrita poética e intérprete da realidade, favorecendo a flexibilidade necessária ao diálogo e à polifonia, nas autênticas relações internacionais, na busca da harmonia e da paz entre povos e nações.

29. Raquel de Sousa Ribeiro, “Versátil em Tempo de Celebração”, em Sônia Cintra, *Versátil*, São Paulo, In House, 2014, p. 224 ss (posfácio).

# Instrumentos de participação social: uma análise das influências sociopolíticas na organização do Estado brasileiro

RODRIGO MASTEGUIM PIMENTA<sup>1</sup> • MARTIN JAYO<sup>2</sup>

## Introdução

Os instrumentos usados para dar mais voz à sociedade latino-americana sobre determinadas políticas públicas ainda se apresentam limitados e pouco eficazes na promoção da participação social. Indiscutivelmente, se comparado ao período de regime militar, o Estado brasileiro, por exemplo, tem desenvolvido e implementado diversos mecanismos de fomento à participação social, como os conselhos de políticas públicas e os orçamentos participativos. Contudo, como aponta uma parte da literatura brasileira sobre participação social, muitos desses mecanismos institucionalizados pela atual Constituição não seriam capazes de ressonar demandas da sociedade para o Estado ou gerenciar os conflitos de grupos antagônicos entre si, como se proporião ao serem formulados.

Para contribuir com o conhecimento acerca dos instrumentos organizacionais de participação civil na América Latina, este capítulo tem o objetivo de apresentar como o processo histórico sociopolítico vivido pelos últimos governos democráticos no Brasil influenciaram a gestão da administração do poder público no que caberia a utilização de instrumentos legais de participação da sociedade civil comuns nos três níveis federativos (União, estados e municípios).

1. Mestrando do Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP).
2. Professor doutor do Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da EACH-USP.

Primeiramente, terá início com uma análise do fenômeno sociopolítico brasileiro ocorrido entre os anos de 1970 e 1980, momento em que ocorreu a emergência de movimentos e organizações sociais reivindicatórias que protagonizaram o contexto político da transição democrática e que influenciaram a institucionalização de mecanismos de participação social na Constituição de 1988. Em seguida, paralelamente a esse contexto, seguirá a análise de como o movimento neoliberalista conduziu à atual interpretação e usos dos conceitos de democracia e cidadania empregados no desenho de instrumentos de participação social. Por fim, para exemplificar alguns desafios institucionais encontrados nos mecanismos de participação social, o que a literatura de participação social tem dito acerca da capacidade de ação e legitimidade de um dos principais mecanismos de participação social usados no Brasil: os conselhos de políticas públicas.

Essa é uma pesquisa qualitativa. Uma revisão bibliográfica de textos usados pela literatura brasileira de análise de políticas públicas. Serão apontadas análises de autores como Evelina Dagnino, Maria da Glória Gohn, Leonardo Avritzer e Rebecca Abers ao se tratar de participação social, democracia e políticas públicas.

## **Participação civil no Brasil contemporâneo**

Ao analisar os fenômenos políticos que acompanharam as atuais mudanças da democracia representativa em sociedades sul-americanas, como Argentina, Brasil ou Chile, depara-se com um marco histórico comum que daria o tom do atual paradigma político. Esse ponto na linha temporal é visto por muitos autores como o a transição dos regimes ditatoriais para os regimes democráticos.

No Brasil, em particular, as transformações de paradigmas vindas com a atual democracia são representadas pelas ciências políticas e ciências econômicas por meio da observação da emergência de uma sociedade civil organizada interna, suplementar a um modelo de Estado frágil às turbulências no mercado internacional dos anos de 1970.

A instituição da participação cidadã nos processos de elaboração de estratégias e de tomada de decisão nas políticas públicas no Brasil tal como se conhece hoje, pode ser datada com o surgimento de movimentos de resistência política a um Estado regido por uma elite militar. Esses movimentos foram inúmeros e atuavam em diferentes setores sociais, como comunidades eclesiais de base, organizações sindicais, associações de moradores, organizações internacionais, grupos econômicos e, até mesmo, algumas categorias do funcionalismo estatal.

Maria da Glória Gohn<sup>3</sup> e Evelina Dagnino<sup>4</sup> apontam que esse período recente da nossa história teria sido marcado por uma intensa pressão de movimentos políticos nacionais e de organismos estrangeiros por mais abertura política. Esse fenômeno pode ser visto pelas reivindicações de reconhecimento e expansão de direitos sociais, econômicos e políticos de setores mais populares da sociedade civil, principalmente daqueles com baixa ou inoperante influência política.

Desde uma visão mais genérica, seria possível expressar que o que se buscava na redemocratização do país era o direito de eleger representantes para os cargos políticos, de ter livre manifestação ideológica e de legalização de segmentos sociais. Esse novo paradigma denotou-se nas mudanças das regras do controle social e das novas formas de fazer políticas públicas pelo Estado brasileiro.

O conceito de participação social passa a se tornar um dos principais termos articuladores no repertório das demandas sociais, principalmente de movimentos populares da época, atribuindo-se ao sentido de participação não apenas o simples reconhecimento de demandas como também a instituição de canais de participação na tomada de decisão das políticas públicas de interesses comuns<sup>5</sup>.

3. Maria da Glória Gohn, *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*, São Paulo, Cortez, 2007.

4. Evelina Dagnino, “¿Sociedad Civil, Participación e Ciudadanía: De Que Estamos Falando?”, em Daniel Mato (org.), *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización*, Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (Faces)/Universidad Central de Venezuela (ucv), 2004, pp. 95-110.

5. Maria da Glória Gohn, *op. cit.*, 2007.

Esse conceito de participação civil, que veremos institucionalizado ao tratar sobre a Constituição federal de 1988, carregaria consigo bases de ideais liberais e podem ser vistos pela análise de política pública como um fenômeno da pressão popular direcionado ao modo de operação de órgãos do poder público, em particular àqueles de organização administrativa mais próximos aos problemas cotidianos da população.

Nesse momento histórico, participar, em princípio, seria garantir o não monopólio do Estado nas decisões que influenciariam toda a sociedade. Como apontado por Gohn<sup>6</sup>, naquele momento, participar “se restringiria a uma aspiração à criação de canais, de organização e de estruturas que viabilizassem a presença física de representantes da sociedade civil nas estruturas estatais. Participar era ter gente lá”.

Pela própria característica autoritária e corporativista das políticas estatais entre os anos de 1960 e 1970, seria no berço da sociedade civil que os movimentos atingiriam espontaneidade e autonomia para se configurar como força de transformação, e apenas a partir dos anos de 1980 eles buscariam organizar-se com o propósito de influenciar a arquitetura das instituições estatais e ir de encontro aos esforços dos cargos eletivos em preservar um sistema de privilégios historicamente fechado aos grupos populares<sup>7</sup>.

O desenvolvimento de mecanismos de organização da sociedade civil é visto como um dos elementos mais importantes na democratização das políticas brasileiras nas últimas décadas. Novos instrumentos, como as chamadas “emendas populares” em importantes áreas de políticas públicas, como saúde, assistência social, políticas urbanas e as de meio ambiente provocaram o surgimento de um conjunto de instituições participativas, como os conselhos de políticas públicas, capazes de interferir na tomada de decisão das políticas estatais<sup>8</sup>.

6. *Idem*, p. 52.

7. Rebecca Abers, “Motivação e Sinergia no Planejamento Participativo”, em x Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Belém, 2005.

8. Leonardo Avritzer, “Instituições Participativas e Desenho Institucional: Algumas Considerações sobre a Variação da Participação no Brasil Democrático”, *Opinião Pública*, vol. 14, n. 1,

Passam a existir formas diferenciadas de incorporações de cidadãos e organizações da sociedade civil na deliberação de políticas públicas, estabelecendo novas maneiras de mediação representativa entre Estado e sociedade por meio da institucionalização formalmente organizada e vinculada às estruturas estatais. Abers<sup>9</sup> agrega a essa perspectiva ao concluir que o formato dos conselhos aplicados no País, combinando representação de organizações sociais e órgãos do Estado, foi resultado direto não apenas de pressões de movimentos sociais como também de uma burocracia reformista. Do mesmo modo, o surgimento, nas últimas décadas, de mecanismos de participação, como os conselhos institucionalizados no aparato estatal, também deve ser visto como uma inovação à lógica tradicional de elaboração e deliberação de políticas públicas e como um catalisador de novas maneiras de representação democrática na sociedade brasileira<sup>10</sup>.

Aliado a esse contexto em que diversos movimentos sociais influenciaram a institucionalização de mecanismos legais de participação civil, também cabe pontuar como o movimento neoliberal presente em muitos governos latino-americanos nos anos de 1990 influenciam na capacidade de criação de arenas democráticas dentro do Estado brasileiro.

## Participação social no Brasil neoliberal

Como apresentado por Evelina Dagnino<sup>11</sup> e Rousiley Maia<sup>12</sup>, tendo apoio no debate político dos anos de 1980 sobre o desenho jurídico no qual a Constituição de 1988 estava sendo desenhada, é possível notar que o entendimento de participação da sociedade civil no desenho institucional

pp. 43-64, 2008, disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>, acesso em: 6 jan. 2017.

9. Rebecca Abers, *op. cit.*, 2005.

10. Julian Borba e Lígia Helena Hahn Lüchmann, “A Representação Política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas”, *Urbe*, vol. 2, n. 2, pp. 229-246, jul.-dez. 2010.

11. Evelina Dagnino, *op. cit.*, 2004.

12. Rousiley C. M. Maia, “O Papel Democrático da Sociedade Civil em Questão”, *Lua Nova*, n. 81, pp. 147-174, 2010.

brasileiro pode ser visto como um marco no processo de construção democrática, tanto no campo institucional como no simbólico.

Para as autoras, o sentido de participação na sociedade brasileira corresponderia ao diagnóstico de que por meio da ação da cidadania representativa teria sido historicamente impossível avançar na radicalização da democracia no Brasil. Isso significa que a democracia representativa não tinha sido capaz, tal como ainda não seria, de diminuir as profundas desigualdades histórica no país.

A intenção de fortalecer a cidadania e a garantia de direitos apontava para o fato de que era preciso avançar na configuração do processo decisório. Assim, somente uma participação em que a sociedade fosse capaz de atuar diretamente no processo decisório era, e ainda é, vista como o meio pelo qual será possível confrontar a questão fundamental da democracia que é a desigualdade nas suas variadas manifestações (econômicas, de gênero, racial, religiosa, entre outras).

Como apresentado, o sentido da criação de espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade foi dado pelos movimentos sociais organizados que surgem como uma grande força de pressão desde meados dos anos de 1970. Ao defenderem suas demandas específicas, como educação, saúde, saneamento básico, entre outros, esses movimentos estavam contribuindo para a luta da resistência democrática no momento de desenharmos a Carta Constitucional. Naquela ocasião, graças a uma correlação de forças, foi possível debater sobre vários modelos possíveis de democracia e formular um marco institucional que estendeu e criou novos direitos e, principalmente, garantiu formalmente a possibilidade de participação da sociedade nas decisões políticas.

Isso aconteceu de muitas formas, a começar pelo artigo 1º da Constituição: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição”<sup>13</sup>. Essa instituição da possibilidade da participação popular por mecanismos como plebisci-

13. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm), acesso em: 13 fev. 2017.

to, referendo, iniciativa popular de lei etc. favoreceu o surgimento de espaços públicos de participação paritária entre o Estado e a sociedade civil – como é o caso dos conselhos de políticas públicas nos municípios, estados e no governo federal, entre outros arranjos participativos, como audiências, consultas, fóruns ou orçamentos participativos.

Contudo, mesmo com o ganho político dos movimentos de pressão da sociedade, esses mecanismos, a exemplo os conselhos participativos, vistos como importantes instrumentos democráticos, ainda resultam em grande medida de ações de controles de gestão tradicionais.

Se no período do debate constitucional brasileiro havia um clima favorável a uma “Constituição cidadã”, ele se altera rapidamente com o início da implementação no Brasil do projeto neoliberal, marcado com a eleição de Fernando Collor de Mello em 1989. Dagnino<sup>14</sup> vai apontar para o esvaziamento dos conceitos de participação civil e de cidadania configurados na Constituição.

Para a autora, a partir desse momento houve um confronto que constituiu uma “confluência perversa” que seria o encontro no tempo da vitória do projeto democratizante na Constituição de 1988 com o início de um projeto neoliberal radicalmente oposto (aqui entendidos como representações do que deve ser a vida em sociedade e que orientam a ação política dos diferentes sujeitos). O que haveria de particular nessa confluência seria o fato de que ambos os projetos se utilizam de referências políticas em comum, como o fortalecimento da sociedade civil, da democracia, da participação e da cidadania, entre outros, e que seriam, no nível do discurso político, compartilhadas por ambos os projetos.

No uso dessas referências, o antagonismo e o conseqüente conflito histórico-social seriam diluídos no debate político. Essa apropriação comum se tornaria perversa, pois seria no reconhecimento do conflito dado pelo fato de que as pessoas defendem ideias distintas que seria possível encontrar o elemento central à radicalização da democracia. Um sistema de governo que deve legitimar o conflito e, principalmente, ser capaz de

14. Evelina Dagnino, *op. cit.*, 2004.

propor soluções para dar visibilidade, publicizar e administrar o conflito social via debate, discussão, negociação e a formulação do consenso.

A origem do significado de participação, a qual emerge como importante meio para a construção de um sistema político e uma sociedade mais igualitária, vem da concepção da partilha do poder do Estado com a sociedade. No projeto neoliberal, a participação assumiria um significado diferente. Embora a sociedade civil continuasse a ser vista como um ator fundamental, o papel atribuído a ela no projeto neoliberal não era de compartilhamento do poder.

Para que o projeto neoliberal fosse aplicado em muitos países latino-americanos foi necessária uma nova configuração do Estado. Reduziu-se sua presença na prestação de serviços sociais, tornando-o mais ágil e eficiente. Isso implicou a transferência de muitas das responsabilidades públicas do Estado para o mercado ou para a sociedade civil.

Nesse sentido, o papel da sociedade civil no projeto neoliberal é de que ela assumisse as responsabilidades públicas do Estado por meio da promoção de serviços. Contudo, uma fragilidade desse modelo é a incapacidade das organizações da sociedade civil de garantir direitos. Nesse novo contexto, a educação ou a saúde, por exemplo, deixam de ser direitos e se transformam em serviços que são comprados no mercado ou fornecidos por organizações da sociedade civil por intermédio de parcerias com o Estado<sup>15</sup>.

A multiplicação de organizações não governamentais respondeu diretamente a essa nova faceta do Estado neoliberal por serem interlocutores confiáveis, menos conflitivos, terem inserção social e serem capazes de prover a eficiência buscada pelo governo neoliberal por meio de suas competências técnicas.

Esse processo de busca da capacidade de formular e implementar projetos no modo eficiente do projeto neoliberal nessas organizações também fez com que muitas delas, que prestam serviços públicos, diluíssem o vínculo orgânico com os movimentos sociais de pressão que as constitui.

Uma parte notável da interlocução entre o projeto liberal com o projeto participativo se dá pelos setores da sociedade que atuam nos espaços de

15. Rousiley C. M. Maia, *op. cit.*, 2010.

participação no Estado. Em razão do papel de interlocutoras entre o Estado e sociedade civil, “muitas ONGs passam também a se ver como ‘representantes da sociedade civil’, num entendimento particular da noção de representatividade. Consideram ainda que sua representatividade vem do fato de que expressam interesses difusos na sociedade, aos quais ‘dariam voz’”<sup>16</sup>.

Esse novo papel da sociedade civil se distancia do papel de sociedade civil como sujeito político que deve partilhar o poder do Estado. Nesse momento, a ideia de participação está vinculada à ideia de eficiência como princípio norteador do funcionamento da sociedade moldada no mercado.

Democracia participativa propõe repensar a centralidade democrática na vida dos cidadãos. Não apenas democratizar a política como também a sociedade. É necessário provocar a democracia direta na medida do possível, buscando caminhos para atingir uma igualdade coletiva. Participar é um meio pedagógico, aprende-se com a participação, pois ensina a aprender com suas escolhas. A participação leva a apreender, a desenvolver. A cidadania não deve surgir de uma força *top-down*, é necessário que ela tenha origem nos cidadãos. As conquistas cidadãs incentivam a ação coletiva da sociedade civil, elas demonstram quanto se pode desenvolver como sociedade<sup>17</sup>.

A democracia liberal possibilita a abertura de caminhos participativos no governo e no Estado. É necessário desenhar instituições que – como um “círculo virtuoso” – ampliem espaços participativos em que se combatam as desigualdades sociais. O Estado precisa reconhecer e legitimizar essas ações e criar espaços para ouvir os grupos organizados. As associações são parte da sociedade civil, pois é em seu âmbito em que se buscará legitimidade e se desencadeará o ativismo político. Um Estado verdadeiramente democrático tem que ser ativo e presente nos debates sociais para evitar a apropriação do poder por certos grupos e ser o indutor da transformação da base material.

Uma forma tradicionalmente encontrada em muitas organizações para trazer a oitiva e preferências de diversos setores sociais para dentro do

16. Evelina Dagnino, *op. cit.*, 2004, p. 101.

17. Rousiley C. M. Maia, *op. cit.*, 2010.

Estado é a formação de conselhos de políticas públicas. Muitos estudos apontarão que mesmo com a abertura de novos espaços esse mecanismo de participação pode se tornar excludente e representar a institucionalização de um sistema de controle restrito a poucos grupos.

## **Os conselhos de políticas públicas**

Ao tratar sobre as características que os conselhos foram assumindo desde o início dos anos de 1980, Gohn aponta que

para os que estavam engajados na busca de redemocratização do Estado, inicialmente o processo concentrou-se na questão dos conselhos em todos os níveis federativo, priorizando no debate a dicotomia de caráter que deveriam ser: consultivo, para auxiliar a população, ou normativo/representativo, com poder de decisão. Firmaram-se as primeiras experiências de conselhos de gestão da coisa pública em uma ampla gama de tipos, que ia dos conselhos comunitários aos conselhos de escola, da saúde às câmaras de gestão de setores variados, como transporte, conselhos da condição feminina, do negro etc.<sup>18</sup>

Ainda sobre seus aspectos, três tipos de conselhos surgiram no Brasil nas últimas décadas: primeiramente, aqueles formados pelo Poder Executivo para a mediação dos movimentos e organizações da sociedade civil; em segundo lugar, com outra perspectiva, os conselhos populares, constituídos de movimentos de setores da sociedade civil ou de suas organizações para a relação com o poder público; e, por último, os conselhos do tipo institucionalizados, originados por leis do Poder Legislativo para dar a possibilidade de participação na gestão dos negócios públicos, como os conselhos gestores de políticas públicas<sup>19</sup>.

Os conselhos gestores de políticas públicas, característicos desde os anos de 1990, trouxeram consigo um processo de inovação à gestão estatal

18. Maria da Glória Gohn, *op. cit.*, 2007, p. 55.

19. *Idem, ibidem.*

ao reordenar as políticas públicas em um sentido de governança democrática de mais interação entre o governo e a sociedade civil.

Prescritos na Constituição de 1988 e em muitas leis nacionais, além de configurarem-se como instrumento mediador na relação sociedade-Estado, os conselhos se tornaram importantes ferramentas de expressão, representação e participação popular no Brasil. Além disso, atualmente, os conselhos gestores também se configuram como requisito básico para a obtenção de importantes repasses de recursos financeiros no nível federal para estadual e/ou municipal (por exemplo, recursos sociais a partir de 1996) e até mesmo para a obtenção de financiamento por instituições internacionais (como o Banco Mundial).

Para Abers<sup>20</sup>, o processo de redemocratização da sociedade brasileira, o qual provocou incessante busca por novas formas de participação civil e uma redefinição na relação entre Estado e sociedade, refletiria por meio dos conselhos gestores como a arena onde se dariam essas novas interações. Segundo a autora<sup>21</sup>, por exemplo, até 1999 mais de 39 mil conselhos já haveriam sido criados no Brasil denotando uma proliferação desses mecanismos em todos os três níveis administrativos do país. Assim eles se encontrariam inseridos nas estruturas dos órgãos vinculados ao Poder Executivo – por força de lei – dando possibilidade de segmentos em políticas públicas específicas, suporte e assessoria às decisões de alocação dos recursos públicos e até mesmo na indução de comportamentos de agentes sociais.

Mesmo com diferenças entre si em razão de suas origens formais, composição e atribuições, os conselhos compartilhariam de algumas características, como sua criação por lei, autoridade formal como determinadores de normas, planos e até mesmo de alocação de recursos financeiros em suas áreas de atuação. Eles têm se caracterizado também pela distribuição paritária entre representantes estatais (distribuídos entre a administração direta e indireta) e sociais (eleitos por organizações de cada categoria social).

20. Rebeca Abers, *op. cit.*, 2005.

21. Ipea, 2005, *apud* Rebeca Abers, *op. cit.*, 2005.

A literatura não aponta dúvidas ao reservar às associações cívicas assentos permanentes em fóruns deliberativos de políticas públicas, sendo contra padrões decisórios de fundos tecnocráticos e excludentes de muitos grupos populares. Contudo, mesmo com a abertura de novos espaços, a literatura também conduz a certas dúvidas se esses mecanismos de participação poderiam contribuir para que grupos marginalizados sejam priorizados de fato pelo Estado.

Maria da Glória, por exemplo, apontará que, por terem sido constituídos em um contexto de notável caráter neoliberal nos anos de 1980, muitos conselhos seriam desacreditados enquanto sua ideologia militante e espaços de participação ativa e real, mesmo não sendo possível negar que eles seriam oriundos de lutas e demandas sociais por mais e melhor participação social.

Ao contrário do voto universal, nos conselhos a representação da sociedade organizada se constitui por critérios de especialização e envolvimento ativo em suas áreas temáticas, o que os caracterizariam por espaços nos quais não se faria possível que qualquer cidadão fosse apto a deliberar sobre decisões de cunho comum<sup>22</sup>.

Alguns autores despreveriam que a maioria dos indivíduos que compõem os conselhos não seriam representativos de classes populares – o que seria justificado pela necessidade de serem espaços com exigência de níveis altos de escolaridade, ou seja, de especialistas em determinadas áreas do conhecimento<sup>23</sup>; que muitos deles não teriam uma relação próxima dos grupos populares altamente influenciados por suas escolhas; que a agenda dos conselhos, em sua maioria, seria controlada pelos órgãos governamentais em razão do fato de suas presidências e secretarias executivas serem ocupadas exclusivamente por representantes dessas instituições (e não por representantes da sociedade civil); e, por último, porém não menos importante, o fato de que ainda existam muitos governos resistentes

22. Julian Borba e Lígia Helena Hahn Lüchmann, *op. cit.*, 2010.

23. Orlando Alves dos Antos Júnior, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Sérgio de Azevedo, *Governança Democrática e Poder Local: A Experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*, Rio de Janeiro, Revan, 2004, *apud* Rebecca Abers, *op. cit.*, 2005.

em compartilhar com os seus conselhos poderes decisórios e dar às suas decisões forças deliberativas, e não apenas consultivas, ademais, muitos deles ainda limitariam os assuntos ou projetos nos quais os conselhos poderão dispor sobre.

Para findar este apartado, cabe a contribuição de Borba e Lüchmann<sup>24</sup> ao discutirem que, mesmo sendo os conselhos estâncias que, guardadas suas especificações temáticas, são mecanismos que não buscam substituir os tradicionais espaços de representação social, como os Parlamentos, eles carregariam consigo responsabilidades e caráter responsivo ao tomar decisões em nome de outros e por agir de encontro ao distanciamento de políticas públicas como campo de ação monopolizada por aqueles indivíduos e instituições (como os partidos) articulados no jogo eleitoral.

Também, ao discutir sobre os tipos de representação entre sociedade e Estado, Rebecca Abers<sup>25</sup> aponta que aqueles que defenderiam os conselhos não os veriam como uma simples alternativa para a democracia representativa clássica, mas como um importante mecanismo para expandi-la e até mesmo suprir suas carências. Do mesmo modo, para Pires e Lopez<sup>26</sup> a existência de instituições participativas não acarretaria automaticamente práticas participativas, contudo elas seriam requisitos *sine qua non* para radicalizar processos democráticos na tomada de decisão de políticas públicas.

## Considerações finais

A literatura de análise de política pública aponta que a criação dos instrumentos de participação cidadã usados no Brasil surge pela demanda e do conflito entre segmentos sociais e o Estado. Assim, vê-se que o conceito de participação social passa a se tornar um dos principais termos articu-

24. Julian Borba e Lígia Helena Hahn Lüchmann, *op. cit.*, 2010.

25. Rebecca Abers, *op. cit.*, 2005.

26. Roberto Pires e Felix Lopez, “Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: Características e Evolução nas Últimas Duas Décadas”, em José Celso Cardoso Jr. (coord.), *Brasil em Desenvolvimento 2010: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2010, vol. 3.

ladores no repertório das demandas sociais, atribuindo-se ao sentido de participação mais do que o simples reconhecimento de demandas, como também a instituição de mecanismos de participação na tomada de decisão das políticas públicas de interesses comuns.

Passam a existir formas diferenciadas de incorporações de cidadãos e organizações da sociedade civil na deliberação de políticas públicas, estabelecendo novas maneiras de mediação representativa entre Estado e sociedade, por meio da institucionalização formalmente organizada e vinculada às estruturas estatais.

A intenção de fortalecer a cidadania e a garantia de direitos aponta para a necessidade de avançar na configuração do processo decisório. Assim, somente uma participação em que a sociedade seja capaz de opinar diretamente no processo decisório é vista como o meio pelo qual será possível confrontar a questão fundamental da democracia, que é a desigualdade nas suas variadas manifestações.

Especificamente, o projeto neoliberal adotado pelo país desde os anos de 1990 fez com que o sentido de participação social desenhado na Constituição de 1988 assumisse outro paradigma, pois nele, embora a sociedade civil continuasse a ser vista como um ator fundamental, o papel atribuído a ela não era de compartilhamento do poder. A partir desse momento, a ideia de participação também passou a estar vinculada à ideia de eficiência como princípio norteador do funcionamento social moldado ao mercado.

Os conselhos gestores de políticas públicas trouxeram consigo um processo de inovação à gestão estatal ao darem uma reordenação nas políticas públicas em sentido de governança democrática de maior interação entre o governo e a sociedade civil. Entretanto, mesmo com a abertura de novos espaços, a literatura também conduz a certas dúvidas, por exemplo, se esses mecanismos de participação poderiam contribuir para que grupos marginalizados sejam de fato priorizados pelo Estado.

# Governança, governabilidade e coalizão política no processo orçamentário brasileiro

GUSTAVO DE ALMEIDA CAPELLINI<sup>1</sup> •  
CARLOS ALBERTO GRESPAN BONACIM<sup>2</sup>

## Introdução

A governabilidade em países democráticos está associada a uma série de desafios que compreendem relações de poder e conflitos de interesses entre os agentes políticos. Este trabalho se enquadra na linha de controladoria no setor público em nível federal, na qual se observa um grande movimento de interesse por estudos que relacionam governabilidade e governança no processo orçamentário. Na gestão pública, governança está relacionada às condições administrativas e diz respeito aos aspectos operacionais da gestão de recursos, como a capacidade do governo de implementar as políticas públicas e a capacidade gerencial, técnica e financeira. Por sua vez, governabilidade está relacionada às condições políticas e trata a questão da legitimidade para o exercício do poder, além de aspectos políticos do

1. Professor de graduação e pós-graduação nas áreas de controladoria, contabilidade e administração financeira. Pesquisador da área de setor público, gestão em saúde e sustentabilidade. Tem experiência em mercado de capitais, gestão de riscos e fundos de investimento. Possui graduação em ciências contábeis e mestrado em controladoria e contabilidade, atualmente cursando o doutorado, todos pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo (FEA-RP-USP).
2. Professor do Departamento de Contabilidade da FEA-RP-USP. Pesquisador da área de administração, com ênfase em controladoria na gestão pública, principalmente nos seguintes temas: gestão de custos no setor público, avaliação de desempenho (saúde/hospitais e educação) e contabilidade pública governamental.

Estado, como o sistema partidário, a forma de governo, as relações entre Poderes e a intermediação de interesses<sup>3</sup>.

O processo orçamentário brasileiro é orientado pela Constituição Federal<sup>4</sup>. Ela estabelece que o Poder Executivo é responsável pela iniciativa das leis orçamentárias e deve submetê-las para aprovação do Poder Legislativo, que em nível federal é representado pelos deputados no Congresso Nacional. Se a lei for aprovada o projeto referente a ela será executado. Em março de 2015 a Emenda Constitucional n. 86 (EC n. 86/2015)<sup>5</sup> alterou (artigos 165, 166 e 198) a Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária. Mais precisamente, tornou impositiva a execução das emendas individuais dos parlamentares ao Orçamento da União. A medida representa uma alternativa para limitar ações de execução orçamentária que possam representar conflitos de interesse, ou seja, limitar a barganha envolvendo os Poderes Executivo e Legislativo no processo orçamentário.

Há tempos se discute a questão do contingenciamento e da discricionariedade do Poder Executivo, o que pode ter motivado parlamentares a aprovar a referida Emenda Constitucional. Assim surge a hipótese de que, antes da EC n. 86/2015, os deputados federais que mais votavam a favor do governo tinham mais facilidade em conseguir recursos para implementar suas emendas na etapa de execução orçamentária. Trata-se de uma hipótese de coalizão que é justamente o fenômeno político a ser observado, tendo como objeto de estudo os políticos envolvidos no processo orçamentário. Nesse sentido questiona-se: como o Poder Executivo e o Poder Legislativo se relacionam no processo orçamentário? E de maneira mais específica,

3. Joaquim R. Fontes Filho, “Governança Organizacional Aplicada ao Setor Público”, em VIII Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003; Maria Helena C. Santos, “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte”, *Dados Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 40, 3, 1997, disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003), acesso em: 27 dez. 2016.
4. Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, Distrito Federal, Senado, 1988.
5. Brasil, *op. cit.*, 17 de março de 2015.

quais são (se existem) os indícios que justificam a criação de mecanismos mais rígidos para orientar a etapa de execução orçamentária?

O Relatório de Gestão Fiscal e a divulgação em meios eletrônicos de acesso público conforme a Lei de Responsabilidade são mecanismos de governança que servem para a prestação de contas à sociedade<sup>6</sup>. Contudo esses mecanismos são limitados, insuficientes para gerar transparência no processo e (o mais importante no que concerne a este estudo) enfocam apenas projetos já aprovados, prevalecendo o que se denominam indicadores de *output*<sup>7</sup>. É necessário então que surjam mecanismos capazes de gerar transparência no processo orçamentário antes da etapa de prestação de contas, ou seja, nas etapas de fixação e execução orçamentária, pois é justamente aí que há possibilidade de os envolvidos tomarem decisões orientadas por interesses próprios, adotando um comportamento oportunista, contrário aos interesses sociais que os políticos devem representar. Portanto, a fim de compreender como se relacionam os Poderes Executivo e Legislativo no processo orçamentário, e também a procura de indícios que justifiquem a criação de mecanismos mais rígidos para a etapa de execução orçamentária, faz mais sentido observar os processos de fixação e execução orçamentária do que a prestação de contas.

É justamente isso que este trabalho propõe: capturar o fenômeno durante, não depois. Ao observar o processo, conforme é feito por controladorias e auditorias, existe a possibilidade de que o problema seja identificado a tempo de ser evitado ou corrigido. Nesse sentido, a Teoria de Agência aplicada ao setor público é adequada por focar processos, não resultados. De acordo com a Teoria de Agência podemos observar uma relação agente-principal na qual o povo brasileiro é o principal, escolhendo os agentes para representar seus interesses tanto no Executivo como no Legislativo<sup>8</sup>.

6. Gilmar R. Mello, *Governança Corporativa no Setor Público Federal Brasileiro*, dissertação de mestrado em controladoria e contabilidade, São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP), 2006.
7. Eduardo Castaldelli Júnior e André C. B. Aquino, “Indicadores de Desempenho em Entidades Fiscalizadoras Superiores: O Caso Brasileiro”, *Contabilidade Vista & Revista*, vol. 22, n. 3, pp. 15-40, 2011.
8. Gilmar R. Mello, *op. cit.*, 2006.

Para responder às questões da pesquisa, propõe-se um modelo quantitativo capaz de testar hipótese de coalizão entre os Poderes Legislativo e Executivo. A coalizão nesse caso ocorre com o alinhamento de interesses entre os agentes, fazendo com que representantes do Poder Legislativo se posicionem (votando em plenário) conforme as orientações do Poder Executivo, que por sua vez tende a liberar mais facilmente os recursos para emendas desses parlamentares. Por fim, uma vez que os resultados do trabalho confirmem a hipótese proposta, apresentando indícios de coalizão, ressalta-se a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de controle que orientam as ações dos políticos envolvidos no processo orçamentário. Dessa forma, espera-se que o conhecimento teórico desenvolvido possa inspirar na prática a geração de políticas públicas mais eficientes.

## Governabilidade e governança pública

A literatura sobre governabilidade e governança se proliferou conforme surgiram os desafios de reforma do Estado e seu ajuste à nova ordem econômica e financeira global. No Brasil, os trabalhos de Melo, Diniz e Santos<sup>9</sup> contribuíram com uma extensa revisão de literatura e analisaram questões importantes relacionadas a: origem histórica dos conceitos; causas da crise de governabilidade; diagnósticos e sugestões para os problemas encontrados; fatores exógenos e endógenos; dificuldades com o tipo de regime político; *trade-offs* entre eficiência econômica e política; e diferentes dimensões da questão (política, econômica, organizacional e gerencial). Nos primeiros trabalhos sobre o tema, Huntington<sup>10</sup> tratou a crise de go-

9. Marcus A. B. C. Melo, “Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento”, em Lícia Valladares (org.), *Governabilidade e Pobreza*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995; Eli Diniz, “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil nos Anos 90”. *Dados Revista de Ciências Sociais*, vol. 38, n. 3, 1995; Eli Diniz, “Governabilidade, *Governance* e Reforma do Estado: Considerações sobre o Novo Paradigma”, *Revista do Serviço Público*, vol. 47, n. 2, pp. 5-21, 1996; Maria Helena C. Santos, *op. cit.*, 1997.

10. Samuel P. Huntington, “Political Development and Political Decay”, *World Politics*, vol. 17, n. 3, 1965; Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven/Londres, Yale University Press, 1968; Samuel P. Huntington, “The United States”, em Michel Crozier,

vernabilidade como fruto dos excessos da participação e sobrecarga de demandas, e indicou que o funcionamento adequado dos sistemas políticos depende do equilíbrio entre as instituições agregadoras de interesses (*input*), sobretudo os partidos políticos e as instituições governamentais que regulam e implementam as políticas públicas (*output*). Assim, o enfraquecimento das instituições políticas se dá com a falência de *outputs* e a deslegitimação da autoridade. Para o autor, a melhor solução seria autoritária, os países em desenvolvimento precisariam enfatizar a ordem, não a democracia, criando um Estado forte, com predomínio do Poder Executivo e insulamento burocrático para controlar a participação social e garantir a eficácia e a racionalidade das políticas públicas.

Uma segunda geração de análises sobre governabilidade foi liderada por agências internacionais de financiamento, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). De maneira geral, o termo *governance* passou a ser associado à *good governance* ou *good government*, tratando as condições de sustentação das políticas de ajuste em um contexto democrático. A governabilidade passou então a ser tratada como requisito para o desenvolvimento sustentado, incorporando a equidade social e os direitos humanos ao crescimento econômico, uma noção mais ampla, intrinsecamente ligada à capacidade governativa<sup>11</sup>. A ideia de capacidade governativa surge em um contexto de ampliação do conceito de *governance* que tornou cada vez mais difícil distingui-lo do conceito de governabilidade.

De fato, as discussões a respeito de *governance* passaram a tratar o *modus operandi* das políticas governamentais, como questões ligadas ao formato político-institucional dos processos decisórios, à combinação público/privado nas políticas, à participação e descentralização, aos mecanismos de financiamento das políticas e ao alcance global dos programas. Contudo, o conceito não se restringe aos aspectos operacionais, sejam eles gerenciais, administrativos, ou o próprio funcionamento eficaz do aparelho de Estado. Ele incorpora questões sobre os padrões de articulação e coope-

Samuel P. Huntington e Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy, Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nova York, New York University Press, 1975.

11. Maria Helena C. Santos, *op. cit.*, 1997.

ração entre atores sociais e políticos, bem como os arranjos institucionais que coordenam e regulam as transações econômicas, incluindo, além dos mecanismos tradicionais como partidos políticos e grupos de pressão, as redes sociais informais (fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos<sup>12</sup>.

Neste trabalho a governabilidade será tratada a partir do conceito proposto por Melo e Diniz<sup>13</sup>, ou seja, refere-se às condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, como as características do sistema político, a forma de governo e, notadamente, as relações entre os Poderes e o sistema de intermediação de interesses.

Essas questões também são exploradas na literatura relacionada ao Presidencialismo de Coalizão, teoria formulada em 1988 pelo político Sérgio Abranches, que define a estrutura e o mecanismo de funcionamento do regime político-institucional brasileiro. De maneira geral, a coalizão diz respeito a acordos entre partidos (normalmente para ocupar cargos no governo) e alianças entre forças políticas (difícilmente em torno de ideias ou programas). Em sistemas multipartidários, nos quais há mais do que dois partidos relevantes disputando eleições e ocupando cadeiras no Congresso, dificilmente o partido do presidente terá ampla maioria no Parlamento para aprovar seus projetos e implementar suas políticas<sup>14</sup>.

## Processo orçamentário brasileiro

No processo orçamentário brasileiro, conforme estabelece a Constituição Federal<sup>15</sup>, o Poder Executivo é responsável pela iniciativa das leis de caráter

12. Marcus A. B. C. Melo, *op. cit.*, 1995; Maria Helena C. Santos, *op. cit.*, 1997.

13. Marcus A. B. C. Melo, *op. cit.*, 1995; Eli Diniz, *op. cit.*, 1995; Eli Diniz, *op. cit.*, 1996.

14. Sérgio H. H. Abranches, "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro", *Dados Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, pp. 5-34, 1988; Adriano Codato e Luiz D. Costa, "O Que é o Presidencialismo de Coalizão?", *Folha de Londrina*, p. 2, 27 dez. 2006; Danilo E. Martuscelli, "A Ideologia do Presidencialismo de Coalizão", em *IV Simpósio Lutas Sociais na América Latina*, Londrina, 2010.

15. Brasil, *op. cit.*, 1988.

orçamentário, ou seja, o Plano Plurianual de Investimentos (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Em síntese, o PPA planeja e traz diretrizes para o orçamento em um período de quatro anos, que inclui o primeiro ano de governo após as eleições. Já a LDO define as metas e prioridades da administração, foi criada pela Constituinte para antecipar discussões da LOA, que por sua vez quantifica, ou seja, apresenta os valores do orçamento. Portanto, a LDO orienta a elaboração da LOA (percentuais de comprometimento de receita) e deve estar em acordo com o PPA.

Essas leis são submetidas ao Poder Legislativo e precisam ser aprovadas, em nível federal no Congresso Nacional representado por deputados, assim como ocorre nas assembleias legislativas nos estados e câmaras municipais nas prefeituras. Os deputados federais podem então sugerir emendas ao projeto. Tem-se aí uma etapa de negociação (discussão de emendas) em que é definida a fixação dos gastos. Nessa etapa pode-se observar o fenômeno político que envolve as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, contudo, de maneira mais específica o fenômeno deste estudo está na etapa seguinte, a execução orçamentária, pois é nela que o Poder Executivo tinha a possibilidade de liberar recursos para implementação das emendas parlamentares de forma estratégica antes da EC n. 86/2015<sup>16</sup>. Assim, na continuidade do processo orçamentário, as normas estabelecem que após a fixação dos gastos com a aprovação das leis tem-se início a etapa de execução orçamentária, que está atrelada à execução financeira. Havendo orçamento e não existindo o recurso financeiro, não poderá ocorrer a despesa (teoricamente, pois na prática não é sempre assim, gerando valores de contas/restos por pagar). Por outro lado, pode haver recurso financeiro, mas não se pode gastá-lo se não houver disponibilidade orçamentária. Executar o orçamento é, portanto, realizar as despesas públicas nele previstas, seguindo à risca os três estágios da execução das despesas previstos na lei n. 4 320/64: empenho, liquidação e pagamento.

O empenho consiste no ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou não, de implementação de condição. Mas mesmo com a despesa legalmente empenhada, o

16. Brasil, *op. cit.*, 17 de março de 2015.

Estado não se vê obrigado a efetuar o pagamento, uma vez que o implemento de condição poderá estar concluído ou não. Conforme a lei 4 320/64, o pagamento de qualquer despesa pública deve passar pelo crivo da liquidação. É nesse estágio da execução da despesa que será cobrada a prestação dos serviços, a entrega dos bens, ou a realização da obra, portanto, consiste na verificação do direito do credor com base em títulos e documentos comprobatórios, evitando o pagamento sem o implemento de condição. O último estágio da despesa é o pagamento, que consiste na entrega de numerário ao credor do Estado, extinguindo dessa forma o débito ou obrigação<sup>17</sup>. Após a etapa de execução das despesas orçamentárias tem-se a de prestação de contas à sociedade, que conta com mecanismos de governança, como o Relatório de Gestão Fiscal e a divulgação em meios eletrônicos de acesso público, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (que afeta todas as etapas do processo, não apenas a prestação de contas). Assim, o processo orçamentário brasileiro pode ser sintetizado conforme a figura 1.

FIGURA 1: *Processo orçamentário brasileiro*



Fonte: Desenvolvida pelo autor.

É importante destacar que o Relatório de Gestão Fiscal não apresenta o orçamento de forma transparente, mas sim, os relatórios que a Lei de

17. Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), “Execução Orçamentária”, disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/execucao-orcamentaria>, acesso em: 28 fev. 2016.

Responsabilidade Fiscal determinou. Por exemplo, nele não se encontram informações necessárias para acompanhamento da LOA. Além disso, os mecanismos de governança enfocam apenas projetos já aprovados, prevalecendo os chamados “indicadores de *output*”<sup>18</sup>. Portanto, faz-se necessário o desenvolvimento de mecanismos capazes de gerar transparência e orientar os políticos envolvidos no processo de aprovação de projetos orçamentários enviados do Executivo ao Legislativo na etapa de fixação dos gastos, em razão da possibilidade dos envolvidos tomarem decisões orientadas por interesses particulares, muitas vezes contrários aos interesses públicos. Ainda, antes da EC n. 86/201<sup>19</sup> havia uma lacuna de controle na etapa de execução orçamentária que possibilitava ao Poder Executivo utilizar de forma estratégica a liberação dos recursos para implementação de emendas parlamentares. Essas são as questões centrais em relação ao processo orçamentário brasileiro que serão observadas neste estudo.

## **Teoria de Agência no Estado**

A Teoria de Agência é expoente entre as teorias racionais e tem forte ligação no desenvolvimento das pesquisas administrativas e contábeis, principalmente em estudos empíricos por meio da abordagem positivista. Os modelos de agenciamento são ferramentas lógicas e úteis para tirar conclusões sobre a validade ou não de hipóteses propostas. Ela busca explicar as relações contratuais entre membros de uma organização motivados exclusivamente pelos seus interesses. Nessa relação contratual, o *principal* delega certos poderes de decisão ao *agente*, que por sua vez deve prestar algum serviço em seu benefício<sup>20</sup>. Existem duas abordagens principais para essa teoria, a teoria positivista do agenciamento e a teoria do principal/agente. Enquanto a primeira está preocupada em identificar as várias

18. Eduardo Castaldelli Júnior e André C. B Aquino, *op. cit.*, 2011.

19. Brasil, *op. cit.*, 17 de março de 2015.

20. Valcemiro Nossa, Sílvia Kassai e José Roberto Kassai, “A Teoria do Agenciamento e a Contabilidade”, em xxiv Encontro da Anpad, Florianópolis, 2000.

alternativas de contrato, a segunda busca determinar o contrato ótimo entre o principal e o agente<sup>21</sup>. O não cumprimento desse contrato ótimo resulta em custos de agenciamento, que consistem na soma das despesas de monitoramento pelo principal, das despesas com cobertura de seguros e das perdas residuais<sup>22</sup>. As perdas residuais nem sempre são facilmente mensuráveis, mas jamais devem ser desconsideradas, elas são “decorrentes das divergências de comportamento ocorridas entre as decisões tomadas pelos agentes e as decisões que maximizariam o bem-estar do principal”<sup>23</sup>.

Embora seja bastante explorada em estudos que envolvem organizações com fins lucrativos, a Teoria de Agência também pode ser aplicada em outros tipos de organizações, desde que compreendidas suas particularidades. No setor público também são identificados problemas de agência, por exemplo, dado que os governantes são incapazes de administrar diretamente todos os órgãos do Estado, essas tarefas são delegadas a gestores que têm interesses próprios, muitas vezes associados a projetos particulares que irão lhes expandir o poder, os relacionamentos, ou mesmo a sua visibilidade política<sup>24</sup>. A questão central está na relação (de agência) entre o principal e o agente. Fica estabelecido por meio de contratos que o agente serve ao principal, dessa forma, quando se aplica a teoria ao setor público é possível observar, por exemplo, um claro relacionamento entre ministros (principais) e funcionários (agentes). Contudo, neste estudo a relação de agência a ser explorada envolve o gestor público/governo (agente) e o cidadão/sociedade (principal). Nesse caso a preocupação que paira é

21. Kathleen M. Eisenhardt, “Agency Theory: An Assessment and Review”, *Academy of Management Review*, vol. 14, n. 1, pp. 57-74, 1989.

22. Michael C. Jensen e William H. Meckling, “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure”, *Journal of Financial Economics*, vol. 3, n. 4, pp. 305-360, 1976.

23. Valcemiro Nossa, Sílvia Kassai e José Roberto Kassai, *op. cit.*, 2000, p. 10.

24. Joaquim R. Fontes Filho, *op. cit.*, 2003; Valmor Slomski, *Teoria do Agenciamento no Estado: Uma Evidenciação da Distribuição de Renda Econômica Produzida pelas Entidades Públicas de Administração Direta*, tese de doutorado em controladoria e contabilidade, São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 1999; Valmor Slomski, *Manual de Contabilidade Pública: Um Enfoque na Contabilidade Municipal*, 2. ed., São Paulo, Atlas, 2003, Valmor Slomski, *Controladoria e Governança na Gestão Pública*, São Paulo, Atlas, 2005.

saber se o agente, gestor público, toma a decisão correta para o interesse do principal, o cidadão<sup>25</sup>.

Para observar a Teoria de Agência no Estado e em entidades que o representam, deve-se considerar a presença das seguintes condições propostas por Siffert Filho: 1) o gestor público (agente) tem liberdade para adotar vários comportamentos; 2) a ação do gestor público (agente) afeta o bem-estar das duas partes (principal e agente); e 3) as ações do gestor público (agente) dificilmente são observáveis pelo principal (cidadão), havendo, portanto, assimetria informacional<sup>26</sup>.

Uma forma de reduzir a assimetria informacional entre a sociedade e os governantes se dá pela *accountability*. Esse conceito enfatiza o dever de prestar contas, o dever da transparência, ou até mesmo o dever da eficiência por parte dos responsáveis pela realização dos gastos e atividades financeiras do Estado. Albuquerque *et al.*<sup>27</sup> destacam “que a figura do Estado nem sempre materializa a comunicação com a sociedade em razão da ineficácia nos canais de informação que por vezes negligenciam atributos relevantes nesse processo, como clareza, tempestividade, transparência e inteligibilidade na evidenciação das informações geradas, concorrendo para a existência da assimetria informacional”. Contudo, promover a *accountability* não parece ser suficiente para resolver o problema destacado nesta pesquisa, justamente por focar a etapa de prestação de contas, enquanto a proposta aqui é observar as etapas anteriores: fixação e (notadamente) execução orçamentária. É nas etapas anteriores à prestação de contas que pode ocorrer o fenômeno da coalizão.

Para este estudo ficam definidos *Agente 1 – Poder Executivo* e *Agente 2 – Poder Legislativo*. Com isso pretende-se encontrar indícios que confirmem a hipótese de coalizão entre os agentes 1 e 2, o que pode ser observado

25. Gilmar R. Mello, *op. cit.*, 2006.

26. Nelson F. Siffert Filho, *A Teoria dos Contratos Econômicos e a Firma*, tese de doutorado em ciências econômicas, São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 1996.

27. João H. M. Albuquerque *et al.*, “Um Estudo sob a Ótica da Teoria do Agenciamento sobre a *Accountability* e a Relação Estado-Sociedade”, em VII Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, São Paulo, 2007, p. 12.

na etapa de execução orçamentária com base no empenho dos recursos. Propõe-se um teste estatístico para testar a hipótese de que, antes da EC n. 86/2015<sup>28</sup>, os legisladores com maior afinidade ideológica com o governo, ao votarem conforme suas orientações em plenário, conseguiam mais facilmente obter recursos para implementar suas emendas parlamentares. Como indício, deve existir uma relação estatística entre a porcentagem de votos dos deputados em plenário (de acordo com as orientações do governo) e o valor empenhado das emendas de cada deputado.

## Metodologia, hipótese e premissas do modelo

A abordagem neste estudo é quantitativa, parte de uma ontologia objetivista e epistemologia positivista, utiliza o método hipotético-dedutivo e, fundamentado pela Teoria de Agência (com múltiplos agentes, aplicada ao setor público), compreende um modelo estatístico de mínimos quadrados ordinários (OLS – Ordinary Least Squares), assim, a soma dos quadrados das diferenças (resíduos) entre o valor estimado e os dados observados é minimizada. A hipótese proposta é de que há coalizão entre Poder Legislativo e Poder Executivo. Ela é testada a partir da seguinte lógica: dado que as emendas aprovadas não são necessariamente executadas (antes da EC n. 86/2015)<sup>29</sup>, o Poder Executivo decide sobre a implementação de emendas parlamentares conforme sua necessidade, ou ainda, pode liberar os recursos das emendas de forma estratégica para induzir os deputados a votar favoravelmente seus projetos de lei<sup>30</sup>.

Dessa forma, haverá indícios de coalizão se os testes apontarem uma significância estatística que relacione a implementação das emendas (execução orçamentária, empenho dos recursos) e as votações em plenário na câmara dos deputados (conforme as orientações de governo). O mode-

28. Brasil, *op. cit.*, 17 de março de 2015.

29. *Idem, ibidem.*

30. Lee J. Alston e Bernardo Mueller, “Pork for Police: Executive and Legislative Exchange in Brazil”, *Journal of Law, Economics & Organizations*, vol. 22, n. 1, pp. 87-114, 2006.

lo estatístico proposto tem como base o estudo realizado por Ravanelli, Costa e Bonacim<sup>31</sup>, cujos resultados indicaram a existência de barganha no processo orçamentário brasileiro no período de 2009. Não é considerada a questão da causalidade reversa: ainda que efeitos temporais possam influenciar a execução de emendas, o presente estudo parte do princípio que a monitoração do Executivo sob o Legislativo ocorre em tempo real. Portanto, espera-se que a implementação das emendas parlamentares de cada deputado seja maior conforme sua aderência às orientações do governo.

### Dados e modelo estatístico proposto

O período analisado é de 2003 a 2012 e contempla dois ciclos e meio de governo com dois presidentes eleitos pertencentes ao mesmo partido político. A base de dados compreende a totalidade de emendas parlamentares aprovadas no período, são 76 150 observações e 1 350 deputados federais, aproximadamente 56 emendas por parlamentar. Os dados foram coletados de forma sistemática e individual, para garantir rastreabilidade e autenticidade das fontes, no portal da Câmara dos Deputados, do Supremo Tribunal Federal e no Siga Brasil. A regressão é feita por meio do *software* GRETL. Os dados para análises contemplam as seguintes informações relacionadas aos deputados federais: *votos em plenário*; *execução de emendas*; e *experiência legislativa* dos congressistas. A variável dependente *votos em plenário* consiste na porcentagem de votos dos deputados em plenário que estão de acordo com os interesses do governo e foi adotada com base no modelo de Alston e Mueller<sup>32</sup> sobre o uso estratégico da execução de emendas, apontamentos para gabinetes, e indicação para ministérios feitos pelo Poder Executivo a fim de influenciar as decisões de votos em plenário a seu favor. Já entre as variáveis independentes, a *execução de emendas* é representada pelo va-

31. Rafael Ravanelli, Davi R. M. Costa e Carlos A. G. Bonacim, “Indicativos da Existência de Barganha no Processo Orçamentário Brasileiro”, em XII Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, São Paulo, 2012.

32. Lee J. Alston e Bernardo Mueller, *op. cit.*, 2006.

lor empenhado das emendas de um deputado, e a *experiência legislativa* diz respeito aos mandatos exercidos pelos deputados e visa a captar as experiências adquiridas em atividades parlamentares de mandatos passados<sup>33</sup>. Tem-se, portanto, o seguinte modelo estatístico:

$$\text{Votos em plenário} = \alpha + \beta_1\% \text{ Emendas executadas} + \beta_2 \text{ Experiência} + \varepsilon$$

A variável de *votos em plenário* foi calculada pelo número de votações dos deputados conforme os interesses do governo, dividido pelo total de votações em plenário para as quais o governo divulgou sua orientação. O valor de *emendas executadas* refere-se à diferença entre o total empenhado menos o valor autorizado de um projeto de lei e outras emendas anexadas a ele, resultando no valor da emenda de determinado deputado que está empenhado. Para medir a *experiência* foram considerados os meses de mandatos exercidos e em curso nas esferas do governo envolvendo a função executiva e legislativa, como mandatos em prefeituras, câmaras de vereadores e câmaras estaduais. Adicionalmente o modelo foi ampliado para inclusão da variável de controle relacionada à inflação, o IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) acumulado no ano, conforme divulgado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Com isso busca-se verificar efeitos anuais que possam impactar a disponibilidade de recursos e, conseqüentemente, a execução de emendas parlamentares.

## Resultados

Os resultados da análise realizada por meio da abordagem metodológica quantitativa confirmaram a hipótese de coalizão. Há aderência com o que foi relatado na literatura. A variável *emendas executadas* está relacionada à variável dependente *votos em plenário* com significância estatística de 99%,

33. Carlos Pereira e Bernardo Mueller, "Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro", *Dados Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, n. 2, pp. 265-301, 2002.

tanto no modelo inicial (Tabela 1), como no modelo ampliado (Tabela 2) que inclui a variável de controle referente à inflação (IPCA). Não foi observada, porém, significância estatística que pudesse explicar os *votos em plenário* em função das demais variáveis propostas, ou seja, não se pode afirmar que a *experiência* dos parlamentares ou a inflação medida pelo IPCA influenciam os *votos em plenário*. A seguir, apresentam-se as tabelas de resultados com indicadores estatísticos encontrados em ambos os modelos:

TABELA 1: *Resultados – modelo inicial (sem IPCA)*

	<b>Coefficiente</b>	<b>Erro-padrão</b>	<b>Razão-t</b>	<b>p-valor</b>
Constante	0,829459	0,00158751	522,4921	<0,00001
Emendas executadas	0,0111303	0,00146196	7,6133	<0,00001
Experiência	-1,71075e-05	1,13594e-05	-1,5060	0,13206
Média var. dependente	0,832929	D.P. var. dependente		0,235811
Soma resid. quadrados	4 231,037	E.P. da regressão		0,235720
R-quadrado	0,000793	R-quadrado ajustado		0,000767
F(2, 76147)	30,21548	P-valor(F)		7,63e-14
Log da verossimilhança	1994,406	Critério de Akaike		-3 982,812
Critério de Schwarz	-3 955,091	Critério Hannan-Quinn		-3 974,295

var. = variável; resid. = residual.

Fonte: Elaborado pelo autor, resultados dos testes realizados no *software* GRETL.

TABELA 2: *Resultados – modelo ampliado (com IPCA)*

	<b>Coefficiente</b>	<b>Erro-padrão</b>	<b>Razão-t</b>	<b>p-valor</b>
Constante	0,833191	0,00353075	235,9809	<0,00001
Emendas executadas	0,0112937	0,00146846	7,6908	<0,00001
Experiência	-1,72378e-05	1,13599e-05	-1,5174	0,12916
IPCA	-0,0660532	0,0558284	-1,1831	0,23675
Média var. dependente	0,832929	D.P. var. dependente		0,235811
Soma resid. quadrados	4 230,959	E.P. da regressão		0,235720
R-quadrado	0,000811	R-quadrado ajustado		0,000772
F(3, 76146)	20,61038	P-valor(F)		2,42e-13
Log da verossimilhança	1995,106	Critério de Akaike		-3 982,212
Critério de Schwarz	-3 945,250	Critério Hannan-Quinn		-3 970,856

var. = variável; resid. = residual.

Fonte: Elaborado pelo autor, resultados dos testes realizados no *software* GRETL.

Conforme fundamentado na Teoria de Agência, os resultados apresentam indícios de que os legisladores com maior afinidade ideológica com o governo, ao votarem conforme suas orientações em plenário, conseguem mais facilmente obter recursos para implementar suas emendas parlamentares. Ainda, uma interpretação mais crítica do fenômeno de coalizão observado neste estudo poderia sugerir que os deputados federais são influenciados a votar a favor do governo em plenário, tendo como contrapartida o empenho de recursos (execução orçamentária) para implementação de suas emendas. Assim, os resultados justificam a criação de mecanismos de controle mais rígidos, como a EC n. 86/2015<sup>34</sup>.

## Considerações finais

O objetivo do trabalho foi compreender a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo orçamentário brasileiro, buscando indícios que justifiquem mecanismos mais rígidos para orientar as ações dos políticos na etapa de execução orçamentária, notadamente antes da EC n. 86/2015<sup>35</sup>. Para tanto foi testada a hipótese de que o empenho dos recursos referentes às emendas parlamentares estaria relacionado à votação dos legisladores em plenário conforme as orientações do governo, ou seja, trata-se de uma hipótese de coalizão entre Poderes Executivo e Legislativo, observada na execução dos gastos do processo orçamentário.

A pesquisa teve fundamento na Teoria de Agência, tendo sido desenvolvido um modelo estatístico de mínimos quadrados ordinários, utilizando informações (variáveis) relacionadas aos deputados federais (votos em plenário, execução de emendas e experiência legislativa dos congressistas) no período de 2003 a 2012. A base de dados contemplou a totalidade de emendas aprovadas no período, totalizando 76 150 observações e 1 350 deputados federais. Os resultados obtidos confirmaram a hipótese. Há relação estatística (99% de significância) entre a porcentagem de votos dos

34. Brasil, *op. cit.*, 17 de março de 2015.

35. *Idem, ibidem.*

deputados em plenário (que estão de acordo com os interesses do governo) e o valor que foi empenhado das emendas de cada deputado.

A pesquisa conclui que há indícios de coalizão, ainda que a metodologia apresente limitações, por exemplo, quanto a problemas de endogeneidade. Estudos futuros podem mitigar esses problemas com variáveis instrumentais e equações simultâneas, ou ainda, incluir outras variáveis que também possam explicar o fenômeno observado. O aprimoramento da metodologia quantitativa também pode compreender um estudo longitudinal com dados em painel, visando a analisar as variações nas características dos elementos amostrais (deputados federais) ao longo do período, e permitindo uma compreensão mais profunda sobre as relações entre as variáveis observadas. Além de aprimorar o método quantitativo, pesquisas futuras podem observar o fenômeno com uma abordagem qualitativa, em estudo de campo por meio de entrevistas com os políticos envolvidos no processo orçamentário.

A Teoria de Agência proporcionou fundamentos para observar o fenômeno conforme a proposta do estudo. Ao focar no processo, não no resultado, foi possível obter indícios que explicam como os Poderes Executivo e Legislativo se relacionam e praticam a governabilidade, notadamente na etapa de execução orçamentária. No que diz respeito à necessidade de se estabelecer mecanismos de governança mais rígidos para orientar as ações dos políticos envolvidos no processo orçamentário brasileiro, destacam-se aí duas alternativas. A primeira é praticada no processo orçamentário norte-americano e consiste na obrigatoriedade das leis orçamentárias a fim de impedir o uso estratégico de emendas parlamentares (em consonância com a EC n. 86/2015)<sup>36</sup>. Assim, o orçamento contém gastos obrigatórios e gastos discricionários, que somente serão executados pelo presidente com a autorização do Congresso. A segunda alternativa consiste no Orçamento Participativo, que já é praticado em esferas locais, ainda que não apresente grande significância em relação aos valores totais do orçamento. Esse tipo de orçamento reduz a assimetria informacional entre sociedade e Estado, evitando a centralização das decisões na figura do Poder Executivo e dando

36. *Idem, ibidem.*

à sociedade a possibilidade de definir as prioridades dos gastos públicos conforme suas necessidades, não com base em programas com maior visibilidade política para os agentes de governo<sup>37</sup>. Contudo, as alternativas propostas devem ser estudadas em profundidade, principalmente por causa da necessidade de adaptações para sua aplicação em nível federal no Brasil. Por fim, destaca-se a importância de pesquisas que buscam compreender a governabilidade e as relações de poder no processo orçamentário, e espera-se que o conhecimento teórico desenvolvido nesses trabalhos inspire a geração de políticas públicas mais eficientes, propiciando melhora na alocação dos recursos públicos, sempre conforme interesses sociais, nunca em função de interesses particulares dos políticos envolvidos.

37. Fernando L. Abrucio e Maria Rita Loureiro, “Finanças Públicas Democracia e *Accountability*”, em Paulo Arvate e Ciro Biderman, *Economia do Setor Público no Brasil*, Rio de Janeiro, 2004, pp. 75-102.

# Hiperpresidencialismo e seus impactos na integração regional sul-americana

FLAVIA LOSS DE ARAUJO<sup>1</sup>

O hiperpresidencialismo presente nos sistemas políticos sul-americanos influenciou a construção e trajetória dos processos de integração do sub-continente, tornando necessária uma análise sobre o impacto da concentração de poder no âmbito do Executivo sobre as instituições regionais.

A literatura sobre os projetos de integração mais antigos e estruturados da América do Sul demonstra a importância das figuras presidenciais na concretização dos blocos em oposição à tímida participação dos congressos, mas tal ascendência do Executivo sobre os rumos dos blocos tem produzido também impactos negativos e barrado a supranacionalidade.

Este artigo analisa a influência do presidencialismo na integração regional, comparando dois blocos sul-americanos (Comunidade Andina e Mercosul) com os casos europeu e estadunidense (acordos comerciais).

A primeira parte apresenta uma breve revisão bibliográfica sobre o presidencialismo sul-americano e suas principais características. Na segunda, são comparados os casos dos Estados Unidos e da América do Sul, tendo em vista a semelhança dos sistemas políticos, e da União Europeia, cujos países são parlamentaristas, com o objetivo de avaliar qual sistema de governo seria mais favorável aos acordos comerciais e de integração.

1. Mestre em ciências pelo Programa de Pós-graduação Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (Prolam- USP) e bacharel em relações internacionais pelas Faculdades Integradas Rio Branco. Foi assessora técnica da Secretaria Municipal de Relações Internacionais da prefeitura de São Paulo e estagiária do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (Nupri) da USP.

## Características do presidencialismo sul-americano

Em meados do século XIX, o sistema de governo escolhido pelas repúblicas sul-americanas recém-libertas do jugo colonial foi o presidencialismo inspirado no modelo norte-americano, considerado o mais adequado para o turbulento contexto da época. O presidencialismo centralizava o poder em um único representante, característica que parecia indispensável para manter os novos países unidos e livres de revoltas populares. A estabilidade pós-independência era a maior preocupação dos independentistas em razão da convulsão social que assolou os novos Estados-nação e o risco de fragmentação territorial. A opção parlamentarista europeia diferia do sistema que conhecemos hoje e, à época, ainda guardava muitas similaridades com a monarquia, da qual a maior parte dos independentistas sul-americanos buscavam se afastar.

Ainda que com intenções louváveis de integridade territorial e pacificação social, o presidencialismo sul-americano surge com forte caráter autoritário e apoiado por uma elite militar forjada nas guerras de independência, fatores que, somados às sociedades hierarquizadas e racialmente divididas, podem ser considerados agravantes na tendência despótica dos sistemas de governos do subcontinente<sup>2</sup>.

Durante o final do século XIX e início do século XX, o presidencialismo sul-americano, de caráter extremamente oligárquico, passa a flertar com a democracia e alguns países instauram eleições relativamente<sup>3</sup> livres e diretas.

A breve fase de experimentação democrática é interrompida, primeiramente, pela crise econômica mundial de 1929 e, posteriormente, por uma série de golpes militares que assolam a região no pós-Segunda Guerra Mundial, com alguns intervalos democráticos durante as décadas de 1940 e 1950 (como o Brasil em 1946, por exemplo). O avanço da Guerra Fria

2. Tulio Halperin Donghi, *História da América Latina*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975. No caso brasileiro, ainda que a transição da monarquia para o republicanismo federativo consolidada em 1889 tenha sido menos caótica e fragmentária que seus vizinhos, a mudança contou com o protagonismo dos militares e inaugurou sua participação na vida política (Edwin Williamson, *The Penguin History of Latin America*, Londres/Nova York, Penguin, 2009).
3. Cabe lembrar que apenas homens das elites dos países latino-americanos podiam votar.

na região também contribuiu para o ciclo de regimes militares que só teriam fim na década de 1980.

Durante os regimes militares, o presidencialismo continuou vigente como sistema de governo, embora adaptado ao caráter autocrático do contexto histórico. Assim, as premissas básicas de separação dos poderes e fiscalização entre eles variaram de acordo com o grau de rigidez das ditaduras que assumiram o poder na região. No caso do Brasil, por exemplo, uma nova Constituição foi promulgada em 1967 institucionalizando o regime militar e optando pela continuidade e independência dos Três Poderes, ao contrário do que ocorreu no Chile sob o governo de Augusto Pinochet (1973) e na Argentina de Jorge Rafael Videla (1976), em que os Congressos e os Judiciários dos respectivos países se tornaram meros anexos do Executivo. Com a redemocratização a partir da década de 1980<sup>4</sup>, novamente o presidencialismo foi escolhido como sistema de governo dos países da América do Sul, apresentando, porém, diferentes matizes por causa das diferenças nacionais. Entre as principais características compartilhadas existentes no presidencialismo democrático sul-americano estão as eleições diretas para presidente, o mandato fixo (*impeachment* somente em casos extraordinários) e a impossibilidade de renúncia por voto de desconfiança do Congresso<sup>5</sup>.

A escolha do presidencialismo foi justificada à época pela necessidade de uma liderança forte que reconduzisse os países ao caminho democrático, mantendo a sociedade unida após os traumas decorrentes da represão ditatorial. A nova era democrática exigiria ainda dos presidentes a retomada do diálogo com o Legislativo e a reorganização das instituições, além de enfrentar um cenário econômico de crise decorrente da “década perdida”<sup>6</sup>. Diante desses desafios oferecidos pelo contexto político e eco-

4. O regime democrático voltou a vigorar no Equador em 1979, no Peru em 1980, na Bolívia em 1982, na Argentina em 1983, no Brasil em 1985, no Uruguai em 1985, no Paraguai em 1989 e no Chile em 1990.
5. Scott Mainwaring, “Presidentialism in Latin America”, *Latin American Research Review*, vol. 25, n. 1, pp. 157-179, 1990, p. 159.
6. Refere-se à década de 1980, quando os países latino-americanos enfrentaram profunda crise econômica, elevados índices de inflação e desemprego, além de déficit fiscal e elevação da dívida externa.

nômico regional, temia-se uma nova interrupção da democracia em razão das fragilidades estruturais do presidencialismo, o que levou diversos pesquisadores a se debruçarem sobre a tarefa de analisar o funcionamento do sistema no contexto pós-ditaduras. Nesse sentido, foram importantes as contribuições de Linz, Shugart e Carey, O'Donnell, Carlos Santiago Niño e Mainwaring e Shugart<sup>7</sup>.

Linz<sup>8</sup> advogava que o parlamentarismo seria a opção mais adequada para a estabilidade democrática no continente e apontava as fragilidades do presidencialismo. Na visão do autor, o “jogo de soma zero” (o vencedor das eleições garante poder total sobre o executivo) e a rigidez do mandato presidencial seriam as principais causas da trajetória acidentada do sistema presidencialista na América Latina.

Shugart e Carey<sup>9</sup> rebateram o argumento de Linz sobre a instabilidade do presidencialismo perante o parlamentarismo, alegando que este último enfrentou quase o mesmo número de rupturas democráticas ao longo do século xx. Já o cientista político argentino Guillermo O'Donnell<sup>10</sup> cunhou o conceito de “democracia delegativa” para definir o regime político latino-americano, no qual a falta à democracia representatividade institucionalizada e a nação, assim como os interesses nacionais, são demasiadamente personificados na figura individual do presidente.

O também argentino Carlos Santiago Niño<sup>11</sup> criou o termo “hiperpresidencialismo” para caracterizar o presidencialismo de seu país, em crítica às faculdades quase despóticas do executivo. Analisando o caso da Argentina do ponto de vista das numerosas alterações sofridas pelo texto constitu-

7. Juan Linz, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. 1, n. 1, pp.51-69, 1990; Matthew Shugart e John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Designs and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992; Guillermo O'Donnell, “Democracia Delegativa?”, *Novos Estudos Cebrap*, n. 31, pp. 55-69, jan. 1992; Carlos Santiago Niño, *Fundamentos de Derecho Constitucional: Análisis Filosófico, Jurídico y Político de la Práctica Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992; Scott Mainwaring e Matthew Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

8. Juan Linz, *op. cit.*, 1990.

9. Matthew Shugart e John Carey, *op. cit.*, 1992.

10. Guillermo O'Donnell, *op. cit.*, 1992.

11. Carlos Niño, *op. cit.*, 1992.

cional, Niño salienta que as faculdades de edição de leis, principalmente no que se refere às medidas econômicas, geraram distorções ao sistema e permitiram que atos emergenciais do Executivo se tornassem uma constante no país platino. Posteriormente, o termo hiperpresidencialismo passou a caracterizar os demais sistemas presidencialistas sul-americanos por causa da semelhança com o caso argentino descrito por Niño.

Partindo de uma perspectiva mais positiva sobre o tema, Mainwaring e Shugart<sup>12</sup> enumeraram as vantagens do presidencialismo para países da América Latina e África, regiões onde as condições para o florescimento da democracia não são historicamente favoráveis. Além disso, os autores contra-argumentam Linz<sup>13</sup> sobre a adoção do parlamentarismo na América Latina em razão da indisciplina dos partidos políticos nessa parte do mundo.

Apesar das divergências, os autores apresentados concordam que o nó górdio do presidencialismo latino-americano ainda é o relacionamento entre os poderes Legislativo e Executivo, tendo o segundo sofrido um processo de exacerbação de suas prerrogativas ao longo da década de 1990.

Essa característica, como vimos, destoa grandemente do presidencialismo original norte-americano, em que o balanço de poderes (*checks and balances*, em inglês) é efetivamente aplicado. As explicações para essa dissonância do modelo estadunidense podem ser as culturas, os processos históricos e as estruturas sociais latino-americanas que permitiram mudanças constitucionais no decorrer dos anos que geraram o fortalecimento da figura do presidente.

Outro sintoma relevante do hiperpresidencialismo, segundo Nolte<sup>14</sup>, são as mudanças nas cartas magnas para a possibilidade de reeleição.

De acordo com o autor, desde 1990, doze países latino-americanos alteraram seu texto constitucional para permitir reeleições e quatro estados não impuseram limites para a medida: Venezuela, Nicarágua, Honduras e Equador.

12. Scott Mainwaring e Matthew Shugart, *op. cit.*, 1997.

13. Juan Linz, *op. cit.*, 1990.

14. Detlef Nolte, "América Latina: Constituciones Flexibles y Estructuras de Poder Rígidas", *Iberoamericana*, vol. 16, n. 61, pp. 235-240, jan-abr. 2016.

Em 2016, por exemplo, os bolivianos derrotaram em um referendo o projeto do presidente Evo Morales de tentar sua quarta reeleição consecutiva.

Modificações nos textos constitucionais são necessárias para atualizar a legislação diante dos novos problemas que se apresentam, principalmente em períodos de rápidas transformações políticas e sociais. No entanto, segundo autores como Eustace<sup>15</sup>, a classe política latino-americana, especialmente os presidentes, tem abusado dessa prerrogativa modificando as Cartas Magnas de acordo com interesses específicos, prejudicando a estabilidade das instituições democráticas e a confiança popular nelas.

### **Década de 1990 e início do século XXI**

O período da redemocratização sul-americana foi marcado pelo temor de uma recaída autoritária e pela grave crise econômica enfrentada, com altos níveis de inflação, desemprego e endividamento público. As eleições pelo voto direto se tornaram o principal rito democrático e símbolo de superação da fase de regimes ditatoriais, enquanto a figura presidencial, individualmente, continuou a representar simbolicamente os anseios nacionais.

A dificuldade de obtenção da estabilidade econômica, requisito fundamental para sanar o descontrole inflacionário, aumentou a percepção geral de que seriam necessários líderes “fortes” para promover as medidas necessárias, mantendo inalterada a tradição *caudilhista* da região. Como principal depositário da confiança dos eleitores, o presidente se torna o único responsável pelo sucesso ou fracasso das políticas aplicadas, tornando instável sua própria permanência no cargo<sup>16</sup>.

O voto direto, portanto, não garante toda a legitimidade necessária para o chefe do Executivo, que muitas vezes se vê pressionado pelas divisões

15. Ryan Eustace, “Fluid Constitutions: A Latin American Phenomenon”, *Council on Hemispheric Affairs*, 23 jul. 2014, disponível em: <http://www.coha.org/fluid-constitutions-a-latin-american-phenomenon>, acesso em: 26 dez. 2016.

16. Guillermo O’Donnell, *op. cit.*, 1992, p. 31.

do multipartidarismo. Exemplos da instabilidade presidencial<sup>17</sup> podem ser encontrados nas quedas de presidentes (por renúncia ou *impeachment*) ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000, com similaridade nas causas: insatisfação popular com medidas econômicas neoliberais, acusações de corrupção contra o presidente, minoria no congresso e alterações na constituição<sup>18</sup>.

Nas primeiras décadas do século XXI, o cenário político da região foi alterado pela ascensão de presidentes de orientação de esquerda e centro-esquerda, fenômeno conhecido como “onda rosa”. A conjuntura econômica favorável proporcionou grande popularidade para os presidentes e amplo apoio nos congressos nacionais, criando condições para a implementação de políticas progressistas e maior investimento em áreas centrais para diminuição das desigualdades sociais, como educação e saúde. No entanto, enquanto as condições sociais dos países apresentavam impressionantes melhoras e os índices de popularidade eram favoráveis, alguns presidentes sul-americanos buscaram fortalecer os poderes do Executivo e adotaram uma postura controversa caracterizada por Pérez-Liñan<sup>19</sup> como “progresso intolerante”, ou seja, os líderes progressistas buscaram, assim como seus adversários neoliberais, ampliar suas faculdades dentro de seus respectivos sistemas políticos<sup>20</sup>.

Assim como nas décadas de 1980 e 1990, o embate político ocorre entre os Executivos e os Legislativos de cada país, enquanto os presidentes tentam conquistar maiorias para votação de projetos. Mesmo quando já têm maioria no congresso, como no caso de Evo Morales, os presidentes enfrentam protestos populares contra casos de corrupção e veem seus índices de popularidade flutuarem ao sabor dos revezes econômicos, ofere-

17. Alguns autores questionam se houve instabilidade nesses períodos e argumentam que as instituições democráticas saíram fortalecidas desses processos. Porém é inegável que esses cenários acarretaram em algum grau de turbulência política.

18. Kathryn Holchsteller, “Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America”, *Comparative Politics*, v. 38, n. 4, pp. 401-418, 2006.

19. Aníbal Pérez-Liñan, “Cross Currents in Latin America”, *Journal of Democracy*, v. 26, pp. 114-127, jan. 2015.

20. De acordo com Pérez-Liñan (*idem, ibidem*), os países mais intolerantes com a oposição e a imprensa foram a Bolívia de Morales, o Equador de Rafael Correa e a Venezuela de Chávez.

cendo oportunidades para ataques de seus opositores. Este último ponto fica patente com o advento da crise derivada da queda dos preços das *commodities*, a partir de 2014, com resultados imediatos no humor dos eleitores.

Ainda que autores como Mainwaring e Shugart<sup>21</sup> destaquem que as crises políticas do período pós-redemocratização foram solucionadas sem ruptura democrática e com respeito às instituições, em todos os casos foram processos difíceis e que trouxeram instabilidade aos seus respectivos países, indicando que as estruturas dos diferentes tipos de presidencialismo do subcontinente precisam de mudanças e atualizações em vista dos novos desafios do século XXI.

O hiperpresidencialismo segue como uma das principais características dos sistemas de governos sul-americanos e influenciou também os processos de integração do subcontinente, dado que os desenhos institucionais dos blocos regionais seguiram a lógica de prevalência dos chefes de governo sobre as demais instâncias decisórias.

## **Integração regional e o hiperpresidencialismo**

Conforme exposto, os sistemas presidencialistas sul-americanos têm características *sui generis* quando comparados ao modelo norte-americano em que foram inspirados, sendo a mais marcante delas o hiperpresidencialismo ou a tendência à concentração de poder no Executivo. Com a retomada do ideal integracionista na América Latina a partir da década de 1950, por influência da recém-criada Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e de governos de cunho nacionalista que ascenderam ao poder na América do Sul<sup>22</sup>, os presidentes passam a ter um papel relevante na criação e trajetória dos blocos subregionais, inspirando seus desenhos institucionais e dinâmicas de funcionamento. Os processos de integração mais antigos e consolidados da América do Sul, a Comunidade

21. Scott Mainwaring e Matthew Shugart, *op. cit.*, 1997.

22. Os principais exemplos são Juan Perón na Argentina, Getúlio Vargas no Brasil e Carlos Ibáñez no Chile.

Andina (CAN) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), foram criados por iniciativa de presidentes e seu posterior desenvolvimento fortemente influenciado pela ação de figuras dos Executivos nacionais. A CAN, por exemplo, foi criada em 1969 por iniciativa direta dos presidentes Frei Montalva (Chile) e Carlos Restrepo (Colômbia) e inicialmente chamada de Pacto Andino<sup>23</sup>. O Mercosul deve sua existência às figuras de Tancredo Neves e seu sucessor, José Sarney, além do presidente argentino Raúl Alfonsín. As principais instâncias decisórias de ambos os processos são, justamente, aquelas que reúnem os chefes do Executivo dos países-membros: a cúpula de presidentes do Mercosul e o conselho presidencial da CAN.

Tal concentração de poderes ofereceu um impulso inicial para consolidação dos blocos e relativo sucesso nas trocas comerciais até a década de 1990, porém esse mesmo fator é um dos responsáveis pela sua desestabilização, pois os ânimos dos tomadores de decisão ou qualquer desentendimento durante as tratativas têm importante faculdade “de frear o avanço ou o aprofundamento do processo já que os presidentes são atores domésticos com grande capacidade de intervenção sobre as negociações”<sup>24</sup>.

Uma tentativa de descentralizar as decisões e diminuir o déficit democrático dos blocos são os parlamentos do Mercosul e da CAN. Nesta última já ocorrem eleições diretas<sup>25</sup> para o Parlandino. No entanto, ambos os parlamentos têm caráter meramente consultivo, sem o poder de legislar ou impor a internalização de decisões no nível doméstico dos países-membros. Outro fator de fragilidade institucional é a falta de uma burocracia regional, visto que os profissionais de nível técnico atuam nos blocos representando seus respectivos países. Combinados, os elementos

23. Em 1996 ocorre uma reestruturação do bloco e este recebe a denominação atual.

24. Marcelo Mariano e Haroldo Ramazini, “Uma Análise das Limitações Estruturais do Mercosul a Partir das Posições da Política Externa Brasileira”, *Revista de Sociologia e Política*, vol. 20, n. 43, out. 2012.

25. O primeiro país a realizar eleições diretas para o Parlandino foi a Venezuela, em 2002. Posteriormente, o Equador (2002, 2009 e 2013), Peru (2006), Colômbia (2010 e 2014, esta última com suspensão dos resultados devido ao elevado número de votos nulos e brancos) e Bolívia (2014). Uma crítica recorrente feita por analistas é que as eleições não ocorrem simultaneamente em todos os países-membros.

descritos até aqui exacerbam a importância dos poderes Executivos no interior dos processos de integração.

É importante notar que a ascensão da “onda rosa” trouxe consigo uma valorização dos projetos de integração no nível simbólico e retórico, aumentando a importância de questões sociais no interior dos blocos, enquanto o papel dos presidentes continuou preponderante.

Como houve uma transferência de modelo de governança dos níveis domésticos para o nível supranacional, replicando a concentração de poder em líderes fortes, Malamud<sup>26</sup> cunhou o termo “interpresidencialismo” para designar a necessidade de todas as decisões importantes ou conflitos passarem necessariamente pelos mandatários dos países integrantes dos blocos. O interpresidencialismo se tornou a face supranacional do hiperpresidencialismo doméstico, inviabilizando a criação ou o fortalecimento de instituições que assegurem a continuidade e o aprofundamento da integração independentemente de voluntarismos.

À primeira vista, o presidencialismo seria um fator de incentivo à abertura comercial e à integração, já que os presidentes foram os precursores da integração no subcontinente, porém o desenvolvimento dos blocos demonstra que existe enorme resistência por parte dos Poderes Executivos em ceder soberania às instâncias supranacionais, principalmente em temas nos quais os presidentes tenham prerrogativa a nível doméstico (política exterior, negociação de acordos comerciais, segurança etc.).

Para fins deste trabalho, é importante avaliar o papel dos presidentes estadunidenses nas negociações de acordos comerciais internacionais, ainda que não seja em caso de integração, mas de intensa abertura comercial de um país presidencialista para o resto do mundo. A literatura norte-americana aponta para uma natural vocação aberturista dos chefes do Executivo, visto que esses são eleitos nacionalmente e encarnariam interesses mais plurais da população. O congresso, por outro lado, representaria interesses difusos e locais, sofrendo pressão por parte de grupos organizados, gerando um viés protecionista nos parlamentares em relação a acordos

26. Andrés Malamud, “Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience”, em Finn Laursen, *Comparative Regional Integration*, Aldershot, Ashgate, 2003, pp. 53-73.

comerciais com outros países. Bailey, Goldstein e Weingast citam como exemplo disso o fracasso da lei Smoot-Hawley Tariff Act<sup>27</sup>, promulgada pelo congresso estadunidense em 1930 e que elevou as tarifas para importação de produtos, causando impactos negativos em um contexto econômico internacional que enfrentava a Grande Depressão. A iniciativa, que visava a proteger interesses particulares de agricultores, incentivou outros países a elevarem suas tarifas gerando uma onda protecionista mundial, tendo como consequência uma retração no comércio internacional de 66% até 1934<sup>28</sup>.

Diante do fracasso financeiro da medida e com a ascensão do partido Democrata<sup>29</sup> ao poder em 1933, o congresso transferiu a incumbência de negociação de acordos comerciais para o Executivo por meio do Reciprocal Trade Agreement Act (RTAA), visto que este já tinha prerrogativa nas relações exteriores e teria uma visão mais ampla da economia norte-americana, evitando sacrificar interesses nacionais por causa de pressões locais de setores econômicos. Além disso, o RTAA oferecia mais agilidade às negociações internacionais, pois anteriormente os acordos seguiam longos processos legislativos antes de sua efetivação.

A partir da promulgação do RTAA, o presidente poderia ajustar tarifas em acordos bilaterais sem a anuência prévia do congresso, enquanto este atuaria aprovando posteriormente os acordos firmados pelo presidente.

Tal transferência de poder foi benéfica em termos econômicos e aumentou enormemente o intercâmbio comercial mundial, pois os países reduziram suas barreiras e tarifas aproveitando a oportunidade oferecida pelo governo norte-americano.

Vale destacar que o presidencialismo estadunidense tem a capacidade, conforme vimos anteriormente, de equilibrar o poder do Executivo e Le-

27. A lei recebeu o nome de seus idealizadores, o senador Reed Smoot e o deputado Willis Hawley, ambos do Partido Republicano.

28. Michael Bailey, Judith Goldstein e Barry Weingast, "The Institutional Roots of American Trade Policy: Politics, Coalitions and International Trade", *World Politics*, vol. 49, n.3, pp. 309-338, abr. 1997.

29. Segundo Bailey, Goldstein e Weingast (*idem, ibidem*) à época da promulgação do Smoot-Hawley Tariff Act o Partido Democrata era aberturista e a favor do livre-comércio, enquanto o Partido Republicano defendia o protecionismo.

gislativo em nível doméstico; no que diz respeito a acordos comerciais, porém, pode-se dizer que existe uma concentração de poder nas mãos do presidente, já que este negocia acordos e a redução ou o aumento de tarifas sem necessidade de aval do congresso. A principal diferença entre os casos estadunidense e sul-americano é que os acordos comerciais assinados pelos Estados Unidos com outros países não geram nenhum ônus de cessão de poder para uma entidade supranacional, o oposto do que ocorre na integração regional. Pelo contrário, o presidente norte-americano acaba por concentrar importante capacidade decisória em questões comerciais e pode definir suas prioridades (*agenda-setting*), conquistando capital político em nível doméstico e internacional. Além disso, a negociação de acordos também pode se tornar uma ferramenta de política externa em negociações com outros países. Diante das evidências oferecidas pelo caso estadunidense, isso explicaria a tendência aberturista dos presidentes em detrimento do protecionismo encontrado no congresso.

No espectro oposto do cenário norte-americano está a União Europeia, caso mais avançado de integração existente e que vai muito além das trocas comerciais e negociações sobre tarifas, tendo como objetivo máximo a total coordenação econômica e política. Tal meta significa que os Estados-membros devem, gradualmente, ceder prerrogativas a um ente supranacional que guiará a evolução do bloco por meio de suas instituições e burocracia compartilhadas.

Em relação aos sistemas políticos dos países-membros da União Europeia, todos são parlamentaristas, ainda que com diferentes arranjos e características. Para esta análise, interessa especialmente uma característica do tipo europeu de parlamentarismo: a difusão do poder entre o Executivo e o Legislativo, fator que modera a atuação do chefe de governo e fornece grande influência decisória ao parlamento. Desse modo, os Parlamentos nacionais europeus tinham prerrogativa sobre a decisão de aderir à integração e optaram por fazê-lo, já que esperavam obter os benefícios oriundos da cooperação, especialmente comerciais e econômicos. Winzen<sup>30</sup> aponta

30. Thomas Winzen, "European Integration and National Parliamentary Oversight Institutions", *European Union Politics*, vol. 14, n.2, pp. 297-323, jun. 2013.

que a maioria dos parlamentos e governos dos membros da União Europeia apoiaram a integração, exceção feita aos casos do Reino Unido<sup>31</sup> e República Tcheca. Logo, na contramão do que ocorreu nos Estados Unidos, os parlamentos europeus se mostraram favoráveis à abertura econômica, ainda que isso tenha significado, principalmente no caso de uma integração que vai além de questões comerciais, transferência de poder para instituições supranacionais.

Um fenômeno derivado da perda de poder relativa dos parlamentos nacionais face ao Parlamento Europeu, órgão supranacional com capacidade legislativa, é o fortalecimento dos poderes Executivos da região. Enquanto no nível doméstico os parlamentos conseguem frear excessos dos chefes de governo, na esfera supranacional estes agem mais livremente<sup>32</sup>.

## Conclusão

Conforme exposto, a centralidade do poder Executivo na política sul-americana remonta à própria formação dos estados nacionais e perpassa a história dos países da região até o presente. Desde a redemocratização, o presidencialismo tem mantido seu caráter autoritário e conflitante com o congresso, acumulando inclusive funções legislativas em alguns casos, como no Brasil e na Argentina.

Ultrapassando os limites domésticos e adentrando o tema da integração regional, o hiperpresidencialismo foi replicado na construção institucional dos blocos, como a CAN e o Mercosul, causando a preponderância das figuras presidenciais em detrimento de outros atores. Inicialmente, a participação dos presidentes impulsionou a consolidação dos blocos e o incremento do comércio intrarregional, porém não ocorreram avanços na questão da integração política.

31. Após plebiscito popular realizado em 23 de junho de 2016, os britânicos optaram pela saída do Reino Unido da União Europeia.

32. Andreas Follesdal e Simon Hix, "Why There Is a Democratic Déficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik", *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n. 3, pp. 533-562, maio 2006, p. 535.

Uma explicação possível para a interferência do sistema presidencialista na integração regional é, justamente, a concentração de poder nos Executivos, visto que avançar na integração política requer a cessão de alguns poderes para entidades supranacionais. Poderes Executivos fortes nos níveis domésticos têm tendência de replicar a concentração de poder no interior dos processos de integração, de modo a não perder suas prerrogativas. Analisando outros contextos, como na questão da aprovação de acordos comerciais nos Estados Unidos, a literatura indica que os presidentes são mais favoráveis à abertura econômica do que o congresso, extremamente protecionista e defensor de interesses locais. A comparação com o caso sul-americano demonstra que essa tendência não se verifica quando a integração econômica é acompanhada de cessão de soberania política, pois presidentes concentracionistas em nível doméstico se tornam refratários à cessão de soberania e à possibilidade de perda de poder institucional.

A análise da União Europeia aponta que o sistema parlamentarista pode ser mais benéfico quando a integração envolve o aspecto político, além de interesses econômicos e comerciais, porém, na atual etapa da integração europeia, os poderes Legislativos nacionais lidam com um processo de fortalecimento de seus Executivos no nível supranacional, gerando um descompasso representativo.

Diante do exposto, nota-se que a prevalência das figuras presidenciais nos processos de integração sul-americano deve ser contrabalanceada e tal mudança exigirá o envolvimento das sociedades civis dos países-membros na reorientação dos blocos.

---

**conclusão**



## **Déficit democrático, legitimidade e globalização: padrões de justiça e a ética dos *players***

GERSON DAMIANI<sup>1</sup>

Ao tratar dos temas atinentes aos desafios da governança global, e subsequentemente à crise da democracia representativa, cumpre-nos investigar zelosamente tanto o escopo como o grau da relação de causa e efeito aqui propostos. Para tanto, é relevante proceder a exame de endogeneidade intrínseca às variáveis já estabelecidas: a governança e a democracia.

O conceito de governança nos remete à Grécia Antiga; renasceu, entretanto, com relevância evidente, nos anos de 1990, dando margem a discussão vigorosa entre internacionalistas, juristas e economistas. A indagação sobre a origem do conceito e seu desenvolvimento faz-se significativa para sua subsequente compreensão e análise conceitual. Em grego, a palavra κυβερνάω [kubernáo] significa guiar, dirigir, conduzir – uma embarcação ou uma carroça – e foi utilizada inicialmente por Platão de forma metafórica, referindo-se à condução de seres humanos. Tal utilização deu origem ao verbo em latim *gubernare*, com o mesmo significado e do qual deriva *gubernantia*. O termo foi utilizado em francês no século XIII como equivalente a governo, relativo à forma ou à maneira de governar, e foi

1. Jurista e internacionalista; secretário executivo do Centro Ibero-americano (Ciba), coordenador científico da Cátedra José Bonifácio e assessor internacional da Universidade de São Paulo (usp). Atua nas seguintes áreas: governança e cooperação, comércio exterior, resolução de conflitos e arbitragem internacional. Bacharel pela Hamilton College de Nova York, com especialização na Fondation Nationale des Sciences Politiques e na Université Paris-Sorbonne; mestre pela Humboldt Universität zu Berlin e Freie Universität Berlin; doutor e pós-doutor pela usp, com capacitação em direito internacional privado pela King's College London.

adotado no idioma inglês no século xiv, dando origem à palavra *governance*. Vale ressaltar que *governance* tornou-se um jargão utilizado mundialmente, após ser adotado por cientistas políticos e sobretudo por instituições internacionais, entre elas a Organização das Nações Unidas (onu), o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (fmi) e a Comissão Europeia. Recentemente, ao passo que a globalização tornou-se tema-âncora em círculos acadêmicos, teve origem o conceito de *global governance*, ou governança global<sup>2</sup>.

*Governança* é, portanto, distinta de *governo* no sentido institucional, pois implica o delineamento abstrato da gestão pública, com fundamento na sociedade civil transnacional, e não no ato concreto de gerir um espaço ou regime específico. Com a análise de diferentes escolas de pensamento, observa-se a existência de correntes antagônicas, no que diz respeito não só às definições mas também aos papéis desempenhados por regimes e organizações internacionais.

Entender [...] como funciona “a grande máquina do mundo” é, por excelência, o campo de estudo das relações internacionais e um indispensável ingrediente de conhecimento para a condução da política externa de um país. Em *Os Lusíadas*, os portugueses, que foram encontrando “novas terras e novos céus” ao “singrar por mares nunca antes navegados”, com os intuítos de dilatar a Fé e o Império e promover o comércio, deram início à unificação da história mundial. Essa unificação é um dos antecedentes do atual processo de globalização<sup>3</sup>.

Com o surgimento de mecanismos de governança global, e consequentemente com o aumento da interdependência – econômica, política e institucional –, há quem sustente que a probabilidade de cooperação entre os Estados tende a aumentar, à medida que a atuação de regimes e organizações internacionais também aumenta na esfera global, contrapondo-

2. Corinne Huynh-Quan-Suu, *Étymologie du terme “gouvernance”*, Bruxelas, [s.d.], disponível em: [http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf), acesso em: 23 fev. 2017.
3. Celso Lafer, “Desafios da Globalidade: Assimetrias da Sociedade Internacional”, em Nicolau Reinhard *et al.* (orgs.), *Assimetrias da Sociedade Internacional*, São Paulo, Edusp, 2012, p. 17.

-se, portanto, à afirmação de que organizações internacionais debilitam a democracia doméstica, ou seja, interferem negativamente em questões de cunho nacional<sup>4</sup>.

Essa corrente liberalista – faz-se referência aqui não só aos liberalistas propriamente ditos mas também aos neoliberalistas e adeptos do liberalismo institucional – assume posição contrária à teoria realista. Keohane, que define a si mesmo como institucionalista e expressa sua contraposição ao realismo, acha respaldo em Joseph Nye, na interdependência complexa<sup>5</sup>, ou seja, com base no intercâmbio positivo entre canais múltiplos transnacionais através dos quais as diversas nações e Estados interagem, ao contrário dos canais intraestados – os chamados *interstate channels* –, que priorizam os interesses nacionais, teoria esta defendida pelos realistas. Ainda, segundo os defensores do liberalismo institucional, mesmo democracias bem estabelecidas podem beneficiar-se do processo de multilateralismo embasado na governança global. A restrição do poder de grupos de interesse e a proteção dos direitos individuais constituem exemplos de benefícios proporcionados por instituições multilaterais no processo supracitado, trazendo consigo melhorias para a qualidade da deliberação democrática e propiciando maior capacidade de alcançar realizações públicas e benfeitoras para as respectivas sociedades como um todo.

Em contraposição à corrente liberalista exposta, Robert Dahl, apesar de concordar com alguns méritos no alcance de objetivos pontuais, enfatiza o lado nefasto da governança global, em especial seu caráter burocrático, assim como o distanciamento das instituições democráticas no âmbito nacional e a falta de participação dos cidadãos comuns, debilitando assim a responsabilização e deliberação democrática<sup>6</sup>. Tal distanciamento – dos cidadãos em relação à tomada de decisões – torna o crescente mo-

4. Robert O. Keohane, Stephen Macedo e Andrew Moravcsik, “Democracy-enhancing Multilateralism”, *International Organization*, vol. 63, n. 1, pp. 1-31, 2009.

5. Robert O. Keohane e Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown, 1977.

6. Robert A. Dahl, “Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic’s View”, em Ian Shapiro e Casiano Hacker-Cordon (orgs.), *Democracy’s Edges*, Londres/Nova York, Cambridge University Press, 1999, pp. 19-40.

vimento de governança global questionável do ponto de vista do caráter democrático das instituições internacionais, deixando-as mais suscetíveis a interesses de grandes atores globais, como multinacionais e outras organizações supranacionais.

Independentemente da preocupação em torno do déficit democrático, vale ressaltar que tal carência não invalida o processo *per se*. Para efeito de ilustração, Moravcsik faz uso de uma análise empírica da União Europeia (UE), a qual define como um exemplo claro de transferência de soberania do âmbito nacional para uma instituição de caráter indiscutivelmente internacional, e frequentemente alvo de críticas quanto ao seu déficit democrático. O fundamento de tal análise tem por base quatro concepções filosóficas de democracia: libertária, pluralista, democrática social e deliberativa. No estudo, demonstra-se empiricamente que a UE, por exemplo, com base em todas as concepções mencionadas, possui as credenciais que a qualificam como uma democracia industrial avançada<sup>7</sup>.

Note-se que, no sistema eleitoral centralizado, a deliberação coletiva relativamente difusa e as restrições materiais e constitucionais são acompanhadas pelo controle democrático indireto através dos governos nacionais e pela crescente atuação do Parlamento europeu. Tal estrutura vem demonstrando ser suficientemente democrática para ir ao encontro das necessidades expressadas pelos cidadãos europeus, concedendo assim à UE inegável autonomia na tomada de decisões supranacionais. O que se questiona, no entanto, é o escopo da legitimidade de tais decisões e o grau de democracia defraudado – ou não – dos Estados nacionais. As diferentes escolas das relações internacionais, entre elas a realista, liberalista e construtivista, divergem na avaliação da presença de legitimidade, assim como no rumo hodierno da governança global.

7. Robert O. Keohane, Stephen Macedo e Andrew Moravcsik, *op. cit.*, 2009.

## ***Ad quo***

Legitimidade é um conceito descritivo ou normativo? Até que ponto organizações supranacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), e suas respectivas decisões podem ser consideradas adequadamente legítimas? Quais são os instrumentos atualmente disponíveis para a concretização de legitimidade nas instituições de governança global?

Esses questionamentos são fonte de discussão intensa nas relações internacionais, assim como nas ciências sociais, no direito, entre outras escolas do conhecimento. Historicamente, o conceito de legitimidade foi associado ao Estado, às instituições e às decisões dentro do Estado. Atualmente, tal compreensão tornou-se insuficiente. Busca-se, assim, um conceito de legitimidade que extrapole as fronteiras do Estado-nação e das decisões ali tomadas, e contribua para a compreensão da legitimidade em contexto global.

Em seu sentido jurídico, a legitimidade implica que a autoridade possa ser legitimada pela regra normativa. Assim, legitimidade jurídica teria seu alicerce na tradição da teoria positivista do direito, em que deriva do processo definido pela norma e em que há uma norma superior para validar o sistema<sup>8</sup>. No âmbito multilateral, legitimidade jurídica refere-se particularmente ao consentimento de Estados a tratados, a regras gerais e até mesmo ao direito consuetudinário e à jurisprudência<sup>9</sup>. Assim, a legitimidade de organizações internacionais, tratados e regras gerais de conduta derivariam originalmente dos Estados<sup>10</sup>.

A aplicação desse conceito de legitimidade implicaria que organizações internacionais somente poderiam agir à medida que os Estados lhe conferissem consentimento, e tais organizações estariam, portanto, atadas às

8. Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre*, Viena, Franz Deuticke, 1960, p. 3.

9. Markus Krajewski, "Democratic Legitimacy and Constitutional Perspectives of wto Law", *Journal of World Trade*, vol. 35, n. 1, pp. 167-186, 2001 (cf. p. 169).

10. Jean-Marc Coicaud, "International Organizations, the Evolution of International Politics, and Legitimacy", em Jean-Marc Coicaud e Veijo Heiskanen (orgs.), *The Legitimacy of International Organizations*, Nova York, United Nations University Press, 2001, p. 523.

regras básicas acordadas por eles. Assim, a fonte de legitimidade de organizações internacionais seriam seus próprios Estados-membros.

A OMC, por exemplo, emana do esforço mútuo dos Estados individuais em afirmar e sustentar a soberania de maneira efetiva, confrontando os desafios que tais Estados enfrentam em uma economia crescentemente globalizada. Segundo a interpretação normativa mencionada anteriormente, a transferência calculada de soberania pode ser interpretada como a fonte de legitimidade da OMC e de muitas outras organizações e regimes internacionais. Porém, no atual estágio de governança global, de integração econômica mais profunda e maior cooperação multilateral, uma legitimidade baseada somente no consentimento expresso dos Estados pode não ser suficiente nos dias de hoje, caso já o tenha sido *a priori*.

Com efeito, Buchanan e Keohane afirmam que legitimidade com base no consentimento por parte dos Estados não é tecnicamente possível em virtude da existência de uma grande quantidade de Estados não democráticos que carecem, eles mesmos, de legitimidade<sup>11</sup>. Assim, países não democráticos não dispõem de capacidade para transferir legitimidade à esfera internacional pela simples razão de que não possuem legitimidade para ser transferida. Além disso, ainda que seja tecnicamente possível, no mundo globalizado é muito improvável que um Estado opte por permanecer fora da OMC, uma vez que poucos – caso haja algum – podem correr o risco de isolar-se do domínio econômico e comercial cada vez mais crescente de tal regime internacional.

Uma contribuição importante à discussão de legitimidade oferecida por Buchanan e Keohane é justamente o reconhecimento que instituições de governança global constituem um fenômeno recente, ainda em desenvolvimento, e carecem, portanto, de condições e padrões para o estabelecimento de um conceito rígido e definitivo. Tal consideração, ao invés de encerrar a discussão, inicia admitidamente a necessidade de reflexão sobre os objetivos e padrões de justiça a serem seguidos.

11. Allen Buchanan e Robert O. Keohane, “The Legitimacy of Global Governance Institutions”, *Ethics & International Affairs*, vol. 20, n. 4, pp. 405-437, dez. 2006.

Uma vez que tanto as normas como as instituições estão sujeitas a mudanças como resultado de uma reflexão e ação mais aprofundadas, não pretendemos descobrir condições atemporais necessárias e suficientes para a legitimidade. Em vez disso, oferecemos uma *proposta* de como a legitimidade dessas instituições deveria ser avaliada – por enquanto<sup>12</sup>.

Dessarte, a legitimidade na esfera internacional não se trata de um conceito meramente de cunho jurídico, mas refere-se à ética nas relações internacionais e à sua respectiva percepção pelos atores desse mesmo cenário. Buchanan e Keohane sustentam que o essencial para a legitimidade de uma instituição de governança global jaz na presença de virtudes epistemológicas que permitem e facilitam continuamente a revisão de seus objetivos, através da interação com seus atores e outras organizações<sup>13</sup>.

### ***Ad quem***

Hurrell e Woods sustentam que a concepção liberal da globalização não presta suficientemente atenção à desigualdade criada, mantida e explorada pelos *players* no mercado globalizado. Afirmam, assim, que a desigualdade é importante não só com base na equidade mas também para a compreensão da natureza da globalização e seu impacto na política internacional<sup>14</sup>.

Observam que a nova interconectividade é regulada por regras e instituições formuladas e impostas, sobretudo, pelos atores mais poderosos na arena política internacional. Defendem, ao reformular o conceito de globalização, a necessidade de substituir a imagem kantiana do *progressive enmeshment* pela ideia mais complexa de socialização coercitiva<sup>15</sup>. Ou seja, não se trata de um entrelaçamento progressivo com base em consentimento e aprovação mútua entre dois ou mais *players*, mas, na maior parte dos

12. *Idem*, p. 406 (tradução nossa).

13. *Idem*, *ibidem*.

14. Andrew Hurrell e Ngaire Woods, “Globalization and Inequality”, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 24, n. 3, pp. 447-470, 1995 (cf. p. 447).

15. *Idem*, p. 457.

casos, na imposição de enredar-se ao sistema que privilegia alguns *players* em detrimento de outros.

Estados mais fracos são confrontados pela crescente pressão externa em sua estrutura interna, e assim tornam-se mais suscetíveis às condições impostas por instituições e regimes internacionais, geralmente controlados por Estados de maior poderio econômico e geopolítico. Os países menos preponderantes – tanto do ponto de vista da influência externa como da eficiência interna – são confrontados com escolhas limitadas por agendas internacionais, em cuja decisão e elaboração têm participação ínfima. Tais Estados, que frequentemente representam cidadãos já debilitados, são forçados a aceitar decisões que restringem opções futuras em detrimento do bem-estar de sua população, por exemplo, a aceitação de um padrão de propriedade intelectual imposto de forma coercitiva por nações preponderantemente detentoras de maior poder econômico, conforme observado na restrição da patente de remédios contra a aids na África, dotados de custos sabidamente proibitivos<sup>16</sup>.

Questiona-se, no entanto, se tal agenda internacional é responsável ou contribui parcialmente para a situação de desigualdade constatada, ou seja, se os atores menos privilegiados pela globalização encontrar-se-iam em situação mais vantajosa, caso pudessem – admitindo-se a possibilidade fictícia – deixar de participar de tal sistema. Entretanto, afirmar em caráter definitivo que a interação econômica internacional causa desigualdade entre nações configura uma análise insuficiente das consequências da globalização previamente estabelecidas, uma vez que a direção de causalidade não é estabelecida de forma plausível. Idealmente, os efeitos que poderiam eventualmente afetar atores conflitantes – em raciocínio elementar, ganhadores e perdedores – deveriam ser adequadamente isolados. A questão da endogeneidade, isto é, a causalidade reversa, comporta valor interpretativo irrefutável, uma vez que tal omissão impede a ruptura dos próprios paradigmas que a sustentam; ou seja, não é plausível concluir que a desigualdade reduzir-se-ia, à medida que houvesse uma hipotética amortização ou inversão do processo de globalização, *ipsis litteris*, tal qual existe hoje.

16. *Idem*, p. 456.

Em suma, a consideração da causalidade reserva constitui *conditio sine qua non* para a discussão científica da premissa subjacente. Antes mesmo de propor um conceito de legitimidade mais abrangente e definitivo, é imprescindível a reflexão sobre os objetivos e padrões de justiça a serem seguidos, com base nos quais a endogeneidade da relação de causa e efeito possa ser estabelecida, ou ao menos, contemplada<sup>17</sup>.

17. Adaptação de: Gerson Damiani, *Teoria dos Jogos e Relações Internacionais: Estratégias da Governança Mercantil Global – Uma Análise da Convenção das Nações Unidas para os Contratos de Compra e Venda Internacional de Mercadorias à Luz de Sua Vinculação ao Brasil*, São Paulo, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, 2014.



<i>Título</i>	<i>Governança e Democracia Representativa</i>
<i>Coordenador</i>	Felipe González
<i>Organizadores</i>	Gerson Damiani José Fernandez-Albertos
<i>Produção</i>	Bárbara Borges Cristiane Silvestrin
<i>Projeto Gráfico</i>	Negrito Produção Editorial
<i>Capa</i>	Carla Fernanda Fontana
<i>Editoração Eletrônica</i>	Igor Daurício
<i>Editoração de Texto</i>	Luciene Lima
<i>Revisão de Provas</i>	Maitê Zickuhr Bárbara Borges (textos em espanhol)
<i>Divulgação</i>	Regina Brandão Bruno Tenan Laíze Menezes
<i>Formato</i>	15 × 22 cm
<i>Tipologia</i>	Perpetua Std e Akzidenz-Grotesk BQ
<i>Papel Certificado FSC®</i>	Chambril Avena 80 g/m <sup>2</sup> (miolo) Cartão Supremo 250 g/m <sup>2</sup> (capa)
<i>Número de Páginas</i>	504
<i>Tiragem</i>	700
<i>CTP, Impressão e Acabamento</i>	Mundial Gráfica

A Cátedra José Bonifácio foi concebida pela Universidade de São Paulo com a finalidade de recolher, produzir e disseminar conhecimento sobre a Ibero-América em diferentes áreas. Instalada no Instituto de Relações Internacionais (IRI) e gerida pelo Centro Ibero-americano, núcleo de apoio à pesquisa de caráter multidisciplinar, ela se propõe, de uma perspectiva metodológica, a reunir pesquisadores em torno de lideranças do ambiente político, econômico, social e cultural conformado nesse espaço de integração.

Anteriormente ao líder político espanhol Felipe González, catedrático em 2016, ocuparam a cátedra o estadista chileno Ricardo Lagos (2013), o uruguaio Enrique Iglesias (2014), que dirigiu o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e a escritora e acadêmica brasileira Nélida Piñon (2015).

Com sua denominação, a cátedra homenageia o Patriarca da Independência do Brasil, cientista e acadêmico de vocação, homem público virtuoso, de destacada atuação na península Ibérica e no continente americano. A personalidade de José Bonifácio de Andrada e Silva é ilustrativa, na sua abrangência, do propósito da cátedra: a agregação da experiência de lideranças da sociedade aos processos educacionais e de pesquisa próprios do ambiente universitário.

“Felipe González, ex-presidente do governo da Espanha, pertence a uma notável geração de líderes progressistas que emergiram daquela gigantesca onda [entre 1970 e 1990] e conduziram seus países por caminhos estreitos, do autoritarismo para a democracia plenamente consolidada. Ao fazê-lo, redefiniram as agendas de seus partidos, a política de seus países e as próprias feições dos sistemas democráticos contemporâneos.

Em aula inaugural para estudantes do IRI-USP, Felipe González, ao referir-se à Cátedra José Bonifácio, observou que nosso patriarca foi um reformador. Pois bem, a carreira política de González foi construída sob o signo da renovação, da reforma transformadora e progressista.”

*Maria Hermínia Tavares de Almeida, ex-diretora do IRI-USP, em cerimônia de posse de Felipe González como titular da Cátedra José Bonifácio, em 10 de março de 2016.*



Felipe González