

DEMOCRACIA, LIDERANÇA E CIDADANIA NA AMÉRICA LATINA

LAURA CHINCHILLA

(coordenação)

Wagner P. Pereira

Carlos Lugo

(organização)

Laura Chinchilla presidiu a Costa Rica de 2010 a 2014, período imediatamente posterior à sua atuação na vice-presidência do país. Formada em ciência política e com importante vivência acadêmica, exerceu mandatos parlamentares e ocupou cargos na administração pública. Sempre presente em foros internacionais, desempenhou funções em muitas instituições, como a Organização dos Estados Americanos (OEA). Convidada pela Universidade de São Paulo (USP) para ocupar a Cátedra José Bonifácio em 2018, foi designada pela OEA, logo após o início de seu trabalho acadêmico em São Paulo, para chefiar a missão internacional de observação eleitoral constituída para acompanhar a eleição que definiria o presidente brasileiro no mesmo ano. Este livro por ela coordenado é fruto da rica e concentrada reflexão propiciada pela coexistência dessas duas dimensões de sua jornada brasileira. Reunindo artigos escritos pela catedrática, por acadêmicos e especialistas por ela convidados e por jovens pesquisadores de cursos de pós-graduação da USP, a obra busca identificar os desafios e delinear as perspectivas do árduo e complexo processo de afirmação da democracia no espaço latino-americano.

ISBN 978-85-314-1726-9



Santander Universidades

DEMOCRACIA, LIDERANÇA E CIDADANIA
NA AMÉRICA LATINA



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor Vahan Agopyan
Vice-reitor Antonio Carlos Hernandez



EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Diretor-presidente Lucas Antonio Moscato

COMISSÃO EDITORIAL

Presidente Rubens Ricupero

Vice-presidente Valeria De Marco

Carlos Alberto Ferreira Martins

Clodoaldo Grotta Ragazzo

Maria Angela Faggin Pereira Leite

Ricardo Pinto da Rocha

Tânia Tomé Martins de Castro

Suplentes José Roberto Castilho Piqueira

Marta Maria Gerales Teixeira

Sandra Reimão

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

LAURA CHINCHILLA (COORDENAÇÃO)

DEMOCRACIA, LIDERANÇA E CIDADANIA NA AMÉRICA LATINA

Organização

Wagner Pinheiro Pereira

Carlos Lugo



Copyright © 2019 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). 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 pela
Associação Brasileira de Editoras Universitárias (Abeu).

Democracia, Liderança e Cidadania na América Latina / Laura Chinchilla (coordenação); Wagner Pinheiro Pereira e Carlos Lugo (organização). – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2019.

508 p.: il.; 15 × 22 cm. (Cátedra José Bonifácio, 6).

Inclui tirinhas, fotografias, gráficos, quadros e tabelas.

ISBN 978-85-314-1726-9

1. Democracia. 2. Liderança. 3. Cidadania. 4. América Latina. I. Título.

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 – e-mail: edusp@usp.br

Printed in Brazil 2019

Foi feito o depósito legal

Sumário

Prefácio	11
Vahan Agopyan	
Laura Chinchilla na Cátedra José Bonifácio	15
Pedro Dallari	
Laura Chinchilla: mulher latino-americana e liderança lúcida em cenário desconcertante	25
Maria Arminda do Nascimento Arruda	
Viviendo intensamente Brasil.....	39
Laura Chinchilla	
A democracia latino-americana em discussão: diferentes olhares	45
Wagner Pinheiro Pereira ▪ Carlos Lugo	
Primeira Parte: Reflexões sobre a democracia na América Latina: balanço e perspectivas	
Democracia, liderazgo y ciudadanía en América Latina: una introducción.....	59
Laura Chinchilla	
Educando para una mejor ciudadanía	89
Rebeca Grynspan	
Mulher e cidadania na América Latina	119
Eva Alterman Blay	
Transparencia y calidad de la democracia.....	143
Asdrúbal Aguiar	

Estado de derecho, deliberación y posverdad en América Latina..... 171
Catalina Botero Marino

Cultura de la legalidad y ciudadanía 195
Carlos Lugo

As Constituições brasileiras e o Supremo Tribunal Federal:
questões, dilemas e desafios históricos na construção do estado
democrático de direito 227
Wagner Pinheiro Pereira

Segunda Parte: (Re)pensando a democracia latino-americana na Cátedra José Bonifácio

A seletividade do sistema penal no estado democrático brasileiro:
a população negra, um Direito Penal do Inimigo e a cidadania
mínima – o caso Rafael Braga 291
Quezia Brandão

Razões para o estado de “vir a ser” democrático na América Latina:
a contraditória relação entre democracia, cidadania, soberania,
poder e desigualdade..... 313
Rita de Cássia Marques Lima de Castro ▪ Paulo Sérgio de Castro

Democracia inacabada: uma breve discussão sobre as formas
limitadas com que os cidadãos atuam na democracia brasileira 335
Claudio A. Ferreira Di Marco

Os desafios impostos pelas mídias sociais à democracia..... 353
Beatriz Walid de Magalhães Naddi

A regulamentação do *lobby* e a transparência da democracia na
América Latina: tendências, desafios e um modelo para a região..... 369
Mariana Chaimovich

Proteção da biodiversidade ambiental e cultural latino-americana:
o caso da participação social na avaliação de impacto ambiental
nos países do Mercosul 393
Amanda dos Santos Sousa Camilo ▪ Paulo Santos de Almeida

Formulação coletiva do Estatuto da Criança e do Adolescente e sua contribuição para o avanço republicano da democracia na América Latina e no Caribe.....	413
---	-----

Marco José Domenici Maida ▪ Edson Mauricio Cabral

Preservação e promoção da democracia no âmbito da Organização dos Estados Americanos: análise do caso da Venezuela no Conselho Permanente e na Assembleia Geral	433
---	-----

Ayrton Ribeiro de Souza

O fortalecimento da democracia pelo local: o direito à cidade em São Paulo	449
--	-----

Kelly Komatsu Agopyan

Políticas públicas culturais e a cidade de São Paulo: um olhar sobre a democracia cultural participativa no espaço público globalizado	471
---	-----

Guilherme Galuppo Borba

Anexo

Entrevista con Laura Chinchilla: los desafíos de América Latina	493
---	-----

Pedro Dallari

Prefácio

VAHAN AGOPYAN

Reitor da Universidade de São Paulo

No começo da década de 2010, a Universidade de São Paulo (usp) implantou o programa de “cátedras” para áreas específicas consideradas prioritárias pela instituição, mas sem nenhuma relação com aquelas extintas pela revisão estatutária realizada em 1968. As atuais são iniciativas voltadas ao desenvolvimento de estudos multidisciplinares em temas definidos; para isso, convida-se uma pessoa de renome, externa à usp, não necessariamente de carreira acadêmica, para propor e conduzir um estudo durante um ano, em um tema de sua escolha, com os alunos e docentes da universidade. Dessa forma, nossos alunos, particularmente os de pós-graduação, têm a oportunidade de interagir com personalidades do país ou do exterior, com colegas de diversas áreas e unidades da usp, para desenvolver estudos multidisciplinares sobre assuntos relevantes na atualidade.

O valor atribuído às atividades de internacionalização da usp aumentou na última década. Dedicar-se atenção particular à Ibero-América, na esfera intrínseca aos desafios que compõem esse espaço territorial e se compartilham com suas instituições de pesquisa e ensino. Portanto, nada mais lógico que criar uma cátedra para sistematizar e disseminar o conhecimento sobre o mundo ibero-americano. A Cátedra José Bonifácio foi uma das primeiras a serem implantadas, obtendo grande repercussão nacional e internacional.

Os líderes dessa cátedra têm sido personalidades de países ibero-americanos que conduzem estudos de temas de grande projeção interna e externa à universidade. O primeiro catedrático foi o ex-presidente do Chile Ricardo Lagos, em 2013, seguido pelo ex-presidente do Banco In-

teramericano de Desenvolvimento (BID) Enrique Iglesias, do Uruguai. A eles seguiu a escritora Nélida Piñon, a primeira mulher a presidir a Academia Brasileira de Letras (ABL), e depois assumiu o estadista espanhol Felipe González, sucedido pela hoje senadora mexicana Beatriz Paredes. A atual catedrática, que está encerrando suas atividades, é a ex-presidente da Costa Rica Laura Chinchilla.

A USP agradece a todas essas personalidades por terem aceitado essa incumbência e por sua grande dedicação na condução dos estudos. Pela importância da região, a universidade já tinha implantado um núcleo de pesquisas específico, denominado Centro Ibero-americano (Ciba), que tem comprovado seu potencial multiplicador para os estudos nesse tema. A cátedra está sediada nesse centro para que se consolide o processo de integração da USP à sociedade, a exemplo do aumento do intercâmbio e dos convênios com os organismos de atividade internacional concernente.

Laura Chinchilla tomou posse como titular da Cátedra José Bonifácio em abril de 2018, liderando por todo o ano um grupo de pesquisadores e acadêmicos de excelência, provenientes de diversos programas de pós-graduação da universidade, com o objetivo de tratar de temática atinente à *cidadania* na América Latina. Nesse período, Laura proporcionou – notavelmente – oportunidade única de percepção aprofundada sobre a realidade da América Central, região pouco estudada na USP e no Brasil. Trata-se, portanto, de contribuição de grande relevância que se propaga para além do território acadêmico, conquistando espaço tangível na sociedade civil.

Tendo sido convidada pela Organização das Nações Unidas (ONU) para integrar o movimento ElesPorElas – em inglês, HeForShe –, liderado pela ONU Mulheres, a USP compõe hoje a iniciativa Impacto 10 × 10 × 10. Constitui-se aqui como objetivo não somente a mudança da realidade de agressão e violação do direito das mulheres como também a não menos relevante extinção dos obstáculos à igualdade de gênero em sua plenitude. Laura Chinchilla incorpora hoje, em sua mais evidente forma, a luta da USP pela igualdade e pelo equilíbrio de gênero, assumindo posição de liderança dentro e fora da universidade.

Meritório de reconhecimento é o trabalho precursor do professor Pedro Dallari, do Instituto de Relações Internacionais (IRI), na criação e

no desenvolvimento da cátedra, que hoje se constitui como modelo para outras iniciativas de semelhante porte na universidade. Dallari também lidera o Ciba, sempre apoiado pelo doutor Gerson Damiani. Agradeço, ainda, aos apoiadores acadêmicos Carlos Lugo e Wagner Pinheiro Pereira pela atuação, em 2018, como co-organizadores desta publicação.

Destarte, ressalto a importância das coletâneas produzidas pela cátedra, que há seis anos vem contribuindo para a aproximação da universidade ao espaço ibero-americano em suas mais diversas vertentes, não somente no âmbito acadêmico-científico como também na aproximação dos povos que abarcam a região, com suas manifestações culturais e riqueza histórica.

A expressiva contribuição de Laura Chinchilla – que ora integra a comunidade da USP em sua plenitude – corroborou-se por meio de atuação firme em âmbito nacional e internacional. Em ambas as conjunturas, a catedrática dedicou-se resolutamente à busca daquilo a que se propõe no título desta obra: *Democracia, Liderança e Cidadania na América Latina*.

Laura Chinchilla na Cátedra José Bonifácio

PEDRO DALLARI¹

Esta coletânea de artigos coordenada por Laura Chinchilla, ex-presidenta da Costa Rica, elaborada no âmbito das atividades de 2018 da Cátedra José Bonifácio da Universidade de São Paulo (usp), assinala mais um marco importante na trajetória desse relevante programa de apoio à pesquisa. Trata-se do primeiro da coleção de seis volumes da cátedra lançados até o momento que, além da versão impressa, está sendo publicado simultaneamente em versão digital, de acesso livre ao público, por meio do portal Edusp – Livros Abertos². E, na esteira dessa iniciativa, a Edusp resgatou os cinco volumes anteriores e também produziu, para cada um deles, a respectiva versão digital, igualmente liberada para acesso público. Com a produção e a liberação desses livros, a usp disponibiliza todo o repositório de conhecimento que desde 2013 vem sendo gerado com a contribuição das notáveis personalidades do mundo ibero-americano que têm estado à frente da cátedra.

Mantém, assim, a tradição que determina para o período de cada catedrático, para além da importância de sua presença na usp, o advento de inovação significativa para aprimorar o funcionamento da cátedra. O mesmo se deu com os antecessores de Laura Chinchilla: o ex-presidente chileno Ricardo Lagos (2013); o economista uruguaio Enrique Iglesias

1. Professor titular de direito internacional do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade de São Paulo (usp), é também coordenador do Centro Ibero-americano (Ciba) da usp, núcleo de apoio à pesquisa responsável pela gestão da Cátedra José Bonifácio.
2. Cf. o portal Edusp – Livros Abertos, disponível em: <http://www.livrosabertos.edusp.usp.br>.

(2014), que dirigiu o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); a escritora brasileira Nélide Piñon (2015), membro e ex-presidenta da Academia Brasileira de Letras (ABL); o ex-primeiro-ministro espanhol Felipe González (2016); e a política e diplomata mexicana Beatriz Paredes (2017). Seus respectivos períodos como catedráticos, sempre marcados por robusta atividade de pesquisa, também abrigaram a contínua adoção de novas medidas, destinadas a aperfeiçoar esse esforço investigativo e a ampliar a repercussão dos resultados alcançados.

Com a viabilização do acesso público aos livros de sua coleção, reafirma-se o compromisso da Cátedra José Bonifácio com a *extensão universitária*, que, com o *ensino* e a *pesquisa*, perfaz o tripé que sustenta e caracteriza a atuação acadêmica da USP na sociedade. Criada em 2013 por meio de ato do então reitor João Grandino Rodas, a cátedra está abrigada desde sua instituição no Centro Ibero-americano (Ciba), núcleo de apoio à pesquisa constituído em 2011 por iniciativa do pró-reitor de Pesquisa à época, Marco Antonio Zago, que em 2014 veio a se tornar reitor³ e cujo envolvimento foi essencial para a consolidação do programa. Administrativamente integrado ao Instituto de Relações Internacionais (IRI), ao Ciba cabe a responsabilidade pela gestão operacional da cátedra, que conta a cada ano com o comando de uma figura pública de destaque na cena ibero-americana. Ao catedrático que a dirige compete, por sua vez, conduzir atividades acadêmicas relacionadas a um assunto de sua livre escolha, de impacto no espaço da Ibero-América e no contexto do caráter multidisciplinar e pluritemático do programa.

Desde sua constituição, a Cátedra José Bonifácio, dada sua conformação institucional, foi caracterizada como programa destinado a apoiar a atividade de pesquisa na USP, tendo a finalidade pedagógica específica de propiciar a pesquisadores científicos a possibilidade de se beneficiarem,

3. 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, do IRI. A secretaria executiva do Ciba está a cargo de Gerson Damiani, assessor da reitoria da USP.

de forma intensa e prolongada, do convívio com lideranças políticas, sociais e culturais da Ibero-América de relevante dimensão pública, possibilitando que se agregue ao conhecimento teórico aquele extraído da experiência obtida na trajetória dessas personalidades. Tem-se, assim, por objetivo, o incremento da qualidade da produção acadêmica, tanto dos pesquisadores que trabalham de forma contínua e integrada em grupo coordenado pelo catedrático como daqueles que venham a se beneficiar das atividades conduzidas no âmbito da cátedra, como é o caso, a partir de agora, dos leitores que, em todos os quadrantes do mundo, acessarem digitalmente os livros nela concebidos.

Consagrando outra tradição da cátedra – que prevê a participação dos antigos catedráticos na escolha do novo titular –, o convite da USP a Laura Chinchilla originou-se de indicação de Beatriz Paredes, a catedrática que a antecedeu, tendo sido formulado com a convicção de que a admirável vivência social e política daquela personalidade costarriquenha possibilitaria o pleno atendimento das finalidades do programa, o que efetivamente se concretizou.

Laura Chinchilla Miranda presidiu a Costa Rica de 2010 a 2014, depois de ter ocupado a vice-presidência no período imediatamente anterior. Cientista política de formação, com importante experiência acadêmica, exerceu mandatos parlamentares e cargos na administração pública de seu país. Tendo intensa atuação em foros internacionais, desempenhou funções em diversas organizações, como a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). Nesta, Laura foi chefe da missão de observação eleitoral nas eleições presidenciais norte-americanas de 2016, posição que, em 2018, quando já se encontrava na USP, também ocupou ao acompanhar as eleições presidenciais do Paraguai e do Brasil.

Com a liberdade que é reservada a cada catedrático e à luz de sua trajetória, Laura Chinchilla indicou o seguinte tema para orientar as atividades da Cátedra José Bonifácio em 2018: “Cidadania, Liderança e Democracia na América Latina”. As linhas mestras de seu plano de trabalho foram apresentadas em conferência realizada em 16 de abril, no curso da cerimônia presidida pelo reitor Vahan Agopyan e com participação de di-

rigentes da universidade e de Beatriz Paredes, que encerrava seu período à frente da cátedra e lançava, na mesma ocasião, o livro por ela coordenado, correspondente às atividades realizadas na USP em 2017. A posse de Laura como catedrática foi saudada pela professora Maria Arminda do Nascimento Arruda, diretora da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP, em manifestação que está reproduzida na parte inicial deste volume.

Seguindo o padrão de funcionamento estabelecido desde a inauguração da cátedra, as atividades realizadas em 2018 tiveram por centro o grupo de pesquisa especialmente constituído com a finalidade de atuar sob a orientação de Laura Chinchilla, composto de alunos de programas de pós-graduação da USP que se candidataram para essa posição e foram selecionados em função da afinidade de seus projetos acadêmicos com o tema de estudo escolhido pela catedrática, passando inclusive a estar inscritos no rol de pesquisadores que figura no grupo de pesquisa da cátedra registrado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Estiveram integrados 46 alunos, de 28 programas diferentes, que participaram de aulas e realizaram reuniões de trabalho com Laura nos períodos de permanência dela na USP. Nesses encontros, que sucederam à conferência de abril, tendo ocorrido em maio, agosto e outubro, deu-se a apresentação, pela catedrática, de aspectos gerais do tema de estudo e foram debatidos, com o apoio de bibliografia específica, tópicos inerentes ao programa por ela definido: as tendências e os desafios do exercício da cidadania na América Latina; democracia e cidadania na era digital; e liderança e políticas públicas para a promoção da cidadania.

Em complementação a esses encontros presenciais com a catedrática, o grupo de pesquisadores manteve contato com os dois assistentes que apoiaram diretamente Laura Chinchilla nas atividades acadêmicas da cátedra e que são os organizadores desta coletânea: o historiador Wagner Pinheiro Pereira – professor do Instituto de História (IH) e do Instituto de Relações Internacionais e Defesa (Irid), ambos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), coordenador científico da cátedra e em pós-doutoramento no IRI – e o professor Carlos Lugo – diretor do Instituto de Administración Pública da Escuela de Gobierno y Transformación

Pública do Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, no México, apontado por Laura. Ambos também trataram de outros tópicos constantes do programa fixado pela catedrática, enfocando a cultura da legalidade na construção da cidadania (Carlos Lugo) e o fenômeno do populismo na América Latina (Wagner Pinheiro Pereira).

Em suas vindas à USP, paralelamente ao trabalho com o grupo de pesquisadores, Laura Chinchilla desenvolveu ao longo de 2018 um rol de atividades públicas destinadas a colocá-la em contato de forma aberta com estudantes e pesquisadores da universidade. Ainda em abril, na mesma semana em que iniciou seu trabalho na direção da cátedra, acompanhou Beatriz Paredes no evento de lançamento da Mostra de Cinema Indígena Olhares e Perspectivas do Brasil e do México, organizada na USP com a colaboração da catedrática mexicana, que naquele momento se despedia da função. Também nessa sua primeira estadia na USP, Laura reuniu-se com integrantes do grupo Mulheres do Brasil, organização da sociedade civil voltada à promoção dos direitos da mulher, que vem acompanhando desde a titularidade de Nélida Piñon as atividades desenvolvidas pelos catedráticos.

Em maio, destacaram-se na sua programação na universidade a visita que fez à Biblioteca Brasileira Guita e José Mindlin, quando teve um primeiro contato com o impressionante acervo de obras sobre o Brasil lá abrigado; e a conferência que proferiu na Faculdade de Direito (FD). No tradicional edifício do largo de São Francisco, em sessão presidida pelo professor Masato Ninomiya, do Departamento de Direito Internacional e Comparado (DIN), a catedrática abordou para alunos e professores o tema “Governar na Democracia: Dilemas Éticos”.

Já em agosto, a convite do Programa de Pós-graduação Interunidades em Integração da América Latina (Prolam) da USP, Laura Chinchilla esteve na Escola de Comunicações e Artes (ECA), sendo acolhida pelos respectivos dirigentes, a professora Lisbeth Rebollo Gonçalves, coordenadora do Prolam, e o professor Eduardo Henrique Soares Monteiro, diretor da ECA. Nessa unidade da USP, Laura proferiu conferência, igualmente aberta ao público, sobre o exercício da cidadania na América Latina, tema que naquela ocasião também viria a abordar de forma mais detalhada em reunião com seu grupo de pesquisa.

Na mesma estadia na USP, no mês de agosto, a catedrática presidiu no IRI aula pública dedicada à conferência de Gerardo de Icaza, diretor do Departamento para a Cooperação e Observação Eleitoral da OEA, que versou sobre as tendências e os desafios da democracia na América Latina. O evento com esse alto funcionário da OEA esteve associado a um contexto que representa uma particularidade marcante da presença de Laura Chinchilla no Brasil em 2018. Depois de ter iniciado suas atividades acadêmicas na Cátedra José Bonifácio, Laura foi designada para chefiar a missão de observação eleitoral da OEA para acompanhar as eleições gerais brasileiras previstas para outubro do mesmo ano, destinadas à escolha do presidente da República e dos membros do Congresso Nacional, bem como de um número expressivo de mandatários e legisladores dos estados e do Distrito Federal. Repetia-se, assim, tarefa que já havia realizado em eleições presidenciais nos Estados Unidos, em 2016, e no Paraguai, no início de 2018, como se observou anteriormente.

Conforme tive a oportunidade de salientar no texto de apresentação da entrevista que fiz com Laura Chinchilla para a *REB: Revista de Estudios Brasileños*, editada pelo Centro de Estudios Brasileños (CEB) da Universidad de Salamanca (Usal), coexistiram, assim, em sua jornada brasileira, dois âmbitos de atuação: o acadêmico e o de sua missão de representação da OEA. E a interação entre as atividades inerentes a essas duas frentes operacionais foi particularmente proveitosa para a catedrática e para os que conviveram com ela no Brasil ao longo do ano. Se a rotina na USP lhe permitiu tomar contato com a realidade do país e dos brasileiros, ajudando-a na preparação para as ações que desempenharia à frente da missão de observação eleitoral, a experiência adquirida no acompanhamento de eleição que se constituiu no pleito mais inusitado e controverso da história brasileira recente se prestou a subsidiar a interlocução da catedrática com pesquisadores e alunos da universidade, em claro benefício para estes. Ainda em suas vindas ao Brasil no segundo semestre de 2018, Laura teve, inclusive, de articular as duas agendas, do que resultou, por exemplo, a já referida conferência no IRI do diretor Gerardo de Icaza, encarregado justamente da preparação das medidas institucionais e logísticas essenciais ao desempenho da missão de observação eleitoral da OEA.

Até por causa da visibilidade advinda dessa sua participação nas eleições brasileiras, acentuou-se, com Laura Chinchilla, a utilização dos meios de comunicação social na disseminação de informações sobre as atividades da Cátedra José Bonifácio, atingindo-se um público bem mais amplo do que o estritamente acadêmico. No âmbito universitário, a imprensa da USP registrou detalhadamente os trabalhos da cátedra, tendo sido concedidas por Laura entrevistas que, além de publicadas, foram veiculadas em programas da Rádio USP, emissora com importante audiência nas cidades de São Paulo e Ribeirão Preto, em especial o programa *Brasil Latino*, comandado pelo jornalista Marco Piva, e o *Jornal da USP*, apresentado pela radialista Roxane Ré. Mas a atenção despertada pelo fato de a chefe da missão eleitoral da OEA no Brasil estar realizando, simultaneamente ao exercício dessa função, atividades acadêmicas na USP, fez que os veículos da grande imprensa, em sua cobertura das eleições, frequentemente efetuassem o registro da presença da ex-presidenta da Costa Rica na direção da cátedra.

Outra realização importante nesse campo da comunicação, já referida em passagem anterior, foi a entrevista concedida por Laura Chinchilla para a publicação na *REB: Revista de Estudios Brasileños*, periódico espanhol em formato eletrônico e de acesso público. A relevância se prende à circunstância de se estar repetindo iniciativa de impacto acadêmico significativo, que havia sido inaugurada no período de Beatriz Paredes à frente da cátedra e que se pretende perpetuar, tendo em vista os sólidos vínculos que marcam a cooperação entre o Ciba da USP e o CEB da Usal, este último, como já assinalado, ente responsável pela publicação da revista. Da mesma forma que se dera com a catedrática mexicana em 2017, reuni-me com Laura em agosto de 2018 e, por cerca de uma hora, em conversa muito esclarecedora que mantivemos na biblioteca do IRI, colhi informações acerca do trabalho realizado por ela na USP, bem como suas acuradas impressões sobre o quadro social e político latino-americano. Destinada a um dos números da revista do ano de 2019, a transcrição integral da entrevista também está reproduzida no fim desta coletânea, encontrando-se ainda acessível na internet o vídeo do encontro⁴.

4. Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari, “Laura Chinchilla: Destacable Actuación en Brasil”, *REB*:

Esse expressivo conjunto de ações protagonizadas por Laura Chinchilla se reflete nesta coletânea, cujo título resgata os elementos do tema por ela escolhido para nortear as atividades da Cátedra José Bonifácio em 2018: *Democracia, Liderança e Cidadania na América Latina*. Coordenado pessoalmente pela catedrática, com organização dos dois pesquisadores que a assistiram na direção da cátedra, e contando com a qualidade editorial da Edusp, o livro reúne artigos de destacados autores por ela convidados; artigos de alunos da USP que integraram o grupo de pesquisa que esteve sob sua orientação; artigo que Laura elaborou especialmente para esta publicação; e a reprodução da entrevista produzida para divulgação pela Usal.

Como tenho assinalado nos textos de apresentação das coletâneas geradas anualmente pela Cátedra José Bonifácio, preserva-se, com o lançamento desta obra, o padrão metodológico estabelecido desde a instituição do programa, em 2013, que fixa esse objetivo para o término do período correspondente a cada catedrático. Já em seu sexto volume, a coleção teve início com a coletânea dirigida por Ricardo Lagos, *A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional*⁵. Seguiram-se as coletâneas coordenadas por Enrique Iglesias, *Os Desafios da América Latina no Século XXI*⁶; Nélida Piñon, *As Matrizes do Fabulário Ibero-americano*⁷; Felipe González, *Governança e Democracia Representativa*⁸; e Beatriz Paredes, *O Mundo Indígena na América Latina: Olhares e Perspectivas*⁹. Cada um desses livros se constitui em inestimável contribuição do respectivo catedrático, não só para os pesquisadores da USP que privaram de seu convívio como também

Revista de Estudios Brasileños, vol. 6, n. 12, 2019. O vídeo da entrevista está disponível em: <https://tinyurl.com/y6u4qzzr>, acesso em: 11 fev. 2019.

5. Ricardo Lagos (coord.), *A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional*, orgs. Mireya Dávila e Fabiola Wüst Zibetti, São Paulo, Edusp, 2013.
6. Enrique Iglesias (coord.), *Os Desafios da América Latina no Século XXI*, orgs. Gerson Damiani, Adolfo Garcé e Fabiola Wüst Zibetti, São Paulo, Edusp, 2015.
7. Nélida Piñon (coord.), *As Matrizes do Fabulário Ibero-americano*, orgs. Gerson Damiani e Maria Inês Marreco, São Paulo, Edusp, 2016.
8. Felipe González (coord.), *Governança e Democracia Representativa*, orgs. Gerson Damiani e José Fernández-Albertos, São Paulo, Edusp, 2017.
9. Beatriz Paredes (coord.), *O Mundo Indígena na América Latina: Olhares e Perspectivas*, orgs. Gerson Damiani, Wagner Pinheiro Pereira e María Antonieta Gallart Nocetti, São Paulo, Edusp, 2018.

para a comunidade acadêmica, brasileira e estrangeira, alcançada de forma ainda mais efetiva a partir deste sexto volume, tendo em vista a disponibilização da versão digital de todas as obras, acessíveis de forma aberta.

Com esta coletânea, assim como ocorreu com as anteriores, estão dadas, e agora ampliadas, as condições para a disseminação dos resultados produzidos pela dinâmica que Laura Chinchilla imprimiu à Cátedra José Bonifácio. No âmbito da USP, mantendo-se a rotina estabelecida desde a criação da cátedra, a nova coletânea se constituirá em material de referência no programa de 2019 da disciplina Temas Contemporâneos da Ibero-América, prevista para ser ministrada no IRI no segundo semestre, de modo a permitir que alunos de graduação e de pós-graduação de diferentes cursos da USP se aprofundem, de forma sistemática, no exame do tema eleito pela catedrática. E o aproveitamento do livro e de seus artigos se dará também em outros cursos, na USP e fora dela, no Brasil e no exterior, como já vem se verificando com a produção da cátedra.

É indispensável registrar que a publicação desta coletânea e a realização das atividades da Cátedra José Bonifácio em 2018 decorreram do forte apoio conferido ao Ciba por órgãos e unidade da USP e por seus docentes, alunos e funcionários, capitaneados pelo reitor Vahan Agopyan, cuja liderança vem sendo generosamente disponibilizada no respaldo ao programa desde sua instituição, inicialmente como pró-reitor de Pós-graduação, posteriormente na posição de vice-reitor e agora na direção da universidade. O já mencionado primoroso trabalho da Edusp, e de sua formidável equipe de dedicados funcionários, merece, uma vez mais, toda reverência. Cabe também renovar o agradecimento pela contribuição do Banco Santander no suporte financeiro dispensado ao programa, caso exemplar de parceria do setor privado com a universidade, em que a colaboração se faz com a preservação integral da independência acadêmica.

Na ocasião do lançamento desta coletânea coordenada por Laura Chinchilla, menção especial cabe ao trabalho desenvolvido por Gerson Damiani, sem o qual a Cátedra José Bonifácio não teria alcançado a posição que atingiu no quadro de importantes realizações da USP. Secretário executivo do Ciba desde a instituição desse núcleo de apoio à pesquisa, Gerson vem se multiplicando ao longo dos anos no desempenho das variadas

tarefas de gestão da cátedra, conduzindo operação internacional bastante complexa. No período em que esteve no IRI como aluno de doutorado e pesquisador em pós-doutorado, incumbiu-se também de atividades científicas no âmbito do programa, tendo exercido a monitoria e a docência da disciplina Temas Contemporâneos da Ibero-América e, principalmente, trabalhado como organizador das coletâneas, sendo esta que ora se apresenta a primeira, após quatro sucessivas, que não contou com ele no exercício dessa função, justamente por causa da conclusão de seu vínculo acadêmico com o IRI. Desempenhando atualmente funções administrativas no gabinete do reitor, Gerson segue na secretaria executiva do Ciba, onde sua presença é a garantia de continuidade da cátedra com a preservação do elevado patamar de funcionamento que ela conseguiu alcançar.

O agradecimento final deve ser dedicado à catedrática. A notoriedade de Laura Chinchilla – dona de trajetória admirável, tendo sido chefe de Estado em seu país, consagrada internacionalmente – não impediu que ela chegasse à USP e se dedicasse à sua nova tarefa com o empenho, a vitalidade e a humildade de um professor iniciante. Na preparação das aulas e conferências da cátedra, na leitura dos textos propostos para esta coletânea, nos encontros com alunos e professores e nas reuniões com a equipe de coordenação, a meticulosidade, a atenção e a gentileza foram marcantes em sua conduta. Essa forma engajada e despojada despertou a atenção da comunidade da USP, que incorporou de imediato a catedrática no patrimônio acadêmico e afetivo da universidade. Laura percebeu esse vínculo e, da mesma forma que Beatriz Paredes havia feito no chamamento a ela, sentiu-se comprometida com a busca de seu sucessor. De sua indicação e do apoio de antigos catedráticos, veio o convite da USP para que o economista boliviano Luis Enrique García Rodríguez esteja à frente da Cátedra José Bonifácio em 2019.

Personalidade de destaque na governança do sistema financeiro internacional, Enrique García, entre muitas outras relevantes atribuições, presidiu de 1991 a 2007 o Banco de Desenvolvimento da América Latina, originado da antiga Corporação Andina de Fomento (CAF), liderando a moldagem e a implementação de infraestrutura e políticas públicas regionais. Sua presença na USP assegurará o prosseguimento do admirável trabalho realizado por Laura Chinchilla e pelos destacados catedráticos que a antecederam.

Laura Chinchilla: mulher latino-americana e liderança lúcida em cenário desconcertante¹

MARIA ARMINDA DO NASCIMENTO ARRUDA²

I

Creio que a forma mais justa para me referir à nova titular da Cátedra José Bonifácio da Universidade de São Paulo (usp), abrigada no Centro Ibero-americano (Ciba), seja assinalar que Laura Chinchilla, a sexta ocupante, foi antecedida por duas outras personalidades femininas igualmente marcantes: Nélide Piñon e Beatriz Paredes. A nova catedrática é figura altamente distinguida; como suas predecessoras, é dotada daqueles atributos imanentes às pessoas que encarnam o sentido superior do compromisso público, da adesão aos valores coletivos e da consciência inexcedível de agir em prol do apuro civilizatório de seus países e das sociedades latino-americanas. Cada uma, à sua maneira, comprometeu-se com as questões de seu tempo e com as nações que compõem nosso continente, representado na escultura notável de Oscar Niemeyer, em uma mão generosamente espalmada, porém rasgada por um veio de sangue.

1. Este artigo é uma versão revista e ampliada do discurso de saudação a Laura Chinchilla, proferido pela autora na cerimônia em que a ex-presidenta da Costa Rica foi empossada como titular da Cátedra José Bonifácio da Universidade de São Paulo (usp). O evento foi realizado em 16 de abril de 2018, no Auditório István Jancsó, da Biblioteca Brasileira Guita e José Mindlin.
2. Professora titular do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da usp, onde se formou em ciências sociais e realizou estudos de mestrado, doutorado e livre-docência em sociologia. Na mesma universidade também ocupou vários cargos, entre eles o de pró-reitora de Cultura e Extensão Universitária. É membro de conselhos editoriais de periódicos nacionais e internacionais, além de assessora de agências de pesquisa no Brasil e no exterior.

Nossa América – nascida sob o signo dolorosamente contraditório da conquista e da cruz – simbolizou uma ruptura crucial na história das civilizações até então conhecidas; o encontro com as sociedades nativas re-compôs o destino da humanidade e uniu as quatro partes do mundo, mas sob o signo do domínio europeu.

Desde a descoberta da África e da América, o homem selvagem é objeto, o homem civilizado, o único sujeito; ele carrega consigo a civilização, ele a fala, ele a pensa e, porque ele é o móvel da sua ação, ela se torna referente do seu discurso³.

A afirmação das concepções vistas como civilizatórias não consegue elidir, todavia, o objeto de referência que se pretende moldar, o que implica, por isso, absorver a alteridade como parte integrante da própria identidade dos dominantes, por meio dos quais “se pode reconhecer e aprende a se conhecer”⁴.

Nesse contexto, o processo de construção da autonomia dos países da América Latina exigiu das jovens nações o esforço suplementar de criar concepções e valores capazes de respaldar a soberania política, tarefa de difícil equacionamento, cuja intenção esbarrava na necessidade de superar o legado recebido, mas, igualmente, da impossibilidade de ruptura integral com as raízes que se sedimentaram ao longo dos séculos anteriores. Não por casualidade, em ensaio fundador das concepções intelectuais modernas no Brasil e já na abertura do livro, Sérgio Buarque de Holanda nos considerou “uns desterrados em nossa terra”⁵. Desterro sintetizado nas palavras lapidares de Euclides da Cunha sobre o país: “uma nacionalidade feita por uma teoria política”⁶, obrigada a importar o ideário liberal europeu na construção da nação independente, mas

3. Michèle Duchet, *Anthropologie et histoire au Siècle des Lumières: Buffon, Voltaire, Rousseau, Helvétius, Diderot*, Paris, François Maspero, 1971, p. 17 (Bibliothèque d'Anthropologie) (tradução nossa).

4. *Idem*, p. 15 (tradução nossa).

5. Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*, 4. ed., Brasília, Editora unB, 1963, p. 3 (Biblioteca Básica Brasileira, 10).

6. Euclides da Cunha, *A Margem da História do Brasil*, 3. ed., Porto, Livraria Chardron, 1922, p. 237.

cujo significado original era negado pela presença do imperador e pela manutenção da escravidão.

Assim, o liberalismo perdera entre nós força transformadora:

Ao dirigir-se aos constituintes pela pena de José Bonifácio, o imperador definiria claramente tais limites, oferecendo ideias para uma constituição que pusesse “barreiras inacessíveis ao despotismo quer real, quer aristocrático, quer democrático” e afugentasse a anarquia⁷.

O Patriarca da Independência percebia claramente o drama nascido da necessidade de formar a nacionalidade, constituir o Estado, manter as bases escravistas da sociedade, lançando mão do ideário liberal que, de resto, por não estar suportado por estruturas sociais correspondentes, sofria uma espécie de deslocamento *vis-à-vis* o papel que cumpriu na Europa⁸. O liberalismo, no entanto, era inescapável, uma vez que a ruptura com os nexos coloniais e a construção do Estado independente exigiam empunhar as bandeiras da liberdade, porém estavam restritas à remoção dos laços coloniais. A difícil conciliação entre liberalismo e manutenção da estrutura social herdada produziu o que o crítico de literatura Roberto Schwarz denominou “ideias fora do lugar”, esse desconcerto originado no “quiproquó das ideias” que, por serem inevitáveis, produziram um universo ideológico próprio,

[...] determinado pela dependência do país: à distância acompanhava os passos da Europa [...] Em resumo, as ideias liberais não se podiam praticar, sendo ao mesmo tempo indescartáveis [...] Submetidas à influência do lugar, sem perderem as pretensões de origem, gravitavam segundo uma regra nova, cujas graças, desgraças, ambiguidades e ilusões eram também singulares⁹.

7. Fernando A. Novais e Carlos Guilherme Mota, *A Independência Política do Brasil*, São Paulo, Moderna, 1986, p. 43.

8. Emília Viotti da Costa, “Introdução ao Estudo da Emancipação Política”, em Carlos Guilherme Mota (org.), *Brasil em Perspectiva*, 2. ed., São Paulo, Difusão Europeia do Livro, 1969, pp. 88-97 (Corpo e Alma do Brasil, 23).

9. Roberto Schwarz, “As Ideias Fora do Lugar”, em *Ao Vencedor as Batatas: Forma Literária e Processo Social nos Inícios do Romance Brasileiro*, São Paulo, Livraria Duas Cidades, 1977, pp. 18 e 21-22.

Tal especificidade, que se produziu na notável literatura de Machado de Assis, como revela Schwarz, travou o processo de modernização capitalista. Problema de grande vulto enfrentado por Florestan Fernandes em *A Revolução Burguesa no Brasil*. A distorção resultante, em que os valores típicos “do espírito do capitalismo” antecederam as transformações econômicas e sociais, causou efeitos sobre a dinâmica da constituição da moderna sociedade, até hoje visíveis na cena brasileira contemporânea¹⁰.

II

Os impasses existentes durante a emergência da nação brasileira não foram menores daqueles encontrados no conjunto da América Latina. Porém, o Brasil seguia rota diversa das emergentes nações de origem ibérica, problema percebido por José Bonifácio:

[...] unidade, centralização e monarquia, em plena América fervilhante de ideias federalistas e republicanas: estas foram conquistas da elite que se afirmava com a Independência, no interior da qual José Bonifácio desempenhou um efêmero mas importante papel de liderança¹¹.

O Império escravista ainda se diferenciava no idioma, outro empecilho ao êxito de qualquer experiência mais profunda de solidariedade; finalmente, os recentes países estavam envolvidos com a formação convulsionada dos respectivos Estados nacionais, com a delimitação das fronteiras incertas, situação que aprofundava os conflitos regionais.

10. Florestan Fernandes, *A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de Interpretação Sociológica*, Rio de Janeiro, Zahar, 1975. Para uma análise do problema, cf. Maria Arminda do Nascimento Arruda, “The Contemporary Relevance of Florestan Fernandes”, *Sociologia e Antropologia*, vol. 8, n. 1, pp. 47-68, jan-abr. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/y9dw5o68>, acesso em: 28 jan. 2019.

11. Miriam Dolnikoff, “Introdução”, em José Bonifácio de Andrada e Silva, *Projetos para o Brasil*, org. Miriam Dolnikoff, São Paulo, Companhia das Letras, 1998, p. 20 (Retratos do Brasil, 13).

Por essa razão, a Cátedra José Bonifácio passou a simbolizar, figurativamente, a reflexão sobre as possibilidades da unidade cultural latino-americana, projeto que tem se caracterizado por um movimento pendular, que ora nos aproxima, ora nos afasta. Nesse contexto, a cátedra, por meio do desenvolvimento de pesquisas e de uma gama variada de ações, tem permitido que se repensem os dilemas postos naqueles momentos de formação identitária, bem como que se problematizem questões que se prolongaram no decurso do século XIX, que se redefiniram em décadas do XX, mas que se repuseram, ainda que de modo transformado. O ambiente de reflexão sobre fenômenos contemporâneos das sociedades latino-americanas – nesta época tão decisiva para os países do continente, no momento de domínio dos ativos financeiros no mercado global, de rearranjo do cenário mundial, de fragilidade das instituições e incertezas em relação ao futuro – é expressão incontestável da urgência em retomar uma pauta comum. O titular da cátedra em 2014, Enrique Iglesias, assim diagnosticou a problemática:

Creo que participamos del reconocimiento de que estamos en medio de una crisis muy profunda, difícil de superar y por supuesto, aunque empieza a haber señales positivas en algunos países como los Estados Unidos, estamos todavía en medio de situaciones en otros países y regiones donde es muy difícil saber cuándo vamos a salir y cómo vamos a salir. Sin embargo, [...] creo que estamos en presencia de un cambio de época en el mundo, y esto ciertamente nos debe llevar a pensar como evoluciones en este cambio de época las relaciones multilaterales¹².

O quadro de incertezas reinante impulsiona a busca de soluções conjuntas. Diante da debilidade da ordem global, é ingente construir condições favoráveis à integração dos países de cultura ibérica em escala ampliada. Felipe González, catedrático durante o ano de 2016, chama a atenção para cinco áreas problemáticas que debilitam o desenvolvimento de rela-

12. Enrique Iglesias, “Nuevos Acuerdos Regionales Comerciales: Riesgos y Oportunidades”, em Enrique Iglesias (coord.), *Os Desafios da América Latina no Século XXI*, orgs. Gerson Damiani, Adolfo Garcé e Fabíola Wüst Zibetti, São Paulo, Edusp, 2015, p. 33.

ções mais equilibradas na esfera mundial: os benefícios do capitalismo global estão desigualmente distribuídos; os mercados financeiros são inerentemente instáveis e os mercados financeiros internacionais o são ainda mais; existe a tendência natural para o surgimento de monopólios e oligopólios, e isso enfraquece medidas de regulação; o papel do Estado; os valores e a coesão social¹³. Os problemas mencionados por Felipe González são, como se vê, de amplo espectro e de difícil equacionamento, tornando o mundo contemporâneo um ambiente de incertezas e insegurança. Entre as nações latino-americanas o desconforto se aprofunda, mesmo porque o Estado sempre desempenhou um papel decisivo na conformação da nacionalidade, tarefa delicada em meio à convivência de culturas variadas e da persistente desigualdade social. O aparato estatal assumiu a função de promover o desenvolvimento, fenômeno particular e diverso àquele ocorrido nos países de capitalismo avançado. O ritmo vertiginoso do mercado global e todas as suas consequências econômicas, políticas e culturais questionam e enfraquecem *ipso facto* os pilares de sustentação desses países.

Nesse contexto, as nações da América Latina parecem instadas a repetir o drama semelhante ao vivido no passado para forjar as instituições do moderno Estado, que hoje sofrem os constrangimentos resultantes da ordem global. Antes, como agora, tem sido penoso equacionar nossos problemas por meio da pura importação de doutrinas externamente adquiridas, capazes de oferecer visões coerentes com a realidade multifacetada do continente. Se no passado o liberalismo permitiu equacionar desafios de grande monta no curso da formação do Estado nacional, ainda que de maneira forçada e ambígua, nos dias atuais as crenças neoliberais, coerentes com o fluxo dos negócios globais, produzem desalinhamentos, questionam posições consolidadas, fragilizam sociedades, quando não excluem territórios inteiros do globo terrestre. No passado e no presente, o ideário externo exerce comando sobre as questões internas, acentuando disputas entre nações, aprofundando o fosso entre países, provocando am-

13. Felipe González, “Por qué Pensar la Gobernanza”, em Felipe González (coord.), *Governança e Democracia Representativa*, orgs. Gerson Damiani e José Fernández-Albertos, São Paulo, Edusp, 2017, pp. 51-52.

pliação das desigualdades sociais, potencializando conflitos e disseminando a violência. Situados entre dois liberalismos, os países latino-americanos vivenciam esses descompassos de modo diverso no tempo: na primeira vez, o ideário liberal serviu à construção dos Estados nacionais; agora, leva a que se desmontem instituições consolidadas, levando à desorientação, ao embate, comumente a ações erráticas, frutos da perda de força hegemônica do exercício do poder.

As implicações desses problemas são de vulto; não é fácil equacioná-las. Entretanto, a percepção das dificuldades caracterizou a melhor ficção do continente. Em *El General en Su Laberinto*, romance notável do colombiano Gabriel García Márquez, o escritor pinta um retrato dilacerado do libertador Bolívar, personagem dramática por sua aguda consciência dos impasses insuperáveis daqueles momentos que, embora tenham sido redefinidos, reaparecem em novos formatos¹⁴. Nas primeiras frases de *Conversación en la Catedral*, do peruano Mario Vargas Llosa, a personagem se indaga sobre e quando o Peru se perdeu¹⁵, pergunta que pode se estender ao conjunto, a despeito das marcantes diversidades tão bem representadas na literatura do continente. Exemplares nesse sentido é a ficção do brasileiro João Guimarães Rosa, em *Grande Sertão: Veredas*, e a do mexicano Juan Rulfo em *Pedro Páramo*, editados, respectivamente, em 1956 e 1955, período de marcante transformação social nos dois países¹⁶. Ambas reproduzem as andanças por regiões inóspitas, esquecidas da civilização e submetidas ao arbítrio dos poderosos locais, o sertão rosiano e o mundo perdido de Rulfo. O estilo seco do escritor mexicano discrepa da exuberância barroca da narrativa do brasileiro João Guimarães Rosa. Em ambos os escritores encontramos um retrato vivo da realidade de seus países, daqueles contextos oriundos de histórias à margem do centro, um universo submetido ao poder de potentados locais.

14. Gabriel García Márquez, *O General em Seu Labirinto*, 2. ed., Rio de Janeiro, Record, 1989.

15. Mario Vargas Llosa, *Conversación en la Catedral*, 5. ed., Barcelona, Seix Barral, 1971, 2 vols. (Nueva Narrativa Hispánica).

16. João Guimarães Rosa, *Grande Sertão: Veredas*, 19. ed., Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1984; Juan Rulfo, *Pedro Páramo*, 12. ed., Cidade do México, Fondo de Cultura Económica, 1973 (Colección Popular, 58).

A novela *El Moto*, do costarriquenho Joaquín García Monge, editada em 1900, considerada a narrativa fundadora da ficção nacional, enfrenta problemas semelhantes, oriundos do domínio dos potentados locais sobre as camadas pobres e deserdadas¹⁷. O destino de José Blas, alcunhado El Moto, é a errância solitária: “partiu ao acaso, sem rumo, sem voltar à cabeça, ia abrigado nas sombras da noite, por entre a rede de veredas, através de piquetes e cercados”¹⁸. Obra herdeira do estilo *costumbrista*, porém já em superação, o realismo da narrativa expõe as mazelas oriundas da dominação dos grandes proprietários e endinheirados sobre os camponeses pobres, rompendo, por isso, a identificação entre a literatura anterior e o *criollismo* oligárquico¹⁹.

A novela *El Moto* se situa entre as obras que elaboraram o imaginário nacional costarriquenho, e não por casualidade tem sido recriada por escritores contemporâneos, sendo, por isso, uma espécie de texto fundador, cujas reelaborações fazem parte da chamada “literatura do desencanto”²⁰. “Em consequência, esta ficção retrata as sociedades povoadas por pessoas que definem as normas da decência, do bom gosto, da moralidade e da boa reputação, que logo as violam em seu espaço privado”²¹. Essa literatura comprometida com as realidades locais marcou a ficção na América Latina.

Na fase de consciência de país novo, correspondente à situação do atraso, dá lugar sobretudo ao pitoresco decorativo e funciona como descoberta, reconhecimento da realidade do país e sua incorporação ao temário da literatura. Na fase de consciência do subdesenvolvimento, funciona como presciência e depois cons-

17. Joaquín García Monge, *El Moto*, 2. ed., 10. reimp., San José, Editorial Costa Rica, 2017.

18. *Idem*, p. 80 (tradução nossa).

19. “No imaginário da pátria *criolla*, é um corte na convivência harmônica e pacífica entre lavradores e proprietários”. Cf. Marybel Soto Ramírez, “La Voz de los Otros en *El Moto* de Joaquín García Monge”, *Revista de Lenguas Modernas*, n. 11, pp. 193-203, 2009 (cf. p. 193) (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/ya8c8dmo>, acesso em: 11 fev. 2019.

20. Albino Chacón, “La Literatura Histórica en Costa Rica Hoy: Una Contribución al Debate entre Historia y Literatura”, em *Jornadas Andinas de Literatura Latinoamericana* (Jalla), Bogotá, 2006, pp. 1-6.

21. *Idem*, p. 5 (tradução nossa).

ciência da crise, motivando o documentário e, com sentimento de urgência, o empenho político²².

III

As presenças de Laura Chinchilla e de Beatriz Paredes marcaram, nesse contexto, a abertura em direção aos países situados nas terras da América que nos ligam ao frio do Norte, dessa latinidade vigorosa e mais distante geograficamente de nós, habitantes do Sul, não obstante unida pelo amálgama produzido no caldo cultural comum da Ibéria. Portugal e Espanha, nações que estiveram na raiz da gestação da modernidade e da qual o Novo Mundo foi agente ativo da transformação em curso, legaram-nos uma cultura da universalidade, segundo análise erudita de Richard Morse em *O Espelho de Próspero*, livro revelador sobre os modos diversos de a Anglo-América e a Ibero-América conceberem o Novo Mundo, que não implicam desigualdades²³; contrariamente, é condição propícia à busca do encontro, posto que lastreada em valores baseados em princípios da generalidade e da totalidade, que, se não garantem abertura para o diferente, são sua condição de possibilidade.

O caldo de cultura originário da península Ibérica construiu um lastro comum aos latino-americanos, mas, sobretudo, as histórias desses países levaram a dilemas semelhantes, caracterizados por Octavio Paz, “como uma busca de nós mesmos, deformados ou mascarados por instituições estranhas, e de uma Forma que nos expresse”²⁴. Por essa razão, talvez o desafio mais agudo da vida intelectual latino-americana seja encontrar o lugar da reflexão capaz de incorporar a tradição importada, mas evitando a

22. Antonio Candido, “Literatura e Subdesenvolvimento”, em *A Educação pela Noite e Outros Ensaios*, 3. ed., São Paulo, Ática, 2000, p. 158 (Temas/Estudos Literários, 1).

23. Richard M. Morse, *O Espelho de Próspero: Cultura e Ideias na América*, trad. Paulo Neves, São Paulo, Companhia das Letras, 1988.

24. Octavio Paz, “Los Hijos de Malinche”, em *El Laberinto de la Soledad*, 2. ed. rev. e aum., Cidade do México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 148 (Colección Popular, 107) (tradução nossa).

condição de pensador estrangeirado, entendido na acepção de uma atitude acrítica perante a cultura recebida, que leva à submissão do pensamento e produz estranhamento em relação à sua sociedade. O intelectual do continente, de outro modo, pode pôr à prova as inconsistências do modelo original, por ser obrigado a confrontá-lo com a realidade existente.

Segundo esse espírito, considero que o projeto realizado por Beatriz Paredes²⁵, durante o ano de 2017, sobre os povos originários da América Latina, permitiu refletir sobre nossas questões à luz das civilizações encontradas pelos europeus, cujo legado é parte integrante das identidades nacionais, sem o qual a compreensão do presente é parcial e a projeção do futuro falha. Laura Chinchilla tratou de nossa contemporaneidade, por meio da proposta de privilegiar os temas da cidadania, liderança e democracia na América Latina, articulando problemas que nos são fundamentais, não escoimados nos dias atuais. Semelhantemente a Nélida Piñon – que discutiu, ao longo de 2015, *As Matrizes do Fabulário Ibero-americano*²⁶ –, Beatriz Paredes foi em busca das raízes históricas, construindo guias ao entendimento dos problemas atuais. A proposta de Laura Chinchilla aproximou-se do temário de Ricardo Lagos²⁷, o primeiro catedrático, de Enrique Iglesias e de Felipe González; o conjunto dos projetos revela duplo reconhecimento: a consciência da relação inexcedível entre as raízes formativas e os problemas contemporâneos que demarcam modalidades particulares de inserção mundial.

Como se vê, a cientista política Laura Chinchilla comunga com os antecessores a vocação para a vida pública, pautada por pesquisas e por métodos que fundamentam suas ações; compartilha particularmente com as predecessoras os traços de uma personalidade comprometida com a afirmação da igualdade dos direitos das mulheres. Esse trio de mulheres excepcionais, composto de duas pesquisadoras da vida social e política da América Latina

25. Beatriz Paredes (coord.), *O Mundo Indígena na América Latina: Olhares e Perspectivas*, orgs. Gerson Damiani, Wagner Pinheiro Pereira e María Antonieta Gallart Nocetti, São Paulo, Edusp, 2018.

26. Nélida Piñon (coord.), *As Matrizes do Fabulário Ibero-americano*, orgs. Gerson Damiani e María Inês Marreco, São Paulo, Edusp, 2016.

27. Ricardo Lagos (coord.), *A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional*, orgs. Mireya Dávila e Fabíola Wüst Zibetti, São Paulo, Edusp, 2013.

e de uma pesquisadora das nossas almas, origina-se de realidades nacionais diversas, mas compartilha, porém, da mesma adesão aos compromissos coletivos, aos valores que superam princípios individuais. A adesão a causas superiores que caracteriza as ações de cada uma delas, se expressa recusa em relação ao papel tradicional do gênero, torna-as representantes sensíveis do sentido geral da problemática complexa de nossas nações.

Acrescentam ao compromisso público a defesa dos direitos das mulheres à igualdade, condição com a qual todas estão igualmente comprometidas. Em entrevista recente, Laura Chinchilla afirmou: “As mulheres experimentam maiores obstáculos quando optam por uma carreira política e ainda maiores quando ainda ocupam espaço no setor público”²⁸. Seu diagnóstico sobre a participação das mulheres na vida pública no Brasil difere daquele de países da América Latina:

Em relação às mulheres há inúmeros estudos que mostram que a América Latina é uma das regiões que mais têm avançado em matéria de participação política da mulher. Só está atrás da Europa nórdica [...] Há países que estão mais abaixo nessas conquistas, como Guatemala, Paraguai e Brasil. O Brasil tinha melhorado, mas retrocedeu após a saída de Dilma Rousseff da presidência e a nomeação de um gabinete quase 100% nas mãos de homens²⁹.

A condição de gênero, como é perceptível, não se desprende do compromisso com o coletivo, referendando o papel modernizador das mulheres no mundo atual, reconhecidamente os mais distinguidos atores na transformação dos valores tradicionais.

O diagnóstico preciso sobre os impasses da democracia no mundo contemporâneo permitiu-lhe propor análises “sobre os principais desafios e dilemas que enfrenta a democracia na América Latina, com especial ênfase na construção da cidadania e na promoção das lideranças compro-

28. Laura Chinchilla, em entrevista concedida a Eugenio Goussinsky, “1ª Presidente da Costa Rica: ‘O Feminismo Tem de Ser Democrático’”, R7, 24 maio 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/yd3ukuej>, acesso em: 11 fev. 2019.

29. *Idem, ibidem.*

metidas com os valores democráticos”³⁰. Personalidade talhada para tal, Laura Chinchilla é detentora de uma carreira pública rara, sobretudo para mulheres. Cientista política de formação, aliou ação pública à reflexão, tendo desenvolvido pesquisas especialmente no campo das políticas sociais. Eleita presidenta da Costa Rica, sendo a primeira e única mulher a ocupar o cargo, exerceu o mandato entre 2010 e 2014, após Óscar Arias Sánchez (político internacionalmente reconhecido por ter recebido o Prêmio Nobel da Paz, em 1987, resultado de suas ações mediadoras nos conflitos da América Central).

Vice-presidenta da República na gestão de seu antecessor, a atual catedrática foi ainda vice-ministra da Segurança Pública, ministra da Justiça e deputada na Assembleia Nacional pelo Partido Liberación Nacional (PLN), entidade progressista, filiada à Internacional Socialista. Conhecida por sua atuação no campo das políticas públicas, tornou-se presidenta da Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac), em Havana.

Sua atuação no concerto latino-americano legitimou a indicação para chefiar a missão de observação da Organização dos Estados Americanos (OEA) durante a recente eleição presidencial no Brasil. A esse respeito declarou: “No Brasil, várias diferenças são importantes [...] é que estamos falando da maior democracia na América Latina, e é muito mais complexo administrar um sistema tão grande como o brasileiro”. E acrescentou: “O tema da participação de minorias sempre preocupa, ainda mais no Brasil, que é uma democracia madura e onde nós não deveríamos ter um desempenho tão medíocre das mulheres na política”³¹. Nota-se, nessas palavras, a relação estabelecida entre democracia e direitos; entre participação feminina na vida pública e índice de democratização.

A Costa Rica, país de reconhecida estabilidade política em meio ao contexto frequentemente atribulado das repúblicas latino-americanas, vem construindo sua tradição democrática desde o início do século xx, regime

30. Cf. Laura Chinchilla, *Plan de Trabajo 2018-2019*, São Paulo, 2018.

31. Laura Cinchilla, em entrevista concedida a Julia Lindner, “‘Ouvimos Preocupação sobre Urnas, mas Não Há Denúncias Sustentadas’, Diz Chefe da OEA”, *O Estado de S. Paulo*, 4 out. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/y8tvbodd>, acesso em: 28 jan. 2019.

que se afirmou a partir de 1948, sendo considerada a mais estável democracia da América Latina. Uma trajetória tão diferenciada não acontece por acaso. Desde o alvorecer da nação independente, a partir de 1821, da declaração da República em 1848 e, na sequência, da separação das Províncias Unidas da América Central, ocorrida em 1847, o país distinguiu-se por construir instituições avançadas no concerto latino-americano. Em 1890, promoveu eleições para a presidência da República, consideradas as primeiras integralmente livres e não fraudulentas do continente; na década de 1920, instituiu o voto secreto e adotou uma política externa independente das grandes nações, não sem constrangimentos ocasionais. Em 1948, equacionou a crise política por meio de medidas avançadas, tornando-se o primeiro país a abolir o Exército, substituído pela Guarda Nacional, empossando o candidato vitorioso nas urnas e promulgando a Constituição de 1949, ainda vigente. Na primeira metade dos anos 1950, nacionalizou os bancos e impôs restrições à atuação e uso dos bens da United Fruit Company. Desde então, a Costa Rica tem aprimorado as instituições democráticas, motivo que explica o acolhimento de refugiados políticos e a integração dos imigrantes³². Tais atributos tornaram-na um país que desenvolveu especial vocação para mediar conflitos e aplinar tensões típicas das nações vizinhas. Ocupa posição de vanguarda mundial na condução de políticas ambientais, de liberdade de imprensa e de satisfação dos cidadãos³³.

Não por casualidade, a revista *Repertorio Americano*, iniciativa distinguida do escritor costarriquenho Joaquín García Monge, publicação longaeva, posto que editada entre 1919 e 1958, exerceu grande influência no meio letrado da Hispano-América, por ser veículo de divulgação dos escritores

32. Edelberto Torres-Rivas (coord.), *Historia General de Centroamérica*. Madri, Sociedad Estatal Quinto Centenario/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLCSO), 1993, 6 vols.; Héctor Pérez Brignoli, *Breve Historia Contemporánea de Costa Rica*, Cidade do México, Fondo de Cultura Económica, 1997 (Colección Popular, 534).

33. Cf. Yale Center for Environmental Law & Policy, disponível em: <https://tinyurl.com/y87cwcyp>, acesso em: 11 fev. 2019; Center for International Earth Science Information Network, Earth Institute, Columbia University, disponível em: <https://tinyurl.com/42ja2bu>, acesso em: 11 fev. 2019; Reporters Without Borders, disponível em: <https://tinyurl.com/y8g2tmh3>, acesso em: 11 fev. 2019; Democracy Index 2006, disponível em: <https://tinyurl.com/y8ygmf7s>, acesso em: 11 fev. 2019.

do continente e promotor de ideais democráticos e republicanos. O caráter de fórum de debates da intelectualidade latino-americana e de criação de uma espécie de comunidade cultural distinguiram o periódico, traço revelador da vocação americanista que desconhecia fronteiras nacionais. Seu idealizador, membro da também denominada geração do *Repertorio Americano*, defendeu posições contrárias à chamada Geração do Olimpo, formuladora da visão hegemônica e oligárquica da identidade nacional³⁴. O afastamento das concepções unitárias dominantes já era prenúncio das transformações em curso na Costa Rica e do caráter plástico do país em relação a outras culturas.

A presença progressista de Laura Chinchilla, como sói acontecer com o gênero, nascida no país da estabilidade, convidada para dirigir um programa amplo de estudos voltado ao tratamento da democracia e da cidadania, é profícua e oportuna, sobretudo neste momento de refluxo dos valores comprometidos com a liberdade e os direitos, em convivência com fundas desigualdades sociais, intensificadas pelo movimento volátil e incontrolável do capital sem limites, franqueado pelos meios tecnológicos. Assistimos, hoje, a um movimento regressivo de conquistas que pareciam insuperáveis. A fratura social provocada pelas formas mais iníquas de desigualdades convive com o reforço dos meios sociais homogêneos e detentores de privilégios, minando nossas energias e debilitando nossa posição no âmbito internacional.

Por todos esses motivos, é verdadeiro privilégio conviver com lideranças intelectuais, políticas e culturalmente empenhadas para refletir sobre nossas questões, em busca de iluminar os caminhos vindouros e conjuntamente palmilhados, reconhecendo que a solidez dos projetos futuros depende de ações concertadas. A história dos países da América Latina nos obriga a redefinir crítica e corajosamente nossos problemas; pelo menos nos leva a reconhecer que estamos enleados no mesmo destino.

34. Marybel Soto Ramírez, *op. cit.*, p. 194, 2009.

Viviendo intensamente Brasil

LAURA CHINCHILLA¹

Con frecuencia hay coincidencias cronológicas que trascienden el ámbito meramente simbólico, como las que me ocurrieron durante el 2018 en Brasil. Durante este año he tenido el honor de ser titular de la Cátedra José Bonifácio de la Universidad de São Paulo (usp), un proyecto que cumple precisamente cinco años y que ya acumula importantes logros en la promoción de los vínculos académicos entre las naciones de Iberoamérica. Llegué aquí habiendo tenido previamente experiencias académicas, en primer término, en la Universidad Georgetown, en Estados Unidos, y, más tarde, en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, en México, por invitación de mi querida amiga y admirada política mexicana Beatriz Paredes. Ella había conducido con magistral rigor y pasión —esta última es una característica consustancial a su personalidad— la cátedra correspondiente al período académico 2017, dedicada al trascendental tema de los pueblos originarios de nuestra región. Al finalizar su ciclo con el éxito esperado, y siguiendo la tradición de la cátedra según la cual el catedrático saliente invita al entrante, Beatriz me localizó y logró de inmediato atraparme con su entusiasmo, haciendo imposible cualquier otra consideración que no fuese aceptar la invitación.

1. Politóloga costarricense con una maestría en políticas públicas de la Universidad Georgetown. Fue presidenta de Costa Rica durante el período constitucional de 2010 a 2014, luego de una carrera política en la que ocupó los cargos de ministra de Seguridad y de Justicia, diputada y vicepresidenta. Vicepresidenta del Club de Madrid y *co-chair* del Diálogo Interamericano. Profesora universitaria, conferencista y consultora.

El proceso se concretó cuando, poco tiempo después, recibí la llamada e invitación oficial de los representantes de la universidad, entre ellos el rector Vahan Agopyan y el profesor Pedro Dallari, coordinador del Centro Iberoamericano (Ciba), quienes me brindaron un respaldo continuo durante todo el período de duración de la cátedra. Ese respaldo fue reforzado con la siempre oportuna y diligente colaboración de Gerson Damiani, asesor de la rectoría para asuntos internacionales, y del profesor Wagner Pinheiro Pereira, coordinador científico de la cátedra. Se inició así una extraordinaria experiencia académica y humana de la que fueron partícipes un nutrido grupo de investigadores provenientes de diferentes disciplinas, quienes participaron con entusiasmo en las diversas sesiones de análisis y discusión, y varios de los cuales contribuyeron con aportes relevantes a esta publicación.

La selección del tema que me propuse desarrollar durante el período como catedrática y que es el título que lleva esta publicación —*Democracia, Liderazgo y Ciudadanía en América Latina*— obedeció en lo fundamental a lo que ha motivado mi interés de incorporarme a la academia después de terminar mi mandato como presidenta de mi país: llevar la reflexión sobre los temas de la política y la democracia a la gente joven de nuestros países, quienes hoy se muestran especialmente críticos con ambos fenómenos. La propuesta tenía que ver con efectuar una reflexión, asociada a referentes prácticos y sobre la base de mi experiencia de más de veinte años de carrera pública, que le permitiera a los estudiantes acercarse al complejo proceso de toma de decisiones en la gestión pública y a los dilemas a los que se ven sometidos quienes están al frente de cargos políticos y de representación popular. En otras palabras, intenté plantear un esfuerzo por ir más allá de las discusiones teóricas que tradicionalmente tienen lugar en las aulas académicas, procurando dar vida a los conceptos de política y democracia, situándolos en un tiempo y un espacio determinados.

Pero más allá del especial suceso de haber asumido la cátedra en su quinto aniversario, la misma fecha coincidió con otros acontecimientos de gran relevancia para la democracia en la región en general y, específicamente, en Brasil. Durante el 2018 se conmemoraron los cuarenta años del inicio de la Ola Democrática Latinoamericana, como se le denomina

al período que se inaugura con la transición de la dictadura hacia la democracia en República Dominicana y en Ecuador, en 1978, y que se extiende por toda la región —entonces plagada de regímenes militares y gobiernos *de facto*— hasta culminar con el proceso de transición en Chile, en 1989, y en Nicaragua, en 1990. Fue además un año marcado por el superciclo electoral, un período de 26 meses, a completarse en 2019, en el que han tenido y seguirán teniendo lugar elecciones nacionales en catorce de los dieciocho países de la región.

La conmemoración del advenimiento de la democracia en nuestra región, de la mano de la celebración de varios procesos electorales, nos brindó la mejor materia prima posible, permitiéndonos poner en perspectiva el análisis sobre la evolución de los fenómenos políticos en nuestros países y elaborar un más justo balance sobre las instituciones democráticas de la región. Resultan incuestionables los avances que hemos experimentado en varios frentes durante estas últimas cuatro décadas, tales como: procesos electorales más íntegros, justos y competitivos; el acceso de las mujeres a puestos de decisión política al punto que en varios Parlamentos de la región se cuenta ya con paridad; el reconocimiento de derechos a la población de lesbianas, *gays*, bisexuales, transgéneros e intersexuales (LGTBI); y mayores niveles de independencia de la función judicial y, por consiguiente, un fortalecimiento notable del estado de derecho. Avances que, sin embargo, coexisten con insuficiencias y vacíos institucionales, entre los que vale la pena citar: administraciones públicas ineficientes y opacas, endémica corrupción público-privada, cultura política fuertemente arraigada en actitudes autoritarias, ciudadanías debilmente empoderadas, creciente desafección democrática, noticias falsas y el fenómeno definido como el de la *posverdad* en las redes sociales.

Una a una, las elecciones que fueron teniendo lugar a lo largo del año confirmaron algunos síntomas preocupantes de los faltantes democráticos: débil participación ciudadana en procesos eleccionarios; creciente presencia de candidatos con liderazgos de corte autoritario; dispersión del voto con consecuencias en la conformación de los Parlamentos y la gobernabilidad democrática; polarización y debilitamiento del debate razonado; violencia política asociada al crimen organizado, entre otros. En

algunos países, esas elecciones se convirtieron en las elecciones del enojo ciudadano en las que el voto se expresó como un “acto de venganza” frente a las élites políticas gobernantes y de reivindicación de reclamos populares frente a problemas como la corrupción, la violencia y un insuficiente crecimiento económico. Las elecciones de México, en junio de 2018, y de Brasil, en octubre del mismo año, fueron, sin duda alguna, las que de manera más elocuente ejemplificaron ese tipo de situación.

No obstante, fue el proceso electoral de Brasil el que condujo a una feliz coincidencia. Por primera vez en la historia electoral del país, las autoridades respectivas invitaron a la Organización de los Estados Americanos (OEA) a desplegar una misión de observación, la cual contó con todas las condiciones de rigor y autonomía que caracterizan a esas misiones y que han hecho de las mismas uno de los programas más exitosos del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA. Tuve el honor de ser designada por Luis Almagro, el secretario general, como la jefa de dicha misión, papel que ya había desempeñado en las elecciones de Estados Unidos de noviembre de 2016 y de Paraguay de abril de 2018. Pero fue la de Brasil una misión de especial trascendencia por razones diversas: era la primera en su género en el país, se trataba de la democracia más grande de América Latina y de aquella en la que el voto electrónico se ha masificado con especial éxito. Finalmente, tenía lugar en una coyuntura política especialmente compleja para el país: una economía saliendo tímidamente de una de las mayores recesiones de su historia, una crisis de inseguridad en varias ciudades importantes del país y los mayores escándalos de corrupción público-privada que se recuerden. Las elecciones en Brasil involucraban no solo los cargos de presidente y vicepresidente del país sino también los cargos al Congreso Nacional, de los gobernadores y vicegobernadores y de las Asambleas Legislativas estatales.

La misión de observación se desplegó durante la primera y segunda rondas electorales. Durante la primera ronda se contó con más de cuarenta observadores en doce estados del país y en el Distrito Federal; durante la segunda ronda el número de observadores se redujo a treinta. Pero, más allá de las tareas desplegadas y los resultados que en su momento rendimos, la experiencia se convirtió en una inigualable oportunidad para

trasladar al aula universitaria las intensas vivencias que tuve la fortuna de experimentar. Temas como la judicialización del proceso electoral, el castigo propinado por los electores a los partidos tradicionales, la polarización y agresividad de la campaña, el papel de las redes sociales y el fenómeno masivo de las *fake news* se convirtieron en la materia prima que enriqueció aún más las sesiones de la cátedra. La experiencia vivida durante el 2018 en la Cátedra José Bonifácio de la USP se convirtió así en una vivencia que trascendió el aula universitaria, permitiéndome conocer con mayor profundidad las fortalezas y los desafíos de la democracia brasileña y comprender mejor las preocupaciones que abrigan algunos de los sectores de su población, entre ellos los jóvenes universitarios.

Luego de cuatro años de contacto permanente con estudiantes de diferentes entidades académicas de nuestro hemisferio, estoy convencida de que mucho de la transformación positiva que demandan nuestras democracias se puede y se debe gestar desde el aula universitaria. Desde ahí puede tener lugar la pausada reflexión de los fenómenos políticos y el respetuoso intercambio de opiniones diversas que el vertiginoso y crecientemente sectario mundo de las redes sociales no nos permite sostener de manera cotidiana. Desde ahí también podemos ilustrar con hechos y datos rigurosos la información falseada que hoy inunda por igual espacios convencionales y no convencionales de comunicación. El aula universitaria es la gran oportunidad para fomentar la educación humanista que, como bien nos lo recuerda Fernando Savater, “consiste ante todo en fomentar e ilustrar el uso de la razón, esa capacidad que observa, abstrae, deduce, argumenta y concluye lógicamente”². El pensamiento lógico de la mano de la tolerancia frente a la discrepancia es el primer paso para recuperar la política y ponerla en manos de las nuevas generaciones de nuestra región.

Sin duda alguna, el 2018 fue intenso y cautivante para mí, gracias entre otras cosas a la oportunidad que me brindó la Cátedra José Bonifácio de la USP. Aprendí y disfruté enormemente en las aulas de esa querida y prestigiada universidad; confío que también lo hayan hecho quienes me acompañaron en esa hermosa y gratificante experiencia.

2. Fernando Savater, *El Valor de Educar*, Barcelona, Ariel, 1997, p. 131.

A democracia latino-americana em discussão: diferentes olhares

WAGNER PINHEIRO PEREIRA¹ ■ CARLOS LUGO²

A Cátedra José Bonifácio, um programa de apoio à pesquisa voltado ao estímulo, à geração e à disseminação de conhecimento sobre a Ibero-América e, por consequência, ao incremento das relações entre a Universidade de São Paulo (USP) e as comunidades acadêmicas ibero-americanas, dedicou-se, no ano de 2018, ao tema “Cidadania, Liderança e Democracia na América Latina”.

O desenvolvimento da proposta temática do programa nesse ano foi conduzido pela catedrática Laura Chinchilla, cientista política e ex-presidenta da República da Costa Rica (2010-2014), que soube aliar a prática de sua vasta experiência política, adquirida ao longo de uma carreira pública de destaque internacional, ao exercício de reflexão sobre os principais desafios e dilemas enfrentados pela democracia na América Latina,

1. Historiador e professor de História da América Contemporânea e História da Arte e da Cultura Audiovisual no Instituto de História (IH) e no Instituto de Relações Internacionais e Defesa (Irid), ambos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Coordenador científico da Cátedra José Bonifácio da Universidade de São Paulo (USP), onde realiza pós-doutoramento no Instituto de Relações Internacionais (IRI). Coordenador do Laboratório de História, Cinema e Audiovisualidades (LHISCA) e editor-chefe da *Revista Poder & Cultura*.
2. Analista de políticas públicas do Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, no México, onde atualmente é diretor do Instituto de Administración Pública da Escuela de Gobierno y Transformación Pública e onde desenvolve pesquisa e consultoria. Além disso, na mesma instituição, coordena a Cátedra Latinoamericana de Ciudadanía, voltada à construção da cidadania por meio da análise e da difusão de práticas exitosas de políticas públicas na América Latina; e, de igual forma, dirige o Centro de Aprecio por lo Público, voltado à dignificação da política mexicana.

com ênfase na construção da cidadania e na promoção de uma liderança comprometida com os valores e princípios democráticos.

Realizado em um momento histórico extremamente importante e delicado para a América Latina, em especial para o Brasil, o programa de estudos de 2018 simbolizou uma experiência marcante para os pesquisadores da cátedra e demais discentes de graduação e de pós-graduação – oriundos das mais variadas áreas de conhecimento da USP –, que tiveram a oportunidade de assistir às conferências ou participar de alguma das várias atividades desenvolvidas por Laura Chinchilla, que compartilhou, sempre de forma generosa, suas reflexões e análises acerca da importância da consolidação de regimes democráticos no continente americano, do papel das lideranças democráticas latino-americanas e das lutas e dos desafios a serem enfrentados para o exercício pleno da cidadania na América Latina.

Nesse aspecto, o ciclo de estudos da Cátedra José Bonifácio em 2018 privilegiou a discussão dos seguintes temas:

- a caracterização dos principais desafios e dilemas enfrentados pela democracia e pelas lideranças políticas na América Latina;
- a análise da cultura da legalidade na construção do exercício da cidadania na América Latina;
- os regimes populistas/neopopulistas como um mal deturpador das democracias latino-americanas;
- a democracia e a cidadania na Era Digital;
- a identificação de modalidades de liderança e políticas públicas que contribuam para o fortalecimento da ação cidadã e para a maior legitimidade do poder público perante as comunidades locais.

Os temas elencados acima nortearam as discussões que compõem este livro – *Democracia, Liderança e Cidadania na América Latina*. Este sexto volume da coleção Cátedra José Bonifácio reúne textos de acadêmicos, intelectuais e lideranças sociais de diferentes países da América Latina, assim como de jovens pesquisadores de diversificados programas de pós-graduação da USP, que contribuíram com olhares e abordagens instigantes sobre alguns dos temas candentes do cenário latino-americano contemporâneo.

Os artigos reunidos neste volume estão agrupados em duas partes: a primeira, Reflexões sobre a Democracia na América Latina: Balanço e Perspectivas, congrega o artigo-síntese da proposta temática da Cátedra José Bonifácio em 2018, de autoria de Laura Chinchilla, e mais seis textos produzidos por acadêmicos, intelectuais e líderes sociais que, a convite da catedrática, apresentam ao leitor valiosas e distintas abordagens que possibilitam repensar o estado da democracia, da liderança e da cidadania na América Latina, com base em um balanço panorâmico das perspectivas, dos limites e dos desafios contemporâneos a serem contemplados pelos estudiosos do tema; a segunda parte, (Re)pensando a Democracia Latino-americana na Cátedra José Bonifácio, reúne dez artigos de estudantes de pós-graduação que integraram o grupo de pesquisa da Cátedra José Bonifácio em 2018 e tiveram seus textos selecionados para publicação nesta coletânea por apresentarem estudos que contemplam, de diferentes ópticas e áreas, a temática principal trabalhada nos encontros da catedrática com seu grupo de pesquisa.

Inaugurando a primeira parte de artigos deste volume, temos “Democracia, Liderazgo y Ciudadanía en América Latina: Una Introducción”, no qual a catedrática costarriquenha Laura Chinchilla aponta os elementos centrais para a compreensão do estado atual da democracia na América Latina, em um momento marcado pela preocupação global com a saúde dos regimes democráticos e com a ideia de democracia no mundo. Dentre os elementos centrais, a autora destaca a qualidade da liderança e a questão da cidadania na América Latina. Além disso, Laura faz referência ao significativo ano de 2018, que, no caso do Brasil e do México, foi marcado por processos eleitorais que foram divisores de águas na vida política desses países. Entre outras conclusões importantes, Laura propõe, como meio de renovação democrática, a defesa de uma cidadania mais ativa e protagonista, mediante novos mecanismos de participação cidadã na condução dos assuntos públicos. Assim, nas palavras da catedrática, será possível promover e institucionalizar em nossos países mecanismos de democracia direta e plebiscitária, complementares à democracia representativa, mas sem cair no uso irresponsável dessas ferramentas, o que é uma prática recorrentemente utilizada pelos regimes populistas latino-americanos.

Por sua vez, no artigo “Educando para una Mejor Ciudadanía”, Rebecca Grynspan, política e economista costarriquenha e atual secretária-geral ibero-americana – com papel de destaque não apenas na Secretaria-geral Ibero-americana (Segib) como também em outras instituições internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) –, parte de uma premissa pessoal, pautada pelos anos de experiência profissional da autora, de que a educação é o melhor investimento da democracia, pois não somente possibilita dar aos cidadãos uma ferramenta para enfrentar sua realidade como também lhes oferece um catalisador para que possam repensar e transformar o mundo em que vivem, alcançando a vida que desejam. Nesse sentido, de acordo com a autora, devemos, de um lado, formar uma grande aliança de agentes transformadores e, de outro, trabalhar, por meio da educação, para a construção de uma cidadania plena e sólida.

O artigo “Mulher e Cidadania na América Latina”, de autoria da brasileira Eva Alterman Blay, professora emérita da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP – onde realizou seus estudos de graduação, mestrado e doutorado na área de sociologia – e ex-senadora da República Federativa do Brasil (1992-1995), descreve, com base em intrigantes dados estatísticos, a evolução da posição social das mulheres na América Latina. Além disso, a autora realiza uma revisão das políticas de gênero e destaca que estas não se deram de maneira repentina, mas que se devem a um processo prévio. Assim, ela estabelece alguns desafios em matéria de equidade e aponta alguns caminhos possíveis para a questão, sobretudo, do combate à violência contra a mulher.

Em “Transparencia y Calidad de la Democracia”, o advogado e professor venezuelano Asdrúbal Aguiar, antigo magistrado da Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), estabelece os desafios para alcançar a transparência, entendida como um processo de participação e influência cidadã na configuração do poder e de seu controle, dentro de um julgamento democrático de qualidade. Para isso, o autor analisa as implicações da verdade constitucional, evitando as armadilhas e os riscos das mentiras do Estado – o Estado baseado em não verdades. Além disso, aponta que, para a defesa da democracia, é necessária a constituição de uma sociedade pluralista e engajada, de forma eficaz, pela transparência

e pela resolução do caráter fragmentário da miríade de visões particulares e nada democráticas que possuem pretensões de universalidade e de silenciamento das vozes contrárias.

Para Catalina Botero Marino, advogada colombiana e antiga relatora para liberdade de expressão da Organização dos Estados Americanos (OEA), no artigo “Estado de Derecho, Deliberación y Posverdad en América Latina”, existe uma relação direta entre debate e democracia; por isso, quem busca minar a democracia começa por corroer a qualidade do debate. Com base nessa linha de análise, a autora afirma que o abuso de poder do Estado com o objetivo de criar falsas verdades é o mecanismo historicamente mais utilizado pelos governos autocráticos para se perpetuarem no poder. Por isso, segundo a autora, entender o fenômeno da “pós-verdade” e sua relação com as chamadas *fake news* (“notícias falsas”), assim como seu impacto no contexto atual, é uma tarefa que não pode ser adiada. Para contribuir nessa tarefa, o artigo começa por destrinchar o conceito de “pós-verdade”, oferecendo alguns exemplos desse fenômeno nas eleições realizadas na América Latina em 2018. A seguir, a autora realiza uma revisão dos dados de pesquisas recentes sobre o estado da democracia na região e o impacto que essas novas formas de comunicação política podem ter nesse contexto. Finalmente, Catalina realiza uma breve recomendação sobre como lidar com o fenômeno da “pós-verdade” e sobre as medidas que, ao contrário, podem levar à implementação de ações ainda mais agravantes.

O artigo “Cultura de la Legalidad y Ciudadanía”, do mexicano Carlos Lugo, analista de políticas públicas do Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, discute o problema de insegurança que aflige o México contemporâneo e aponta, tomando como referência particular o caso do estado de Nuevo León, a existência de uma empobrecida cultura de legalidade e de uma baixa participação cidadã como elementos que contribuem negativamente para esse cenário social. Somados a isso, aspectos como a falta de confiança popular nas instituições democráticas e a visão polarizada de como alcançar o ideal em termos da cultura da legalidade agravam o problema. Tendo essas questões em mente, o autor busca descobrir as causas do problema e as diferentes perspectivas sobre ele existentes.

Baseado em estudo de caso selecionado, o autor distingue as diferentes posturas que os cidadãos poderiam assumir diante da corrupção. Ao final, alerta para o fato de que o endurecimento das leis geralmente não é suficiente para estabelecer uma cultura de legalidade, pois são necessários também uma formação educacional íntegra e um compromisso ético a ser assumido pelos cidadãos mexicanos em todos os aspectos da vida social.

No último artigo da primeira parte deste volume, “As Constituições Brasileiras e o Supremo Tribunal Federal: Questões, Dilemas e Desafios Históricos na Construção do Estado Democrático de Direito”, Wagner Pinheiro Pereira, professor do Instituto de História (IH) e do Instituto de Relações Internacionais (Irid), ambos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e coordenador científico da Cátedra José Bonifácio da USP, atento à importância e à urgência da temática acerca do constitucionalismo brasileiro e da supremacia do judiciário na construção do estado democrático de direito no Brasil, realiza um estudo da evolução histórica das questões, dos dilemas e das perspectivas que permearam a redação das Cartas brasileiras, enfocando tanto as de matriz democrática como as erigidas sob a égide do autoritarismo. Desenvolve também uma análise sobre o papel jurídico e político-institucional do Supremo Tribunal Federal (STF), a mais alta instância do poder judiciário da República Federativa do Brasil, com base em uma investigação que, realizando um mapeamento de sua criação e evolução histórica, privilegia a relevância de seu papel institucional e de suas atribuições constitucionais, especialmente a de controle da constitucionalidade no Estado brasileiro ao longo de sua história institucional.

A segunda parte da coletânea é o resultado bem-sucedido do trabalho de produção acadêmica realizado pelo grupo de pesquisadores brasileiros da Cátedra José Bonifácio em 2018. É composta de uma seleção de dez artigos que, com diferentes olhares e perspectivas de interpretação, são os mais representativos e desenvolvem reflexões valiosas sobre a temática central proposta por Laura Chinchilla.

Inaugurando a segunda parte da coletânea temos o artigo “A Seletividade do Sistema Penal no Estado Democrático Brasileiro: A População Negra, um Direito Penal do Inimigo e a Cidadania Mínima – O Caso Rafael Braga”, de autoria de Quezia Brandão, mestre em história social

pela FFLCH-USP, bacharela em história pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e graduanda em direito pela Faculdade de Direito (FD) da USP, que objetiva abordar alguns aspectos do atual sistema jurídico-penal brasileiro sob a perspectiva da teoria do Direito Penal do Inimigo, de Günther Jakobs. A hipótese sustentada pela autora é a de que o sistema penal brasileiro opera uma seletividade penal, aplicando, na prática judiciária e no discurso político-social, um Direito Penal do Inimigo, verificando-se aí um direito penal máximo *versus* uma cidadania mínima para a população negra no Brasil, que pode ser exemplificada pelo estudo do caso de Rafael Braga Vieira como emblema significativo de um histórico de perseguição penal, flagrantes forjados e processos inobservantes às garantias processuais constitucionais e democráticas.

De autoria dos professores Rita de Cássia Marques Lima de Castro, pós-doutora pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) e doutora pelo Programa de Pós-graduação Interunidades em Integração da América Latina (Prolam), ambos da USP, e Paulo Sérgio de Castro, doutorando pela Universidad de Buenos Aires (UBA) e mestrando pelo Prolam-USP, o artigo “Razões para o Estado de ‘Vir a Ser’ Democrático na América Latina: A Contraditória Relação entre Democracia, Cidadania, Soberania, Poder e Desigualdade” empreende um estudo reflexivo, mediante revisão bibliográfica, acerca das razões que levam as democracias na América Latina a permanecerem em um estado de “vir a ser”, isto é, a sempre sofrerem abalos institucionais que não permitem a consolidação democrática na região e que parecem deixá-las em constante estado de transição entre o “espaço de experiência” e o “horizonte de expectativas”.

Em “Democracia Inacabada: Uma Breve Discussão sobre as Formas Limitadas com Que os Cidadãos Atuam na Democracia Brasileira”, Claudio A. Ferreira Di Marco, advogado e mestrando em administração pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq) da USP, busca desmitificar a ideia comum de que temos uma democracia jovem para apresentar a hipótese de que, na verdade, nossa democracia está em um momento de construção inacabada, pois, apesar do importante projeto democrático expresso na Constituição de 1988, este não é utilizado de forma completa e eficiente pelos cidadãos, que participam com limitações e quase sempre

restritos ao ato de votar, levando, assim, ao fortalecimento do modelo de democracia delegativa.

Já o artigo “Os Desafios Impostos pelas Mídias Sociais à Democracia”, de Beatriz Walid de Magalhães Naddi, doutoranda em relações internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da USP, expõe o debate acerca dos inquestionáveis impactos das mídias sociais nas sociedades democráticas contemporâneas e as perspectivas de superação dos desafios impostos às mídias em prol da democracia, em um cenário histórico marcado pelas noções de pós-verdade e de produção das *fake news*. A autora discute ainda o papel dos *bots* e das *personas* como propagadores de conteúdo (falso ou não), assim como o uso de dados pessoais não autorizados para fins eleitorais, com base no escândalo da Cambridge Analytica em 2018.

Em “A Regulamentação do *Lobby* e a Transparência da Democracia na América Latina: Tendências, Desafios e um Modelo para a Região”, a advogada Mariana Chaimovich, doutora em relações internacionais pelo IRI-USP e mestre pela FD-USP, identifica os principais aspectos e as legislações de regulamentação do *lobby* adotados em países latino-americanos, assim como apresenta um rol de características normativas que, em conjunto, podem ser eficientes para o exercício mais transparente da democracia. Além disso, a autora utiliza também índices que tratam de dados socioeconômicos, relativos à transparência e às percepções sobre a corrupção, para expor a situação atual da população latino-americana em relação ao tema.

No artigo “Proteção da Biodiversidade Ambiental e Cultural Latino-americana: O Caso da Participação Social na Avaliação de Impacto Ambiental nos Países do Mercosul”, os autores Amanda dos Santos Sousa Camilo, mestrandia em sustentabilidade pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da USP, e Paulo Santos de Almeida, doutor em direito das relações sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e professor da EACH-USP, procuram compreender como os países latino-americanos vêm lidando com a gestão ambiental de seus territórios em busca de compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção de sua biodiversidade ambiental e cultural. Para essa investigação, discute-se o cumprimento da resolução n. 10, de 3 de agosto de 1994, do Mercado Comum do Sul (Mercosul), que estabelece diretrizes básicas

em matéria de política ambiental, especificamente em relação à obrigatoriedade da adoção da prática de licenciamento ambiental para todas as atividades potencialmente degradantes ao meio ambiente nos países-membros, tendo como um dos instrumentos a avaliação de impacto ambiental.

Em “Formulação Coletiva do Estatuto da Criança e do Adolescente e Sua Contribuição para o Avanço Republicano da Democracia na América Latina e no Caribe”, o psicólogo Marco José Domenici Maida, mestre em ciências pela EACH-USP, e o assistente social Edson Mauricio Cabral, mestre em serviço social pela PUC-SP, destacam a mudança de paradigma proposta pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), assim como sinalizam que, para a efetivação do projeto político afirmado na legislação vigente, é necessário aprimorar a percepção política dos profissionais e conselheiros que desenvolvem trabalho com o público infantojuvenil de forma profunda, possibilitando, assim, a efetiva promoção e defesa dos direitos humanos das crianças e adolescentes.

Ayrton Ribeiro de Souza, doutorando pelo Prolam-USP e bacharel e mestre em relações internacionais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), no artigo “Preservação e Promoção da Democracia no Âmbito da Organização dos Estados Americanos: Análise do Caso da Venezuela no Conselho Permanente e na Assembleia Geral”, pretende apresentar ao público leitor os antecedentes jurídicos e institucionais do papel da OEA em seu objetivo de preservar e promover a democracia nos Estados-membros, assim como analisar e discutir os conturbados eventos políticos que levaram à atual situação de crise política, econômica, social e humanitária vivenciada pela República Bolivariana da Venezuela desde a anulação da convocação do referendo revogatório em outubro de 2016.

Kelly Komatsu Agopyan, mestra e doutoranda pelo IRI-USP e bacharel em relações internacionais pela PUC-SP, no artigo “O Fortalecimento da Democracia pelo Local: O Direito à Cidade em São Paulo”, estabelece os desafios que as cidades enfrentam atualmente e como eles chegaram a moldar agendas internacionais, como a da ONU. A autora sinaliza a importância do fortalecimento de mecanismos participativos locais e da gestão democrática pela bandeira do direito à cidade como formas de aproximar os cidadãos, mediante o incentivo à participação, para ajudar a gerar po-

líticas públicas locais. Leva em conta, contudo, que questões de vontade político-partidária causam obstáculos ou irregularidades na viabilização da questão da participação social e da gestão democráticas das cidades.

O último artigo da segunda parte deste volume, “Políticas Públicas Culturais e a Cidade de São Paulo: Um Olhar sobre a Democracia Cultural Participativa no Espaço Público Globalizado”, de Guilherme Galuppo Borba, mestre e doutorando pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da USP, estabelece que os espaços públicos globais são favorecidos pelo nível de cultura de uma localidade. O autor destaca a necessidade de construir um conceito de governança municipal e aponta que a globalização, embora represente desafios para as cidades, também apresenta muitas oportunidades. Para o autor, as políticas culturais públicas, apoiadas na relação interinstitucional, podem promover a criação de espaços públicos que, ao final, favoreçam a democracia e a participação cidadã.

Ao final da coletânea encontra-se anexo o texto “Entrevista com Laura Chinchilla: Los Desafíos de América Latina”, que brinda o público leitor com a entrevista que a catedrática concedeu ao professor Pedro Dallari, coordenador do Centro Ibero-americano (Ciba) e da Cátedra José Bonifácio, para a *REB: Revista de Estudios Brasileños*, publicação do Centro de Estudios Brasileños (CEB) da Universidad de Salamanca (Usal), na Espanha. A entrevista permite conhecer de forma mais aprofundada as reflexões, os questionamentos e as propostas de Laura Chinchilla sobre as perspectivas da democracia, da liderança e da cidadania na América Latina contemporânea, que foram os aspectos mobilizadores e norteadores dos trabalhos desenvolvidos durante o período em que atuou como catedrática na USP.

Com esta breve apresentação, é possível ao leitor perceber que encontrará neste sexto volume da coleção Cátedra José Bonifácio uma obra original e diferencial que, por meio de uma pluralidade de olhares e de recortes, aborda questões, problemas e perspectivas de interpretação bastante enriquecedoras sobre democracia, liderança e cidadania na América Latina.

* * *

Gostaríamos de finalizar esta apresentação do sexto volume da coleção Cátedra José Bonifácio agradecendo a significativa colaboração de todos os renomados autores convidados, assim como a dedicação dos estudantes que integraram o grupo de pesquisa da cátedra em 2018, além do interesse, da seriedade e do empenho demonstrados nos encontros de estudos e da participação nas diversas atividades desenvolvidas.

Agradecemos a todos os membros da equipe editorial da Edusp, que, pela sexta vez consecutiva, está sendo responsável pelo cuidadoso trabalho de produção editorial de mais um volume da coleção Cátedra José Bonifácio e que está assumindo também a importante tarefa de lançamento de todos os volumes também em formato digital. Um excelente exemplo de esforço na luta pela democratização do conhecimento!

Gostaríamos de agradecer ao professor Pedro Dallari por seu empenho incansável em transformar o projeto da Cátedra José Bonifácio em um programa de apoio à pesquisa de reconhecida excelência acadêmica. Ao reitor e professor Vahan Agopyan somos gratos pelo importante apoio institucional dado à iniciativa da cátedra.

Finalmente, gostaríamos de expressar nossos agradecimentos à catedrática Laura Chinchilla, figura pública de renome internacional, que demonstrou muito entusiasmo, dedicação, compromisso e seriedade na condução das atividades desenvolvidas pela Cátedra José Bonifácio em 2018.

PRIMEIRA PARTE

Reflexões sobre a democracia
na América Latina: balanço
e perspectivas

Democracia, liderazgo y ciudadanía en América Latina: una introducción

LAURA CHINCHILLA¹

El objetivo de este artículo es plantear elementos centrales para entender el estado actual de la democracia en América Latina, tanto en el contexto de una preocupación global sobre la salud de los regímenes democráticos y la idea de democracia en el mundo como con base en dos dimensiones que le dan contenido a la misma: la calidad del liderazgo, por un lado, y la cuestión de la ciudadanía en la región, por el otro. La elaboración de este análisis tiene lugar en un período especialmente significativo para la región: en 2018 se conmemoraron cuarenta años del inicio de la Ola Democrática Latinoamericana en nuestros países, la cual tuvo lugar hacia finales de la década de los años 1970, y, además, estamos en medio del superciclo electoral de la región —tan solo en 2018 tuvieron lugar ocho procesos electorales, incluyendo las dos democracias más grandes de la región, Brasil y México, en las cuales los resultados condujeron a cambios abruptos de gobierno que ponen de relieve varios de los problemas que exploraremos en este trabajo.

1. Politóloga costarricense con una maestría en políticas públicas de la Universidad Georgetown. Fue presidenta de Costa Rica durante el periodo constitucional de 2010 a 2014, luego de una carrera política en la que ocupó los cargos de ministra de Seguridad y de Justicia, diputada y vicepresidenta. Vicepresidenta del Club de Madrid y *co-chair* del Diálogo Interamericano. Profesora universitaria, conferencista y consultora.

El estado global de la democracia: retrocesos y amenazas crecientes

Numerosos análisis nos recuerdan que, quizá como nunca antes, la democracia como forma de gobierno y principio para la conformación de regímenes políticos había alcanzado a tantas naciones, cubriendo a cerca del 50% de la población mundial. Sin embargo, al mismo tiempo, nunca antes había sido tan generalizado el sentimiento de desencanto con las instituciones de la democracia y el deterioro experimentado por la misma en diversas regiones del planeta².

En sus informes anuales sobre el estado de la democracia, la Unidad de Inteligencia de la revista *The Economist* ha venido describiendo la situación a nivel global como una de “recesión democrática”³. Con base en el análisis de cinco variables –proceso electoral, funcionamiento de gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles–, ese estudio observa un deterioro continuo en la mayor parte de las democracias del mundo desde el año 2010, incluyendo democracias antiguas –y, por tanto, consolidadas–, como en Europa Occidental y especialmente en los Estados Unidos, un país que pasó de ser considerado como una “democracia completa” a una “democracia defectuosa” en las categorías sistematizadas por esos estudios.

Entre las variables que registran una mayor erosión se encuentran las libertades civiles, especialmente la libertad de expresión, condición esencial para el funcionamiento de las democracias. En ese mismo sentido, la organización Freedom House, en su más reciente informe, precisamente intitulado como *Democracy in Crisis* (Democracia en Crisis), confirma una tendencia de doce años consecutivos hacia el deterioro de derechos políticos y libertades civiles en el mundo, que la lleva a afirmar que “la democracia está en crisis” y que los valores fundamentales asociados a la misma

2. The Economist Intelligence Unit (EIU), *Democracy Index 2017: Free Speech Under Attack*, Londres/ Nueva York/Hong Kong, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/ydgont7r>, acceso en: 11 feb. 2019.

3. *Idem*.

“se encuentran bajo ataque y en situación de retirada a nivel global”⁴. Más aún, refiere que 71 países han sufrido deterioros y declives en materia de derechos políticos y libertades civiles, en contraste con tan solo 35 que han obtenido avances en esos ámbitos. De acuerdo con ese reporte, eso marca el duodécimo año consecutivo de deterioro general en materia de libertades y democracia en el mundo.

Ambos reportes coinciden en que la democracia está enfrentando su crisis más grave en décadas, dado que sus principios básicos —la celebración de elecciones libres y competitivas, los derechos de las minorías, las normas del estado de derecho y la pluralidad— se hallan bajo un ataque sistemático y que las disparidades sociales y económicas, la crisis migratoria y de refugiados, la corrupción y las nuevas amenazas a la seguridad han provocado en distintas regiones del mundo una presión inusitada sobre el desempeño de las instituciones representativas y una caracterización, siempre infundada, a la democracia como terreno infértil o vía inadecuada para la superación de esos problemas.

Esos escenarios van de la mano del resurgimiento de liderazgos de corte populista y autocráticos que, con su retórica y sus acciones, contribuyen al debilitamiento de las libertades políticas y civiles y atentan contra los principios fundamentales de un sistema democrático, como la independencia de poderes y el estado de derecho.

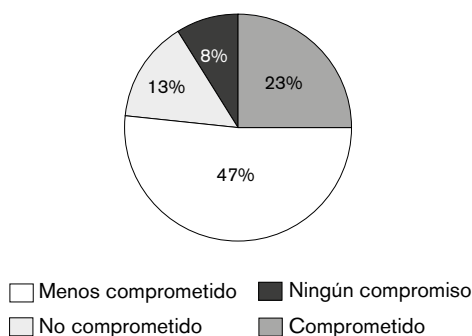
De acuerdo con Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, académicos de la Universidad Harvard, las democracias no están más en riesgo por golpes de Estado o movimientos armados e insurrecciones que trastocuen de golpe el sistema político y constitucional. En la actualidad, argumentan, las democracias van debilitándose y erosionándose a partir de gobiernos emanados democráticamente que embarcan a sus naciones en una larga y lenta pero progresiva ruta hacia el autoritarismo, la restricción de las libertades civiles y los derechos humanos, la centralización del poder y la eliminación de sus contrapesos institucionales, la descalificación de los

4. Freedom House, *Freedom in the World 2018: Democracy in Crisis*, Washington/Nueva York, 2018 (traducción nuestra), disponible en: <https://tinyurl.com/y8ascjh9>, acceso en: 11 feb. 2019.

opponentes políticos como enemigos, el clientelismo como fórmula de control y el ataque constante a los medios y la sociedad civil⁵.

Ese fenómeno tiene lugar en el marco de una creciente desafección ciudadana con las instituciones de la democracia representativa y una mayor anuencia a tolerar sistemas de gobierno no democráticos. Recientemente, el Centro de Investigación Pew constató que tan solo un 23% de los ciudadanos incluidos en un estudio de 38 países de todas las regiones del mundo se pueden considerar como comprometidos con la democracia representativa, mientras que el 47% muestra un débil compromiso con esa forma de gobierno, en tanto están dispuestos a aceptar alternativas no democráticas, tales como gobiernos conducidos por tecnócratas, autócratas o juntas militares, y finalmente un pequeño 13% rechaza abiertamente formas democráticas de gobierno (gráfico 1)⁶.

GRÁFICO 1: *Índice de compromiso con la democracia a nivel global (2017)*



Fuente: Richard Wike *et al.*, “Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy”, Pew Research Center, 16 oct. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/yd3fptyb>, acceso en: 11 feb. 2019.

5. Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, Nueva York, Penguin, 2018.
6. Richard Wike *et al.*, “Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy”, Pew Research Center, 16 oct. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/yd3fptyb>, acceso en: 11 feb. 2019; John Gramlich, “How Countries Around the World View Democracy, Military Rule and Other Political Systems”, Pew Research Center, 30 oct. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/yav5kr22>, acceso en: 11 feb. 2019.

Una de las principales razones de ese preocupante desencanto con las instituciones de la democracia es que las diversas olas democráticas que avanzaron sobre varias regiones del mundo no lograron consolidar democracias de calidad ni democracias con capacidad de responder ante las expectativas ciudadanas. En ese sentido apunta el diagnóstico que ofrece Edson Capano cuando subraya que la judicialización de la política, la burocratización de los gobiernos y las presiones de la globalización sobre la noción convencional de soberanía nacional han limitado la capacidad de la democracia de defender su pertinencia e idoneidad para generar soluciones a los grandes problemas de nuestro tiempo⁷.

En ese mismo orden de ideas, David van Reybrouck plantea la existencia de un síndrome de la fatiga democrática integrado por una doble crisis de legitimidad y de eficiencia del sistema democrático precisamente, y, paradójicamente, en el momento histórico de su mayor desarrollo en el mundo. Teniendo a Europa por contexto, Van Reybrouck advierte que esa crisis tiene origen en nuevos problemas para mantener consensos básicos sobre la agenda pública, una mayor volatilidad en el comportamiento de los electores, un descenso relevante de afiliaciones a los partidos políticos y una pérdida de eficiencia del mecanismo democrático para dotar de respaldo y legitimidad a quienes gobiernan⁸.

En los Estados Unidos la crisis causa ya una preocupación generalizada no solo por la existencia de un proyecto político para debilitar los sólidos contrapesos al poder presidencial sino especialmente por el descrédito que enfrenta la democracia liberal en el contexto de una ola escéptica hacia la apertura comercial y la cooperación y gobernanza internacionales. Para Yascha Mounk, tan clave resulta el factor externo como la circunstancia por la que atraviesa la democracia estadounidense, donde quizá como nunca antes los votantes se sienten cada vez más alejados de las decisiones políticas y del denominado *establishment*, que consideran, no siempre erró-

7. Edson Capano, “¿Cómo Actualizar la Política? Media Independiente Digital como Fuente a la Democracia Representativa”, en Felipe González (coord.), *Governança e Democracia Representativa*, eds. Gerson Damiani y José Fernández-Albertos, São Paulo, Edusp, 2017, pp. 323-340.
8. David van Reybrouck, *Contra las Elecciones: Cómo Salvar la Democracia*, Barcelona, Taurus, 2017 (Pensamiento).

neamente, más cercano a los intereses de las grandes corporaciones que al de los ciudadanos⁹. A ese contexto global, descrito por Fareed Zakaria¹⁰ a finales de los años 1990 como la era del surgimiento de las democracias antiliberales o *illiberal democracies*, los países latinoamericanos desafortunadamente no somos ajenos, aunque los problemas que dan origen al fenómeno y la manera en que se manifiesta pueden variar frente a otros contextos.

La democracia en América Latina: el riesgo del retroceso

América Latina progresó de manera indiscutible en materia político-institucional, habiendo pasado en poco más de una década de un escenario en el que predominaban regímenes *de facto*, o bien gobiernos de corte autoritario y partido hegemónico, a gobiernos electos democráticamente. El avance más notable que resultó de la primavera democrática en la región fue el relativo a la creación, el desarrollo y la consolidación de instituciones y procesos electorales. Mientras que a mediados de los años 1970 a lo sumo tres países organizaban elecciones para definir las sucesiones de gobiernos (Colombia, Costa Rica y Venezuela), una década después lo hacían todos los países de la región, y se fortalecía el derecho al voto universal en todas las naciones, haciendo que la democracia tuviese un mejoramiento constante a lo largo de ese período, puesto que el índice promedio de democracia electoral para la región pasó de 0,28 en 1977 a 0,93 en 2002¹¹. Ese logro se mantiene como una de las fortalezas de la democracia en la región; el propio *The Economist* reconoce que Latinoamérica se posiciona por encima de la media global en términos de la calidad

9. Yascha Mounk, “America is not a Democracy”, *The Atlantic*, mar. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/yasjyx8v>, acceso en: 11 feb. 2019.

10. Fareed Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Nueva York, W.W. Norton, 2004.

11. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*, Buenos Aires, 2004, p. 78, disponible en: <https://tinyurl.com/y8t7vy3z>, acceso en: 11 feb. 2019.

de los procesos electorales y el respeto al pluralismo, a pesar de obtener resultados bajos en otras categorías.

Ha habido también progresos significativos en otras áreas. La ciudadanía se encuentra cada vez más empoderada, debido a una vigorosa urbanización y al fortalecimiento de una clase media que se convierte por vez primera en el sector numéricamente predominante, por encima de los estamentos en condición de pobreza, lo cual ha producido la consolidación de organizaciones ciudadanas y de la sociedad civil sin las cuales no se entiende el escenario político de la región¹². En materia de participación política de las mujeres, el avance es tal que más de un cuarto de los legisladores en la región son mujeres, comparado con uno de cada siete en 2003¹³. En ese mismo rubro, recuerda ONU Mujeres en su más reciente informe, los principales indicadores económicos de acceso a ingresos propios, participación laboral y empleo y reducción de las brechas en la calidad del empleo entre mujeres y hombres registran cada vez mejores resultados¹⁴. El progreso en materia de protección y promoción de los derechos humanos también ha sido notorio, al punto que la mayoría de los países ha ratificado los principales tratados internacionales y la actividad legislativa y de políticas públicas en la materia es realmente incesante en la mayoría de ellos.

Durante ese período transcurrido, los avances institucionales que han tenido lugar, sin embargo, no han logrado configurar aún democracias de calidad. De acuerdo con el ya citado estudio de *The Economist*, en nuestra región solo se identifica una democracia completa (Uruguay) —es decir, aquella que funciona de manera satisfactoria en lo relativo a libertades, instituciones, cultura política, estado de derecho, pluralidad y contrape-

12. Leonardo Morlino, *La Calidad de las Democracias en América Latina: Informe para Idea Internacional*, San José, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (Idea Internacional), 2014, disponible en: <https://tinyurl.com/y737vmwr>, acceso en: 11 feb. 2019.

13. “Wonder Women and Macho Men”, *The Economist*, 22 ago. 2015, disponible en: <https://tinyurl.com/ybzttnkyr>, acceso en: 11 feb. 2019.

14. Claudia Itzkowich y Verónica Torrecillas, *El Progreso de las Mujeres en América Latina y el Caribe 2017: Transformar las Economías para Realizar los Derechos*, Panamá, ONU Mujeres, 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/yd6hsa7g>, acceso en: 11 feb. 2019.

sos—, seguida de numerosas democracias defectuosas (dieciséis) —con insuficiencias relevantes en varios de esos rubros— o de regímenes híbridos (cinco) —aquellos que combinan aspectos de una cultura y un régimen autoritarios con los de democracias completas— y dos regímenes autoritarios (Cuba y Venezuela), a los cuales se unirá de manera indiscutible Nicaragua, dados los acontecimientos políticos que han tenido lugar durante el año 2018¹⁵. En convergencia con el estudio citado, la Fundación Konrad Adenauer señala en la edición más reciente de su *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina* que ha aumentado la cantidad de países con mínimo de desarrollo democrático, mientras que ha descendido notablemente el de países con alto desarrollo democrático¹⁶.

Más que democracias en evolución, lo que vemos es un estancamiento en la dinámica reformadora y, en algunos casos, una involución hacia nuevas formas de autocracia o regímenes híbridos —pertenecientes a la zona gris entre una democracia liberal y un autoritarismo pleno¹⁷. En algunos países la legitimación en las urnas recibida por un gobierno se ha convertido en excusa para justificar reelecciones indefinidas, desconocimiento del principio de la independencia de poderes y el debilitamiento de garantías individuales como el ejercicio de la libertad de prensa y de opinión. Los casos de Venezuela y Nicaragua son especialmente elocuentes: en Venezuela existía una institucionalidad con importantes niveles de consolidación, al punto que, en la década de los años 1970, Venezuela, Colombia y Costa Rica eran las únicas tres democracias de la región; y en

15. En abril de 2018, estalló de manera espontánea y como reacción a una reforma al régimen de pensiones del país un conjunto de protestas ciudadanas cuya respuesta por parte del gobierno ha conducido a un escenario de violencia, represión y violación sistemática de los derechos humanos que ha llevado a la movilización de las más importantes instituciones en materia de derechos humanos y a la condena de la comunidad internacional. Ver: Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI-Nicaragua), *Informe sobre los Hechos de Violencia Ocurren entre el 18 de Abril y el 30 de Mayo de 2018*, [S.l.], 2018.

16. Fundación Konrad Adenauer/Polilat, *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina: IDD-LAT 2016*, Montevideo/Buenos Aires, 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/yd9fxedy>, acceso en: 11 feb. 2019.

17. Thomas Carothers, “The End of the Transition Paradigm”, *Journal of Democracy*, vol. 13, n. 1, pp. 5-21, ene. 2002, disponible en: <https://tinyurl.com/yfc44n34>, acceso en: 11 feb. 2019.

Nicaragua lo avanzado en reformas democráticas durante un período de más de dos décadas ha sido desmontado en pocos años por un gobierno de corte autoritario. Pero no son esos dos países los únicos casos que preocupan; el anuncio efectuado por el presidente Evo Morales de Bolivia de aspirar a un cuarto mandato, pese al rechazo a la reelección manifestado por parte del pueblo boliviano en una consulta realizada en el año 2016, es otra muestra preocupante de esas tendencias. También se han observado serias deficiencias en procesos electorales que se presumían superadas, de lo cual es ejemplo la elección general de Honduras de diciembre de 2017, al grado que la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sugirió la realización de un nuevo proceso¹⁸. Aún cuando es temprano para emitir juicios sobre la evolución que experimentarán las democracias en México y Brasil, desde ya se alzan voces que advierten sobre preocupantes tendencias a centralizar el ejercicio del poder y militarizar la seguridad ciudadana, entre otros.

Las tendencias al deterioro institucional que se han apuntado han sido acompañadas de una caída del apoyo popular a la democracia, registrado al menos en dieciocho países, a partir de un punto de inflexión que un informe de la Corporación Latinobarómetro reciente identifica cerca del 2010 y a partir del cual año tras año la tendencia se fortalece¹⁹. Como bien lo anticipó hace cerca de quince años el estudio denominado *La Democracia en América Latina* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el descontento ciudadano en nuestra región ha venido creciendo, al punto de haber pasado de lo que en su momento llamó el descontento en democracia al descontento con la democracia misma²⁰.

Entre las regiones que el anteriormente citado estudio del Centro de Investigación Pew contempla, América Latina aparece entre las tres con más bajos niveles de compromiso y apoyo a la democracia, con 19% en

18. Organización de los Estados Americanos (OEA), Comunicado de la Secretaría General de la OEA sobre las Elecciones en Honduras, Washington, 17 dic. 2017 (c-092/17), disponible en: <https://tinyurl.com/yd5x7scx>, acceso en: 11 feb. 2019.

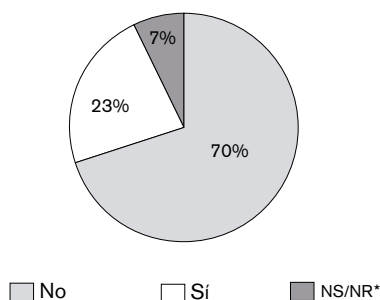
19. Corporación Latinobarómetro, *Informe 2017*, Santiago (Chile)/Buenos Aires, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y3zvtgw>, acceso en: 11 feb. 2019.

20. PNUD, *op. cit.*, 2004.

promedio —las otras dos son África y Asia, con 18% y 15%, respectivamente. En un análisis más detallado de nuestra región, los estudios de la Corporación Latinobarómetro confirman la tendencia y catalogan el actual escenario institucional de “deterioro creciente y sistemático de la democracia”²¹. Según los datos más recientes publicados por ese organismo, la satisfacción con la democracia ha caído por cuarto año consecutivo, pasando de un 34% en 2016 a un 30% en 2017 y luego a un 23% en 2018, y agrega que en diez de los dieciocho países más de dos terceras partes de la población están mayoritariamente insatisfechas con la democracia.

El deterioro de los niveles de satisfacción con la democracia va de la mano de la percepción negativa que los latinoamericanos tienen de las instituciones más emblemáticas de la democracia representativa. Un 70% de ciudadanos de la región dicen no sentirse representados por sus respectivos Congresos (gráfico 2) y un promedio de que oscila entre 40% y 45% dice sentirse cercano a los partidos políticos (gráfico 3).

GRÁFICO 2: *América Latina: ¿se siente representado por el Congreso? (2015)*

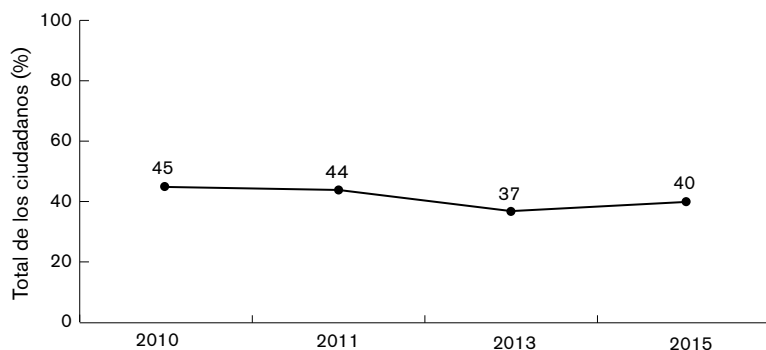


* no saben/no respondieron

Fuente: Corporación Latinobarómetro, *Informe 1995-2015*, Santiago (Chile), 2015, p. 55, disponible en: <https://tinyurl.com/lcdp46>, acceso en: 11 feb. 2019.

21. Corporación Latinobarómetro, *op. cit.*, 2018, p. 1.

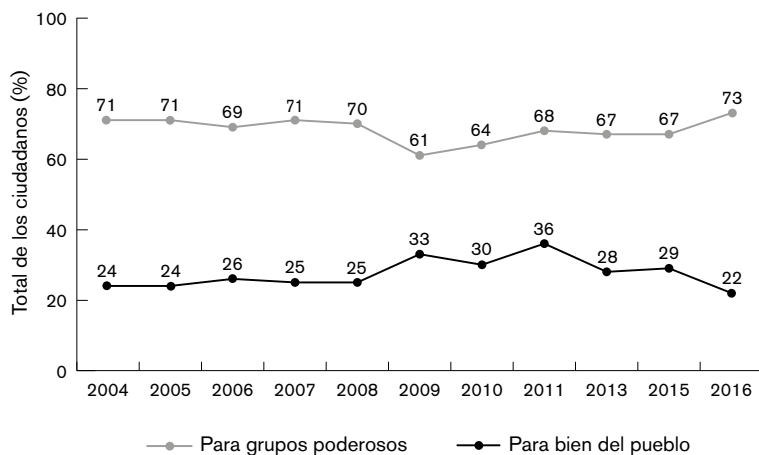
GRÁFICO 3: *Cercanía con los partidos políticos en América Latina (2010-2015)*



Fuente: Corporación Latinobarómetro, *Latinobarómetro 1995-2015*, Santiago (Chile), 2015, p. 62, disponible en: <https://tinyurl.com/lcdp46>, acceso en: 11 feb. 2019.

La situación no mejora en relación con la percepción sobre la autonomía relativa de los gobiernos, dado que un amplio porcentaje de los ciudadanos (70%) considera que gobiernan para grupos poderosos o en beneficio de los mismos gobernantes (gráfico 4).

GRÁFICO 4: *América Latina: ¿para quién se gobierna? (2016)*



Fuente: Corporación Latinobarómetro, *Informe 2016*, Santiago (Chile), 2016, p. 34, disponible en: <https://tinyurl.com/lcdp46>, acceso en: 11 feb. 2019.

Más allá del deterioro institucional que registran algunos sistemas democráticos en la región y que impactan negativamente en la percepción que tienen los ciudadanos de la misma, existen otros factores asociados con el preocupante sentimiento de malestar entre ellos: las rigideces institucionales frente a expectativas crecientes, el endémico crecimiento económico y su impacto social, la violencia y la corrupción. A continuación, desarrollamos cada uno de ellos.

Rigideces institucionales frente a crecientes expectativas ciudadanas

El fortalecimiento de las clases medias, el crecimiento de los niveles de escolaridad y el mayor acceso a la información gracias a la vertiginosa penetración de las tecnologías digitales han venido configurando una sociedad cada vez más empoderada y organizada, con mayores niveles de conciencia sobre los derechos de que son acreedores y con aspiraciones y demandas crecientes. Por otro lado observamos márgenes de maniobra decrecientes por parte de Estados constreñidos por recursos financieros insuficientes, regímenes presidenciales rígidos y debilitados, obligaciones internacionales resultantes del proceso de globalización y limitaciones jurídico-constitucionales, todo lo cual impacta la gobernanza²² democrática en los países de la región.

Conviene tener presente que los sistemas presidencialistas predominantes en nuestra región se sitúan en medio de una creciente atomización de la representación política en los Congresos, por lo que están generando “presidencialismos de coalición” de una gran fragilidad y con débiles

22. Por gobernanza entendemos el concepto que en su momento acuñó el PNUD, según el cual: “Es un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias”. Como se verá, es un concepto amplio que trasciende al Estado e incluye el sector privado y la sociedad civil. A diferencia del concepto de gobernabilidad centrado en los poderes públicos, el de gobernanza analiza al Estado y al poder público en su interacción con sectores sociales y privados para la consecución de objetivos de interés público. Cfr. United Nations Development Programme (UNDP), Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, *Reconceptualising Governance*, Nueva York, 1997 (discussion paper n. 2).

condiciones para ejecutar los mandatos que los gobiernos reciben de parte de los ciudadanos en los procesos electorales. Se han venido configurando escenarios políticos que se asemejan a lo que Francis Fukuyama denomina “vetocracia”: una forma de “hipertrofia de la democracia”²³ cuyas más evidentes expresiones son: “la usurpación de funciones y conflictos entre los poderes del Estado, la judicialización de la política, y el corporativismo que deforma la noción de interés público como la simple agregación de intereses individuales privados”²⁴. Situaciones como las experimentadas en Brasil con el *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff, en 2016, y en Perú con la precipitada renuncia de Pedro Pablo Kuczynski, en 2018, ponen de relieve la fragilidad del presidencialismo en algunos países, frente a Congresos fragmentados y mayoritariamente opuestos al partido de gobierno.

A los anteriores factores políticos se une la mala calidad de la gestión pública que caracteriza a los gobiernos de la región, la cual impide que se generen respuestas ante las demandas sociales con la oportunidad y calidad requeridas. De acuerdo con el reporte *Doing Business 2019: Training for Reform*, el Grupo del Banco Mundial señala que del 2017 al 2018 las economías latinoamericanas y del Caribe llevaron a cabo 25 reformas orientadas a mejorar la facilidad para hacer negocios y atraer inversión; pese a ello, las mismas han sido insuficientes para remontar problemas estructurales como el limitado acceso al crédito, los elevados costos de ciertos servicios públicos y la generalización de obligaciones tributarias que aún dependen de una base gravable limitada²⁵.

23. Ese término lo acuña el autor a propósito de un análisis del sistema político de los Estados Unidos de América, el cual padece serias disfuncionalidades como resultado de factores político-institucionales tales como: la creciente polarización ideológica de los partidos políticos, la usurpación de funciones entre los Poderes del Estado, la corporativización del “interés público” y la dispersión del poder mediante la dotación de mecanismos a las minorías para vetar decisiones de las mayorías. Cfr. Francis Fukuyama, *Orden y Decadencia de la Política: Desde la Revolución Industrial a la Globalización de la Democracia*, trad. Jorge Paredes, Barcelona, Deusto, 2016.

24. *Idem*.

25. World Bank Group, *Doing Business Report 2019: Training for Reform*, Washington, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y8ufmbmf>, acceso en: 11 feb. 2019.

Indudablemente la lección que nos dejan los faltantes de gestión de los gobiernos en la región es que no basta con una democracia representativa para satisfacer las múltiples y legítimas necesidades de las sociedades contemporáneas. A la democracia debe ocuparle también que el Estado brinde respuestas oportunas y eficaces a las demandas ciudadanas. De ahí que resulte tan importante garantizar un buen gobierno y una buena gestión pública, como elecciones libres y justas. Y de ahí también la vigencia de la hipótesis del sociólogo y político estadounidense Seymour Martin Lipset según la cual mientras mayor bienestar social tenga una nación, mayor posibilidades de que su pueblo y elites apoyen la democracia²⁶.

En ese mismo sentido, el ya citado estudio del PNUD del 2004 advertía desde entonces que “gran parte de los latinoamericanos valora el desarrollo por encima de la democracia e incluso le quitaría su apoyo a un gobierno democrático si este fuera incapaz de resolver sus problemas económicos”²⁷. Un importante recordatorio de que si bien a los ciudadanos les pueden preocupar las reglas con que se elige un gobierno, más les puede preocupar el que esos gobiernos no tomen buenas decisiones.

Crecimiento económico errático y desigualdad

América Latina logró, durante las últimas dos décadas, importantes avances en materia de estabilidad macroeconómica y financiera. Gracias a esas condiciones, logramos salir relativamente bien librados de la crisis internacional que se inició en el año 2008. Aunque nos vimos afectados, pues son profundos los lazos comerciales, financieros y migratorios que nos unen con Norteamérica y Europa, la región latinoamericana no se contagió. Se sorteó con éxito la crisis global y se cosecharon resultados positivos en su favor. Varias naciones en el hemisferio cuentan hoy con grados de inversión como calificación para su deuda pública, lo que refleja la confianza

26. Seymour Martin Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *The American Political Science Review*, vol. 53, n. 1, pp. 69-105, mar. 1959, disponible en: <https://tinyurl.com/y9fujmw2>, acceso en: 11 feb. 2019.

27. PNUD, 2004, *op. cit.*, p. 29.

de los mercados en nuestras economías. Los países con inflación de dos dígitos se cuentan con una mano y son aún menos los casos de monedas artificialmente sobrevaluadas por decisión gubernamental, casos que eran abundantes en la Latinoamérica de hace tres décadas.

Además, durante la primera década del siglo **xxi**, las naciones latinoamericanas experimentaron las mayores tasas de crecimiento desde los años 1970. Entre el año 2003 y el 2011, el ingreso promedio per cápita de la región en su conjunto creció en un 3%. Eso hizo posible que nuestra participación en la economía global pasara de un 5% a un 8% y con ello se elevó también el peso político de la región en el contexto internacional.

Los efectos de la estabilidad y del crecimiento se hicieron sentir de manera positiva en el campo social, dado que se redujo sensiblemente la pobreza y disminuyó la inequidad. Entre el 2002 y el 2012, la pobreza pasó de un 44% a un 29% de la población total de la región; el ingreso per cápita para el 40% más pobre se elevó a un ritmo promedio de 5%, considerablemente más alto que para la media de la población; y el desempleo se redujo en un 35%.

El buen desempeño económico y social no resultó sostenible y, al adentrarnos en la segunda década del siglo **xxi**, el escenario cambió, dejando atrás el crecimiento y la bonanza en países como Brasil, Argentina y Venezuela; en otros casos, como Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia, México y países de Centroamérica, el crecimiento se mantuvo moderado. Es claro que existen razones coyunturales que explican el porqué de ese cambio, entre ellas podemos citar la moderación en los precios de las materias primas; la reducción en la demanda de bienes provenientes de la República Popular de China, como consecuencia de la disminución en el ritmo de crecimiento de esa economía; el aún escaso dinamismo de las economías desarrolladas de Europa; y los costos más elevados del financiamiento externo. Sin embargo, la naturaleza externa de esas causas pone de relieve la relativa fragilidad del crecimiento económico de los países de la región y nos expone en nuestras mayores debilidades estructurales, asociadas a bajos niveles de productividad y competitividad.

La caída de la actividad económica trajo consigo un estancamiento y en algunos casos un revés en los indicadores sociales previamente alcanzados, según lo reconoce la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)²⁸. Esa organización indica que, si bien en América Latina la pobreza y la pobreza extrema habían disminuido de forma progresiva desde 2002, en 2014 la tendencia cambió, siendo que el número de personas pobres en América Latina ha alcanzado a 186 millones (30,7% de la población) y la pobreza extrema a 61 millones de personas (10% de la población)²⁹.

Finalmente y pese a la reducción en los índices de desigualdad que tuvo lugar en varios países a inicios del siglo xxi, la región sigue ostentando una de las mayores brechas de inequidad, siendo que ocho de los diez países más desiguales del mundo son de América Latina³⁰.

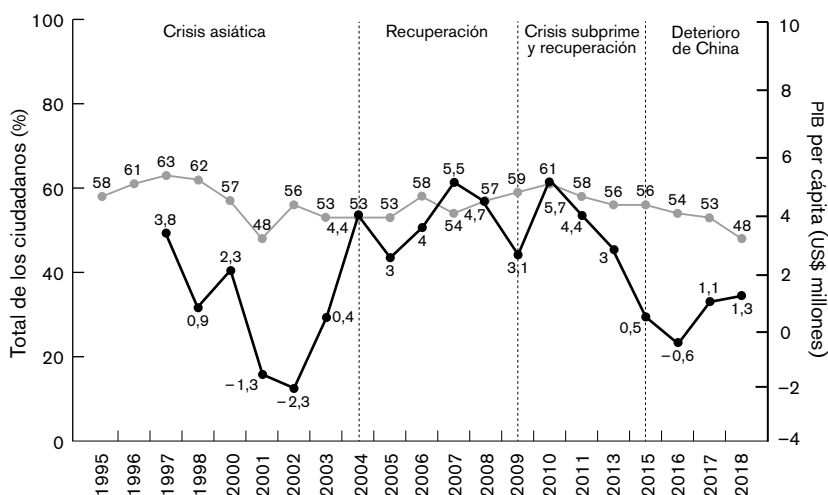
Más allá de los retos pendientes en materia económica y social, lo que resulta relevante a nuestro análisis es la asociación que se tiende a establecer entre el desempeño de la economía y el comportamiento ciudadano frente a la democracia. La Corporación Latinobarómetro nos ofrece evidencia suficiente de la correlación entre los ciclos económicos y el apoyo a la democracia. En el gráfico 5 resulta especialmente notoria la coincidencia entre el fin del superciclo económico global, que impactó positivamente a las economías latinoamericanas, y el fin del apoyo mayoritario a la democracia.

28. Cepal, *La Desigualdad Disminuye en América Latina en la Última Década, pero Su Reducción Presenta Signos de Estancamiento*, 12 abr. 2018 (comunicado de prensa), disponible en: <https://tinyurl.com/y7u5bfch>, acceso en: 11 feb. 2019.

29. Cepal, *Panorama Social de América Latina 2017*, Santiago (Chile), 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/ybyaxrqm>, acceso en: 11 feb. 2019.

30. World Bank Group, *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle*, Washington, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y8em5d8r>, acceso en: 11 feb. 2019.

GRÁFICO 5: *Apoyo a la democracia y crecimiento del PIB per cápita en América Latina (1995-2018)*



Fuente: Corporación Latinobarómetro, *Informe 2017*, Santiago (Chile)/Buenos Aires, 2018, p. 20, disponible en: <https://tinyurl.com/y3zvtgw>, acceso en: 11 feb. 2019.

El lento pero sistemático proceso de deterioro en el apoyo a la democracia y a sus instituciones más representativas, al hacerse acompañar de otros indicadores sociales y económicos tal y como lo hemos analizado, reafirma que la desigualdad y los desequilibrios económicos y sociales son los principales depredadores de la democracia y que, por lo tanto, no podemos pretender su fortalecimiento sin atacar los desafíos del crecimiento económico y la equidad social.

Violencia endémica

América Latina viene librando una guerra de baja intensidad pero de alta mortalidad y de exorbitantes costos económicos, sociales y políticos. Pese a que la región no registra conflictos armados activos, ostenta altos

niveles de violencia³¹, con la tasa de muertes por homicidios más alta del mundo, estimada para el año 2012 en 21,5 por cada 100 mil habitantes, muy por encima de la media mundial, estimada para ese mismo año en 8,5 por 100 mil habitantes³².

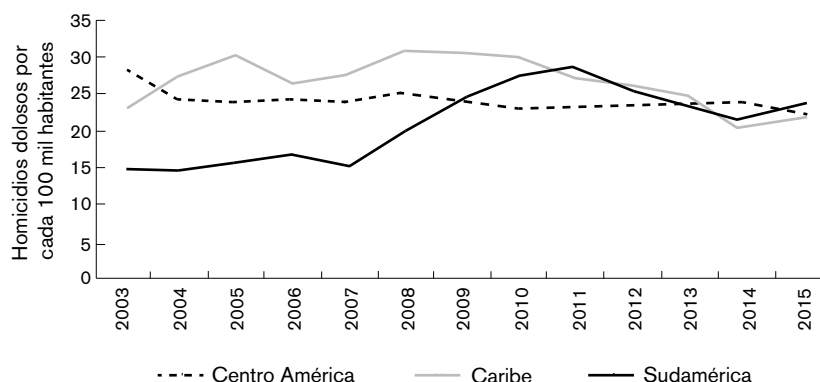
La violencia delictual se ensaña especialmente contra la población joven, la cual tiene casi el doble de posibilidades que la población adulta de ser víctima de delitos³³. Además, es el segmento poblacional más expuesto a caer en las redes criminales, puesto que cometen la mayor cantidad de delitos violentos³⁴. A la pérdida de vidas humanas se une el costo económico estimado en un promedio de un 3% del PIB, lo que representa el doble del costo promedio de los países desarrollados³⁵.

Esas condiciones han creado un estado de alarma social que se refleja en el alto porcentaje de la población que siente temor a ser víctima de un delito (gráfico 7)³⁶ y que ha convertido la preocupación por la seguridad ciudadana en una de las que más aqueja a la gente; en el 2017 los ciudadanos consideraban que los dos problemas más importantes de su país eran

31. La Organización Mundial de la Salud (OMS) define violencia como “el uso intencional de la fuerza física, amenazas contra uno mismo, otra persona, un grupo o una comunidad que tiene como consecuencia o es muy probable que tenga como consecuencia un traumatismo, daños psicológicos, problemas de desarrollo o la muerte”. Cfr. Organización Mundial de la Salud (OMS), *Violencia*, Ginebra, 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/y5855z5j>, acceso en: 11 feb. 2019.
32. Carlos J. Villalta, *Global Trends and Projections of Homicidal Violence: 2000 to 2030*. Rio de Janeiro, Igarapé Institute, 2015 (Homicide Dispatch, 2).
33. Corporación Andina de Fomento (CAF) – Banco de Desarrollo de América Latina, *Por una América Latina Más Segura: Una Nueva Perspectiva para Prevenir y Controlar el Delito*, Bogotá, 2014, disponible en: <https://tinyurl.com/y3te7t78>, acceso en: 11 feb. 2019.
34. Según una encuesta realizada por la CAF a un grupo de víctimas de delitos en varias ciudades de América Latina en el año 2013, en su mayoría (85%) decían haber sido agredidas por menores de 35 años. Cfr. CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, *op. cit.*, 2014.
35. Laura Jaitman (ed.), *Los Costos del Crimen y de la Violencia: Nueva Evidencia y Hallazgos en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/yqsqh563>, acceso en: 11 feb. 2019.
36. Según los datos más recientes de la Corporación Latinobarómetro un 43% de la población de la región siente temor a ser víctima del delito, casi todo el tiempo. Cfr. Corporación Latinobarómetro, *op. cit.*, 2018.

los problemas económicos (23%), seguidos de los problemas de la seguridad y la delincuencia (20%)³⁷.

GRÁFICO 6: Tasa por 100 mil habitantes de homicidios dolosos en América Latina y el Caribe (2003-2015)



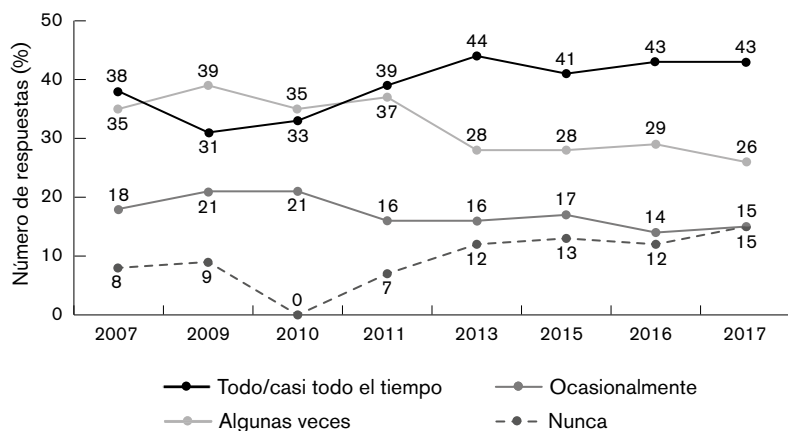
Fuente: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *World Crime Trends and Emerging Issues and Responses in the Field of Crime Prevention and Criminal Justice*, 2017 (E/CN.15/2017/10), p. 24, disponible en: <https://tinyurl.com/yxfzkhxr>, acceso en: 11 feb. 2019.

A lo anterior se suma el riesgo de que el tema quede atrapado en las redes del populismo punitivo³⁸, por cuanto la alarma ciudadana que el mismo genera se convierte en un incentivo para quienes buscan obtener réditos inmediatos, respondiendo desde las pasiones y no desde las razones con acciones efectistas y poco efectivas.

37. *Idem*.

38. El populismo punitivo considera que “la impunidad del delito es alentada por el exceso de garantías para los delincuentes y que ello desprotege a las víctimas y a la sociedad en su conjunto. Por lo que se estima necesario o urgente medidas más duras y hasta excepcionales para enfrentarlo”. Cfr. Carlos Basombrio y Lucía Dammert, *Seguridad y Populismo Punitivo en América Latina: Lecciones Corroboradas, Constataciones Novedosas y Temas Emergentes*, Washington, Woodrow Wilson Center, 2013, p. 1, disponible en: <https://tinyurl.com/y9xmywna>, acceso en: 11 feb. 2019.

GRÁFICO 7: *Temor a ser víctima de un delito en América Latina: ¿cuán frecuentemente se preocupa usted de que pueda llegar a ser víctima de un delito con violencia? (2017)*



Fuente: Corporación Latinobarómetro, *Informe 2017*, Santiago (Chile)/Buenos Aires, 2018, p. 32, disponible en: <https://tinyurl.com/y3zvtgw>, acceso en: 11 feb. 2019.

Es por todo ello que la seguridad ciudadana se ha convertido en uno de los mayores desafíos para la gobernanza democrática de América Latina y en tema prioritario de la agenda pública. En el ciclo electoral por el que atraviesa la región, varios resultados electorales han estado marcados por la preocupación ante ese problema y han empujado a ofertas electorales que preocupan por las implicaciones que puedan tener en materia de derechos humanos y estado de derecho.

Corrupción

América Latina es una de las tres regiones con mayores índices de percepción de corrupción en el mundo. De acuerdo con el índice elaborado por Transparencia Internacional, quince de los dieciocho países de nuestra

región están entre el 50% de naciones donde la percepción de corrupción es más alta³⁹.

Pese a ello, se observa en los últimos años una tendencia positiva de un combate más efectivo a la impunidad. En algunos países, esos esfuerzos han estado apoyados por la cooperación internacional, como la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), establecida con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y con importantes aportes de la Unión Europea (UE) y del gobierno de los Estados Unidos⁴⁰, y la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), instalada con el soporte de la OEA⁴¹. En otras naciones, los esfuerzos han sido fundamentalmente internos, resultantes de la acción de las autoridades judiciales, como es el conocido caso del Lava Jato en Brasil, que ha llegado a extenderse a diez países de la región gracias a la cooperación entre autoridades de los ministerios públicos y las procuradurías; el caso de los Cuadernos de los Sobornos en Argentina; o los casos de la investigaciones y condenas a tres expresidentes de El Salvador, entre otros. En todas esas situaciones, la acción de la justicia ha alcanzado a los más altos niveles jerárquicos de la función pública, así como a empresarios destacados, sentando precedentes que en otras épocas habrían sido difíciles de imaginar.

Entre los más importantes factores que han ayudado al combate a la corrupción y la impunidad se pueden citar la promoción de un conjunto de instrumentos normativos en forma de tratados y convenios internacionales, así como leyes nacionales promulgadas en materia de transpa-

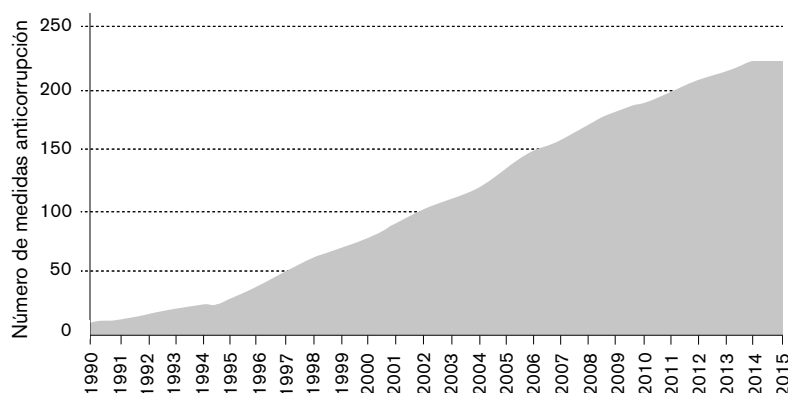
39. Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2017*, Berlin, 21 feb. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y87e7fjh>, acceso en: 11 feb. 2019.

40. La CICIG fue creada en diciembre de 2006 por medio del acuerdo firmado entre la ONU y el gobierno de Guatemala. Es un órgano de apoyo al Ministerio Público y hasta la fecha ha logrado concretar las más importantes acusaciones contra altos jefes de la administración, entre ellos expresidentes y exvicepresidentes de la República.

41. La MACCIH fue instalada en enero de 2016 por medio de un acuerdo firmado entre la OEA y el gobierno de Honduras, con el objetivo de cooperar con el sistema de justicia en la prevención y lucha contra la corrupción y la impunidad mediante la colaboración activa, el asesoramiento y la supervisión y certificación de las instituciones del Estado encargadas de combatir y prevenir la corrupción.

rencia, probidad, compras gubernamentales y rendición de cuentas, según se documentó por parte de un reciente estudio⁴². También se deben destacar avances en materia de independencia y profesionalización de la administración de justicia en varios países de la región y un régimen de prensa que ha permitido en algunos casos el fortalecimiento de la prensa investigativa independiente.

GRÁFICO 8: *Número de medidas anticorrupción adoptadas (1990-2015)*



Fuente: Kevin Casas-Zamora y Miguel Carter, *Beyond the Scandals: The Changing Context of Corruption in Latin America – Rule of Law Report*, Washington, The Interamerican Dialogue, feb. 2017, p. 32, disponible en: <https://tinyurl.com/yde8keo6>, acceso en: 11 feb. 2019.

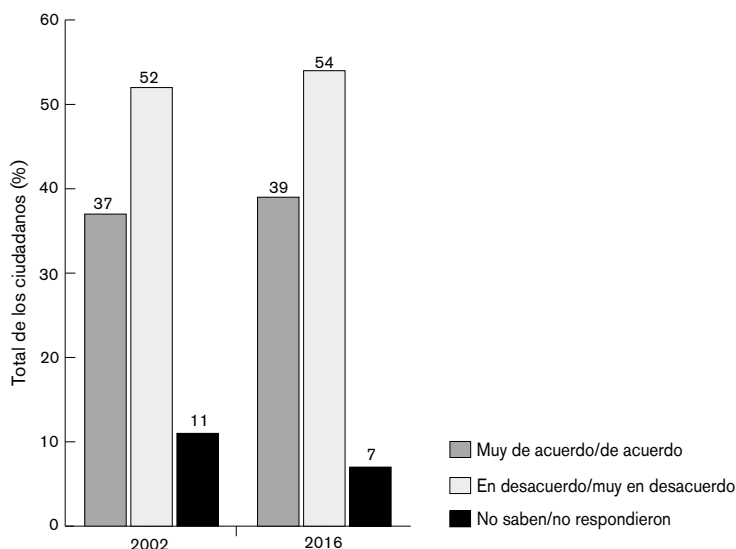
Con todo, no se puede dar por ganada la lucha contra la corrupción y la impunidad. De acuerdo con un informe de Oxfam International y del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), hay al menos once mecanismos utilizados por miembros de las élites latinoamericanas para imponer sus privilegios por encima de los derechos de la mayoría. La corrupción, sustenta el reporte, no solo implica vínculos ilegales y simbióticos entre poder y riqueza sino especialmente la compra de impu-

42. Kevin Casas-Zamora y Miguel Carter, *Beyond the Scandals: The Changing Context of Corruption in Latin America – Rule of Law Report*, Washington, The Interamerican Dialogue, feb. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/yde8keo6>, acceso en: 11 feb. 2019.

nidad y una influencia desmedida de las élites económicas en la definición de políticas públicas⁴³.

Adicionalmente, existen factores de cultura política e idiosincracia que pesan sobre los esfuerzos que se realizan. Nos referimos a los niveles de relativa tolerancia hacia la corrupción y la transgresión de la ley que, tal y como se recogen en las mediciones de la Corporación Latinobarómetro, hacen que un porcentaje significativo de ciudadanos latinoamericanos estén dispuestos a pagar el precio de cierto grado de corrupción en el gobierno siempre que se solucionen los problemas del país.

GRÁFICO 9: ¿Se puede pagar el precio de cierto grado de corrupción en el gobierno siempre que se solucionen los problemas del país? (2002-2016)



Fuente: Corporación Latinobarómetro, *Informe 2016*, Santiago (Chile), 2016, p. 68, disponible en: <https://tinyurl.com/lcdp46>, acceso en: 11 feb. 2019.

43. Rosa Cañete Alonso, *Democracias Capturadas: El Gobierno de unos Pocos — Mecanismos de Captura de la Política Fiscal por Parte de las Élites y Su Impacto en la Desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)*, Oxfam International/Clasco, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y9e6tla8>, acceso en: 11 feb. 2019.

A las preocupaciones anteriores se añaden los intentos que promueven una “contrarreforma” con el objetivo de debilitar los avances alcanzados en la lucha contra la impunidad. Ese es el caso de la reciente decisión del presidente de Guatemala de no renovar el plazo de vigencia de la CICIG, que vence en septiembre de 2019, y de impedir el ingreso al país del jefe de la misma, el colombiano Iván Velásquez. Es el caso también de la destitución promovida por el fiscal general de Perú de los fiscales a cargo de las investigaciones que involucran a importantes políticos de ese país, acciones que, sin embargo, debió enmendar ante la fuerte presión popular.

Avances pero, a la vez, inmensos desafíos caracterizan el desempeño de nuestros países en materia de corrupción. De que se sigan imponiendo los primeros sobre los segundos dependerá la recuperación de los niveles de credibilidad de los ciudadanos frente a las instituciones políticas y, en consecuencia, frente a la democracia.

El liderazgo y la tentación caudillista y populista

Repasar la historia político-institucional de nuestras naciones es como recorrer una galería conformada por cientos de retratos de caudillos de diversa estirpe ideológica, que en diferentes momentos han estado al mando de los gobiernos de sus países ejerciendo liderazgos caracterizados por el personalismo, el clientelismo y el populismo. Para citar algunos de los capítulos más contemporáneos, tenemos en primer término el período de la segunda postguerra, cuando se instauraron regímenes militares que llegaron a gobernar en catorce de los países de la región. En el marco de la Guerra Fría se configuraron como dictaduras militares de derecha que cercenaron libertades fundamentales y dejaron una dolorosa estela de violación a los derechos humanos. Muchos años después, asistimos a la llamada marea rosa, o *pink tide*, cuando diversos gobiernos quedaron en manos de dirigentes de izquierda y en algunos de ellos se entronizaron regímenes dictatoriales inspirados en liderazgos populistas y que al día de hoy no conceden en favor de una transición de gobierno por medios democráticos, como lo son los casos de Venezuela y Nicaragua. Fue esta

última una época más en que predominaron “liderazgos fuertes, unilaterales, o mesiánicos, totalizantes”⁴⁴, como los denomina Asdrúbal Aguiar.

Un fenómeno que dice mucho del entorno proclive al autoritarismo y que se oferta como redituable en materia de estabilidad política tiene que ver con la reelección presidencial. Con el afán de perpetuarse en el poder mediante el uso de instrumentos democráticos, algunos países latinoamericanos se han embarcado en reelecciones presidenciales indefinidas. En Bolivia recientemente se informó que el presidente Evo Morales se presentará a las elecciones de octubre de 2019 buscando mantenerse en el cargo y cubriendo un cuarto periodo, a pesar de los resultados contrarios de la consulta popular de 2016. En abril pasado, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, conocida como la Comisión de Venecia, emitió su informe final sobre el tema a solicitud del secretario general de la OEA. En él, la comisión concluye que la reelección presidencial no es un derecho humano, que impedirla no limita los derechos ni de los candidatos ni de los votantes y que, al contrario, ese proceso puede tener un impacto decisivo sobre el sistema político, la estabilidad del país y la confianza en las instituciones electorales. Pero, más importante aún, advierte que eliminar los límites constitucionales a la reelección supone un retroceso en materia de consolidación democrática⁴⁵.

Otros casos aún más claros son los de Daniel Ortega en Nicaragua y Nicolás Maduro en Venezuela. Mientras el primero ha logrado crear una estructura electoral para perpetuarse en el poder ocupando desde 2016 su cuarto mandato, y tercero consecutivo, permitiendo que su esposa, Rosario Murillo, se convirtiera en la actual vicepresidenta del país, el segundo se encuentra en el proceso de consumar, a partir de su asunción en enero de 2019 como presidente reelecto, luego de un proceso electoral viciado de origen y plagado de ilegalidades, un proceso de absoluta marginación

44. Asdrúbal Aguiar, *Calidad de la Democracia y la Expansión de los Derechos Humanos*, Miami/Caracas, Miami Dade College/Editorial Jurídica Venezolana (EJV), 2017, p. 150 (Cátedra Mezerhane sobre Democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos).

45. Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), *Informe sobre los Límites a la Reección: Parte I – Presidentes*, 20 mar. 2018 (CDL-AD(2018)010), disponible en: <https://tinyurl.com/y7cj6uup>, acceso en: 11 feb. 2019.

de la institucionalidad democrática para conformar un caudillismo totalitario. Esos casos sin duda nos recuerdan que las democracias sufragistas no son suficientes y que, como bien señalaba Giovanni Sartori, “el hecho que un Estado esté provisto de legitimación democrática no es de por sí razón suficiente para excluir que pueda ejercitar un poder absoluto”⁴⁶.

La ciudadanía: hacia un nuevo tipo de liderazgo político y social

Pese a los desafíos que hoy enfrenta la democracia a nivel global y regional, y a los cuestionamientos a los que se ven sometidos los liderazgos políticos, el panorama no luce tan sombrío cuando se mira desde la óptica de la ciudadanía. Al menos tres fenómenos merecen ser destacados como ejemplos de fortalecimiento de la condición ciudadana en la región:

- la expansión de la clase media y su acceso a servicios esenciales como la educación, con un impacto positivo en el desarrollo humano;
- el empoderamiento de la mujer, especialmente en lo que atañe a sus derechos políticos;
- la expansión de una ciudadanía digital como resultado de la vertiginosa penetración de las tecnologías digitales en la región.

Entre el año 2002 y 2012, la clase media en la región se expandió desde un 22% hasta un 34%. Por vez primera en nuestra historia, los segmentos medios superaron a aquellos en condición de pobreza. El ensanchamiento de ese segmento socioeconómico fue acompañado de algo más que un crecimiento en sus ingresos: se produjo también un mayor acceso a servicios esenciales como la educación, instrumento esencial para la movilidad social. La tasa de matrícula creció en todos los niveles (básico, secundario y superior), gracias a un incremento en la inversión en ese sector. Durante el período 2010-2014, la inversión en los niveles de educación básica y

46. Giovanni Sartori, *Teoría de la Democracia*, Madrid, Alianza, 1995 (Alianza Universidad/Ciencias Sociales, 566).

media se incrementó en aproximadamente un 30%, pasando de representar un 4% del PIB en 2010, a un 5,1% en 2014⁴⁷.

Gracias a ese conjunto de condiciones favorables, durante la primera década y media del siglo XXI, la mayoría de los países de la región pasaron de un nivel de desarrollo humano medio a uno alto.

Un sector de la población que ha experimentado avances significativos en el ejercicio de sus derechos ciudadanos es el de la mujer. Dichos avances han sido especialmente notorios en materia de derechos políticos, gracias al impulso de diversos mecanismos, como programas de acción afirmativa, leyes que imponen cuotas mínimas de participación o promueven la paridad, normas que garantizan el acceso al financiamiento político, medidas para enfrentar el acoso político y otras más. Esos avances en la participación política de la mujer ponen hoy a la región en una posición de liderazgo; de acuerdo a la Unión Interparlamentaria (UIP), América Latina es la región del mundo con más representación femenina en los órganos parlamentarios, alcanzando un promedio regional de 29,8% a mayo del 2018⁴⁸, porcentaje que se incrementará aún más al cierre del ciclo electoral 2017-2019, dadas las leyes de paridad aprobadas en varios países. Tales avances no logran, sin embargo, eclipsar los pendientes que aún existen en materia de derechos económicos y de victimización frente a la violencia de género.

El tercer aspecto que ha incidido en el fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía es el relativo al acceso y uso de las tecnologías digitales. La Cepal ha calificado de “espectacular” el despliegue y la incorporación de las tecnologías digitales en las economías y sociedades de América Latina y el Caribe, siendo que la penetración de internet en esos países aumentó un 142% entre 2006 y 2014. En menos de una década, a partir de 2003, se duplicaron los usuarios de internet, que ya alcanzaban al 50,1% de la

47. Oscar Centrágolo, Javier Curzio y Florencia Calligaro, *Evolución Reciente del Sector Educativo en América Latina y el Caribe: Los Casos de Chile, Colombia y México*, Santiago (Chile), Cepal, 2017, p. 11, disponible en: <https://tinyurl.com/ya5bwpc2>, acceso en: 11 feb. 2019.

48. Cfr. Cepal, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Poder Legislativo: Porcentaje de Mujeres en el Órgano Legislativo Nacional: Cámara Baja o Única, [S.l.], 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/yam68lr3>, acceso en: 11 feb. 2019.

población en 2014, y muchos países de la región se encuentran entre los que más usan las redes sociales globales⁴⁹. Pese a que el mismo informe reconoce que los países de la región han avanzado a distintas velocidades, en todos ellos se registran avances significativos.

Esos avances, sin embargo, podrán capitalizarse en favor del ejercicio de una ciudadanía más informada, mejor educada y preparada para su inserción en la economía del conocimiento, dependiendo de las estrategias que se desplieguen para garantizar la adecuada alfabetización digital de las personas, especialmente de las más jóvenes generaciones. Los riesgos asociados al uso malicioso o inapropiado de dichas tecnologías pueden disminuir sus beneficios. En lo que alcanza al ejercicio de la ciudadanía política, los ejemplos asociados a las noticias falsas, las campañas de desinformación, el acoso cibernético y otros confirman los riesgos que las mismas suponen para la convivencia democrática. Frente a esos riesgos, se registran múltiples intentos de responder de manera creativa y responsable sin causar daño a los otros valores asociados al uso de las tecnologías digitales, como la privacidad y la libertad de expresión; ese es el caso de algunos proyectos que se desplegaron en campañas electorales recientes, como en Brasil para las elecciones de octubre de 2018 con el Projeto Comprova, las agencias de verificación Fato ou Fake, Aos Fatos y Lupa, y la Sala de Democracia Digital de la Fundación Getulio Vargas.

Consideraciones finales

No podemos llegar a la conclusión de que las sociedades latinoamericanas ya no creen en la democracia simplemente porque, en consonancia con una tendencia global, se han desencantado de la política, de unas élites y de unas ofertas políticas de carácter tradicional y hasta ahora hegemónicas. El agotamiento de algunas instituciones, normas y consensos de la

49. Cepal, *La Nueva Revolución Digital: De la Internet del Consumo a la Internet de la Producción*, Santiago (Chile), Cepal, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/yahcndhv>, acceso en: 11 feb. 2019.

democracia representativa, tal cual las conocimos durante las respectivas oleadas de democratización del siglo xx, no debería llevarnos sino a buscar fórmulas para proteger el ideal democrático. Una manera de hacerlo es propugnando por una ciudadanía más activa y protagónica mediante nuevos mecanismos de participación ciudadana en la conducción de los asuntos públicos, es decir, promover e institucionalizar en nuestros países mecanismos de democracia directa y plebiscitaria, complementarios a la democracia representativa, y sin caer en el uso irresponsable de esas herramientas, una recurrente práctica de los populismos latinoamericanos.

Debemos entender que las respuestas a muchas de nuestras demandas y frustraciones con la política y la democracia no vendrán nunca de la mano de quienes pretenden “reinventar la política” desde una posición de negación de la política misma, como lo pretenden hacer hoy los nuevos liderazgos populistas y mesiánicos que acechan sobre varias naciones del planeta. Al contrario, esos usurpadores de la política tan solo conseguirán prolongar los problemas, profundizar los sentimientos de intolerancia y deteriorar aún más la gobernabilidad democrática.

Por ello, hoy más que nunca estamos obligados a ser partícipes de la actividad política, y desde esta estamos obligados a hacer una fuerte apuesta por más y mejor democracia. En ese sentido, necesitamos más y no menos estado de derecho mediante el respeto a la Constitución y a las leyes, haciéndolas valer por igual ante todos los ciudadanos, sin distinción alguna. Necesitamos más y no menos integridad, transparencia y rendición de cuentas que permitan prevenir los abusos de poder y la corrupción. Necesitamos más y no menos libertades para que los ciudadanos se expresen, se organicen y participen.

Y aquí quiero subrayar algo muy importante en lo que muchas de nuestras democracias son altamente deficitarias: necesitamos más y mejor ciudadanía. Es decir, ciudadanos que no solamente tengan una clara noción de los derechos de los que son titulares y estén dispuestos a luchar por ellos sino también ciudadanos que tengan plena conciencia de sus obligaciones y responsabilidades frente a los demás y como miembros de la colectividad. No debemos olvidar que la democracia supone derechos, pero también supone obligaciones compartidas.

Una política honestamente comprometida con el fortalecimiento de una democracia de ciudadanos y ciudadanas es, a mi criterio, la única forma de reivindicar la política que hoy está en entredicho y la única manera de salvar la democracia, que atraviesa una de sus más complejas encrucijadas.

Eso implica la renovación del apoyo mayoritario a grandes consensos. La democracia, con todas sus imperfecciones, sigue siendo la mejor forma de gobierno y la única que puede garantizar una expresión efectiva de las reivindicaciones y de los reclamos legítimos de todos los grupos sociales. Así como resulta tan imperiosa la necesidad de seguir fortaleciendo una ciudadanía activa —participación ciudadana—, formada e informada, con pleno acceso a las herramientas de la comunicación, así también resulta imperioso abordar el tema de la reforma institucional para garantizar un efectivo ejercicio del poder y de un proceso de toma de decisiones más transparente y con mayor participación de la sociedad en su conjunto.

En palabras de Fareed Zakaria, si uno de los mayores retos del siglo xx era hacer un mundo seguro para la democracia, ahora que nos hemos adentrado en el siglo xxi podemos decir que nuestro reto es hacer una democracia segura para el mundo⁵⁰. Eso supone una democracia representativa, pero con sólidos elementos de la democracia plebiscitaria y participativa, que estimule un compromiso mayor de la sociedad con los procesos político-electorales, que no agote la convocatoria ciudadana en la cita electoral y que articule mecanismos para arrebatar al populismo la reivindicación de los no representados en la agenda pública⁵¹. Prefiero creer que enfrentamos una crisis de la democracia representativa, pero no necesariamente de la democracia como ideal y como método, como régimen político y como principio organizacional de las sociedades. El reto es formidable, pero vale la pena enfrentarlo; por lo demás, no tenemos más opción que hacerlo.

50. Fareed Zakaria, *El Futuro de la Libertad: Las Democracias "Iliberales" en el Mundo*, trad. Francisco Beltrán Adell, Madrid, Taurus, 2003 (Pensamiento).

51. Jan-Werner Müller, *What is Populism?*, Pensilvania, Penguin, 2017, p. 99.

Educando para una mejor ciudadanía

REBECA GRYNSPAN¹

Introducción: la educación como un punto de encuentro

Muchas son las razones que me convierten en una aliada incondicional de la educación. La abrumadora evidencia sobre el aporte fundamental e insustituible que tiene la educación, en todos sus niveles, al desarrollo de las sociedades es un hecho irrefutable. No hay inversión más sabia que la educación. A lo largo de mi carrera profesional, primero desde el gobierno de Costa Rica, después desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y ahora desde la Secretaría General Iberoamericana (Segib), he visitado más de ochenta países, he visto prosperar a muchos de ellos y les aseguro que no sería capaz de señalar un factor común más determinante en sus historias de éxito que el de la apuesta por la educación.

1. Política y economista costarricense, es maestra en economía por la Universidad de Sussex, Inglaterra, y cursó la carrera de economía en la Universidad de Costa Rica (UCR), donde ha trabajado como profesora e investigadora en el Instituto de Investigación en Ciencias Económicas (IICE). También ha estudiado economía y sociología en la Universidad Hebrea de Jerusalén. Secretaria general iberoamericana, se ha destacado a lo largo de su trayectoria profesional por su participación activa en la defensa del desarrollo humano, la lucha contra la desigualdad y la salvaguarda de los derechos de las mujeres. Desde diferentes organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha contribuido en iniciativas clave sobre pobreza y desarrollo económico, reafirmando con ello su compromiso ineludible con la cooperación y el multilateralismo. En Costa Rica ha trabajado como servidora pública como vicepresidenta de la República, ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos, ministra coordinadora del Sector Económico, del Sector Social y viceministra de Hacienda.

Apostar por la educación no es solo brindarle a la ciudadanía una herramienta para que enfrente su realidad, es también otorgarle un catalizador para que pueda reimaginarla y transformarla. Apostar por la educación es ofrecer una herramienta no solo para conformarse con la vida que se tiene sino también para aspirar a la vida que se quiere. En palabras de Immanuel Kant: “no se debe educar a los niños considerando solamente el estado presente de la especie humana, sino también un estado futuro posible y mejor [...] de la humanidad”². La educación es un motor del desarrollo porque nos da la posibilidad de concebir futuros y destinos mejores.

Es particularmente necesario entender el rol fundamental que tendrá la educación de cara al futuro, un futuro cuyo signo principal es el sinfín de cambios tecnológicos, culturales, socioeconómicos y geopolíticos venideros. A finales del siglo xx, Jacques Delors advirtió que la educación del nuevo milenio debía desarrollarse en una doble dirección. Por un lado, haciendo al individuo más consciente de sus orígenes, a fin de que pudiera comprenderse mejor a sí mismo y el lugar que ocupa en el mundo. Por otro, ayudando al individuo a percibir y respetar la diversidad cultural propia y ajena. Ante el indetenible multiculturalismo que marcará el siglo xxi, debemos ser capaces de educar en las identidades incluyentes, enseñándole a los jóvenes a entenderse en su complejidad, a comprender que todos pertenecemos simultáneamente a distintos grupos y universos de significado, y que es posible construir puentes con los demás porque todos somos, a pesar de nuestras diferencias, iguales.

Ese es un desafío de la más absoluta trascendencia. En los últimos años hemos visto con preocupación un aumento del malestar social y la desafección política en algunos países de Occidente y, con ellos, el retorno de retóricas y prácticas que considerábamos desechadas, populismos xenófobos y nacionalistas, que se alimentan del sentido de vulnerabilidad que genera esta era de grandes cambios. Que prometen un viaje de regreso a un pasado supuestamente más cómodo y seguro. Un retorno que desconfía

2. Immanuel Kant, *Le conflit des facultés: en trois sections, 1798*, trad., introd. y notas J. Gibelin, Paris, J. Vrin, 1955, p. 40 (Bibliothèque des Textes Philosophiques) (traducción nuestra).

de y amenaza a las instituciones ciudadanas que han marcado estos últimos setenta años de paz y progreso.

Paralelamente, los muchos cambios tecnológicos que nos depara el futuro cercano están retando directamente nuestros sistemas educativos, forzándonos a repensar las más básicas nociones pedagógicas heredadas. Se estima que gran parte, como describiré luego, de los empleos del futuro aún no han sido creados. ¿Cómo, entonces, podremos educarnos para trabajarlos?

Esa es una doble amenaza que debemos combatir todos: gobiernos, empresas, sociedad civil y, claro está, el sector académico, el cual está llamado a desempeñar un papel protagonista en la protección de nuestras democracias liberales, a través del fomento del pensamiento crítico, la transmisión de valores cívicos y la continua empleabilidad de nuestra ciudadanía.

Ante esa encrucijada nuestros modelos de enseñanza deben consolidarse como un punto de encuentro conciliador y emancipador. Un punto de encuentro en donde unos y otros reconozcan la diversidad como factor de progreso. Un punto de encuentro en donde se contribuya a la conformación de una sociedad menos polarizada, más justa, igualitaria y democrática. Un punto de encuentro para formar a una ciudadanía mejor educada y una educación más ciudadana.

Este texto tiene la intención de visibilizar los retos que enfrenta la educación de la mejor ciudadanía iberoamericana y de señalar ciertas políticas posibles para superarlos. En la primera parte de este estudio describo el panorama general de la educación en nuestra región y de los últimos datos sobre nuestro progreso en esa área. En ese contexto detallo los dos retos principales que enfrentamos: los cambios tecnológicos y socioculturales causados por la llamada Cuarta Revolución Industrial y la crisis de confianza institucional que ha aumentado de manera alarmante en nuestra región en las últimas décadas. La segunda parte se enfoca en cómo la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU puede ayudarnos a lidiar con esos varios retos, en particular a través de su Objetivo de Desarrollo Sostenible (ods) de número 4. Utilizando un enfoque de aprendizaje a lo largo de la vida (un aprendizaje que divido en cuatro etapas) y de educación cívica, intento aportar a las soluciones que debemos buscar juntos

en ambas problemáticas. Por último, concluyo el estudio con un resumen positivo y propositivo de esos retos y tendencias.

Un panorama general de la educación en Iberoamérica

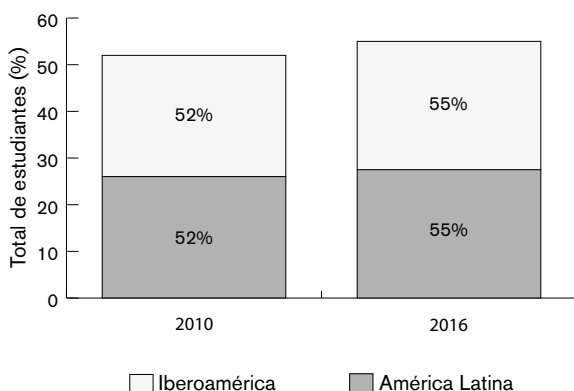
Hay que decirlo sin ambages: en los últimos decenios nuestra región ha conseguido logros sorprendentes en materia de acceso a la educación. Resultado, en buena medida, de que los nuestros gobiernos aprovecharon una era de alto crecimiento económico para expandir su gasto social, incluyendo, por supuesto, su gasto en educación.

Durante la última década, la inversión en educación pública en América Latina subió de un promedio de 4,5% a 5% del producto interno bruto (PIB)³. Esa sabia inversión logró abrir puertas de centros educativos que antes estaban cerradas. Elevamos el promedio de años de educación de nuestra población de seis años a ocho años y medio. Este último no es un dato menor: según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), cada año que se añade a la formación promedio de la población reduce los niveles de violencia, mitiga la desigualdad, consolida el estado de derecho e incrementa el crecimiento económico⁴.

Por otro lado, el crecimiento de la matrícula de educación superior en la mayoría de los países de Iberoamérica fue acompañado por logros importantes en materia del acceso de mujeres a la universidad. En el 2016, las mujeres representaron el 55% del total de estudiantes, tanto en América Latina como en Iberoamérica⁵.

3. *Situación Educativa en América Latina y el Caribe: Hacia la Educación de Calidad para todos al 2015*. Santiago (Chile), Ediciones del Imbunche/ Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Orealc), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), 2013, disponible en: <https://tinyurl.com/y5nfv6qn>, acceso en: 11 feb. 2019.
4. Unesco, *Education Counts: Towards the Millennium Development Goals*, París, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco), 2011 [2010], disponible en: <https://tinyurl.com/yd8gx9ns>, acceso en: 11 feb. 2019.
5. Ana García de Fanelli, *Panorama de la Educación Superior en Iberoamérica*, Buenos Aires, Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior (Red Indices)/ Observatorio Iberoamericana-

GRÁFICO 1: Participación femenina en la matrícula de educación superior en América Latina e Iberoamérica (2010; 2016)



Fuente: Ana García de Fanelli, *Panorama de la Educación Superior en Iberoamérica*, Buenos Aires, Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior (Red Indices)/Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad (octs), Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (oei), oct. 2018, p. 13, disponible en: <https://tinyurl.com/y8mmnkb>, acceso en: 11 feb. 2019.

A pesar de ello, la presencia de mujeres en los campos vinculados a la ciencia, la tecnología, la ingeniería y la matemática (STEM, sigla en inglés para *science, technology, engineering and mathematics*) es aún menor a la de los hombres, representando solo el 36% de la matrícula⁶.

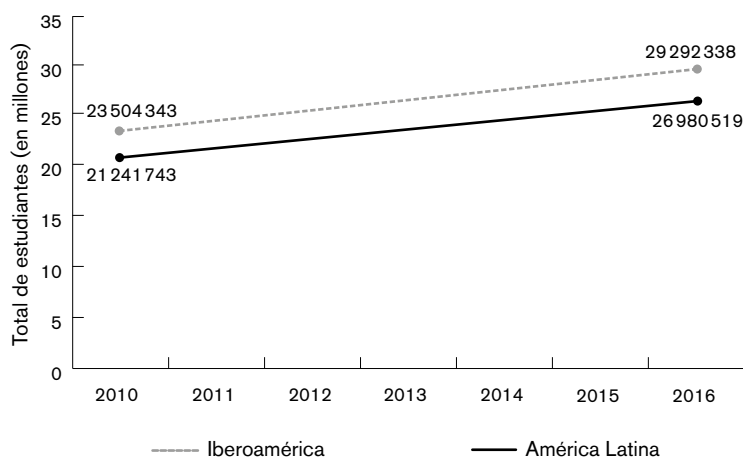
Hoy en día nuestras universidades forman más y mejores profesionales: duplicamos nuestra población de graduados, pasando de 6% en 1990 a 14% en 2010. Entre 1980 y 2015, el mundo triplicó sus tasas de matriculación universitaria, del 12% al 36% de la población relevante. En América Latina, nos cuadruplicamos en la misma métrica, según datos de

no de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad (octs), Organización de Estados Iberoamericanos (oei), oct. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y8mmnkb>, acceso en: 11 feb. 2019.

6. Rafael Castillo, Matteo Grazzi y Ezequiel Tacsir, *Women in Science and Technology: What Does the Literature Say?* Washington, Inter-American Development Bank, feb. 2014 (technical note n. IDB-TN-637), disponible en: <https://tinyurl.com/ybqge65j>, acceso en: 11 feb. 2019.

la Unesco, del 13% al 47%⁷. Esa expansión fue, además, mayor para los estudiantes de los dos quintiles más bajos de ingreso, los cuales explican casi la mitad (45%) del crecimiento de la matrícula en la última década⁸. También es cierto que la expansión educativa se explica con la consecuente expansión de las clases medias y una mayor participación en la economía de actividades basadas en el conocimiento, lo cual ha generado un crecimiento tanto de la demanda laboral como de la oferta educativa en esas áreas.

GRÁFICO 2: *Evolución de la matrícula de educación superior en América Latina y Iberoamérica (2010-2016)*



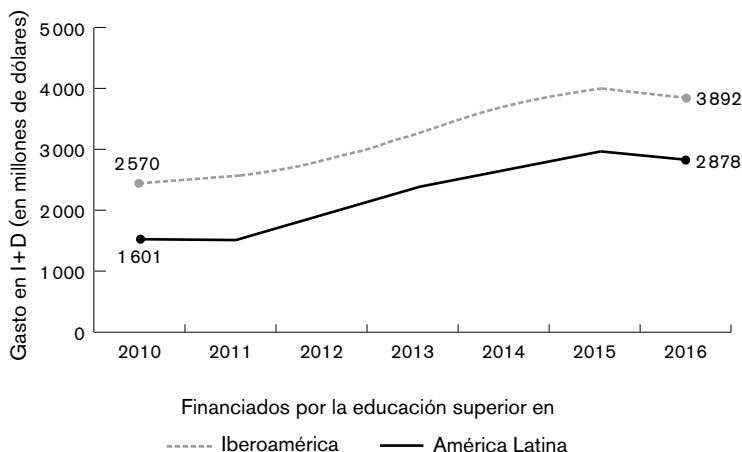
Fuente: Ana García de Fanelli, *Panorama de la Educación Superior en Iberoamérica*, Buenos Aires, Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior (Red Indices)/Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad (oics), Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), oct. 2018, p. 10, disponible en: <https://tinyurl.com/y8mmnkb>, acceso en: 11 feb. 2019.

Por otro lado, los gastos de investigación y desarrollo (i+d) financiados por el sector de educación superior en América Latina e Iberoamérica

7. María Marta Ferreyra *et al.*, *Momento Decisivo: La Educación Superior en América Latina y el Caribe – Resumen*, Washington, Grupo Banco Mundial, 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/y8bdzhcz>, acceso en: 11 feb. 2019.
8. “Graduarse: Solo la Mitad lo Logra en América Latina”, Banco Mundial, 17 may. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/yb3xeh3h>, acceso en: 11 feb. 2019.

aumentaron 85% y 54%, respectivamente, entre el 2010 y el 2015, para después disminuir un poco en 2016⁹.

GRÁFICO 3: *Gasto en I+D financiado por el sector de educación superior en América Latina y Iberoamérica en millones de dólares corrientes de paridad de poder de compra (PPC) (2010-2016)*



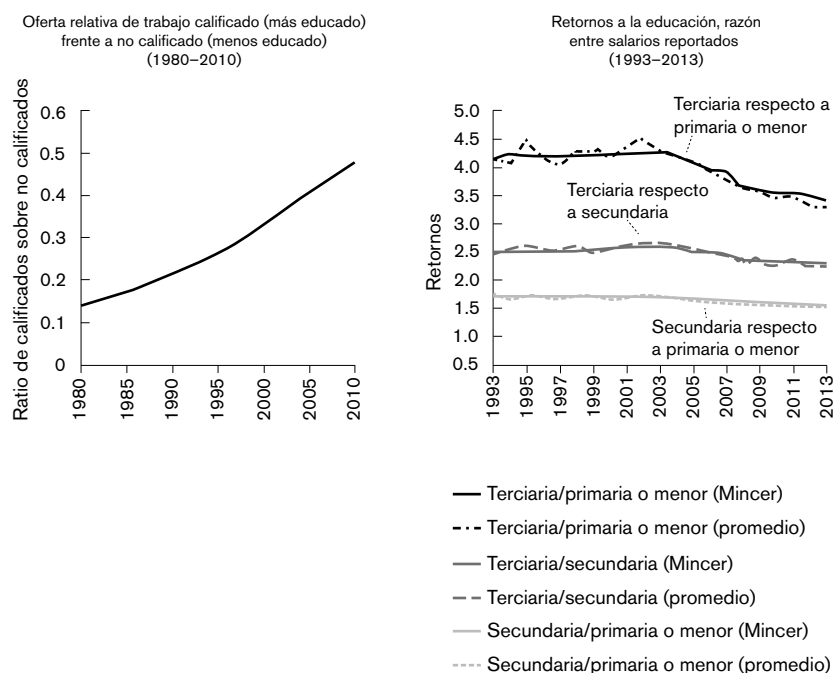
Fuente: Ana García de Fanelli, *Panorama de la Educación Superior en Iberoamérica*, Buenos Aires, Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior (Red Indices)/Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad (octs), Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (oei), oct. 2018, p. 46, disponible en: <https://tinyurl.com/y8mmnkb>, acceso en: 11 feb. 2019.

Sin embargo, esa historia de crecimiento en la educación de nuestra región tiene aún una pata débil: las diferencias de calidad a las que nos enfrentamos en todo el sistema educativo. En el futuro, la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad dependerá, más que del acceso, de la calidad del sistema educativo al que puedan ir los sectores mayoritarios de la sociedad. Un reto que describiré al detalle más adelante, pero que es evidente en la reducción de la prima de la educación que vive ahora nuestro mercado laboral. Y que es doblemente importante ya que llega

9. Ana García de Fanelli, *op. cit.*, 2018.

justo cuando los cambios tectónicos del siglo **xxi** están tensionando fuertemente nuestros sistemas educativos, requiriéndoles más y más calidad.

GRÁFICO 4: *Evolución de la oferta relativa de trabajadores calificados respecto a trabajadores no calificados y retornos a la educación en América Latina y el Caribe (1980-2013)*



Fuente: Julián Messina y Joana Silva, *Desigualdad del Ingreso en América Latina: Comprendiendo el Pasado para Preparar el Futuro — Panorama General*, Washington, Grupo Banco Mundial, 2017, p. 6, disponible en: <https://tinyurl.com/yav4dpug>, acceso en: 11 feb. 2019.

A pesar de los esfuerzos que se han realizado en la región, América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo, y ello se traduce también en sus sistemas educativos. Por ejemplo, según datos del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) de la Unesco, en 2000, el porcentaje de estudiantes de 20 años con secundaria completa era del

43% entre los de bajos ingresos, el 49% entre los de medios y el 68% entre los de altos. Diez años más tarde, solo el 48% de los pobres había acabado el nivel medio, frente al 64% de los de clase media y el 77% de los ricos¹⁰.

En España la tendencia es similar. Un 56% de los niños cuyos padres cuentan con un nivel de educación básico terminan con un nivel igual de bajo, mientras que el 69% de los hijos de las familias con padres más educados terminan cursando un máster o un doctorado. Eso se debe a que España sigue teniendo altas tasas de abandono escolar, según un reciente informe sobre movilidad social de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD)¹¹.

Si no conseguimos reducir las brechas de desigualdad en nuestros sistemas educativos, de continuar la tendencia actual, según datos de la Unesco¹², en América Latina y el Caribe la universalización de la enseñanza primaria no sería una realidad sino hasta 2042; el acceso universal al primer ciclo de secundaria se daría en el 2066; y el segundo ciclo de secundaria se proyectaría para 2095. Eso significaría que la región tendría un retraso de 65 años con respecto al límite marcado para el cumplimiento de los ods en el 2030.

Como podemos constatar, el tiempo es un lujo del que no disponemos. Lo anterior se ve agravado por la desigualdad en la calidad educativa a la que tienen acceso los distintos estratos socioeconómicos. En diversas ocasiones he argumentado que la transmisión intergeneracional de la desigualdad se dará ya no solo por el acceso diferenciado a la educación sino también por el acceso a calidad diferenciada de educación.

10. Margarita Poggi, *La Educación en América Latina: Logros y Desafíos Pendientes: Documento Básico*, Buenos Aires, Santillana, 2014, disponible en: <https://tinyurl.com/y34zwvkl>, acceso en: 11 feb. 2019.

11. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, París, OECD Publishing, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y7uxa8hp>, acceso en: 11 feb. 2019.

12. Unesco, *La Educación al Servicio de los Pueblos y el Planeta: Creación de Futuros Sostenibles para Todos – Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo*, París, Ediciones Unesco, 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/y42vylmg>, acceso en: 11 feb. 2019.

Como decía antes, existen dos grandes desafíos que debemos atender de manera urgente si aspiramos a consolidar una sociedad formada con valores cívicos sólidos y dotada con las habilidades necesarias para su desarrollo profesional. Por un lado, debemos comprender las consecuencias que provoca la crisis de confianza institucional en la que nos encontramos en estos momentos en la región iberoamericana. Una crisis que se ve agravada por la falta de oportunidades en el mercado laboral. Paralelamente, debemos ser capaces de entender los efectos provocados por la llamada Cuarta Revolución Industrial en el desarrollo de actividades susceptibles a convertirse en automatizables. Ambos fenómenos provocan diferentes efectos estrechamente ligados al tema que nos ocupa en este texto. Por ejemplo, ¿cómo podríamos mejorar la calidad de la educación si no confiamos en nuestras escuelas y en nuestros maestros? ¿Cómo podríamos insertar en el mercado de la nueva economía digital a una ciudadanía que no ha sido provista de las habilidades y competencias necesarias? De esos temas me quiero ocupar a continuación ofreciendo el panorama netamente objetivo de lo que está sucediendo y lo que está por suceder, intentando formular diversas preguntas que nos permitan dilucidar respuestas útiles y confiables de cara al futuro.

El futuro del trabajo

La lista de ocupaciones que, según los investigadores, podrían dejar de existir aumenta diariamente, producto de la llamada Cuarta Revolución Industrial. Se estima que, en el mundo desarrollado, entre un tercio y la mitad de todos los empleos son susceptibles de ser automatizados en los próximos 25 años¹³. En América Latina, donde los trabajos suelen ser más intensivos en mano de obra y, por lo tanto, más automatizables en principio, esa cifra sería incluso más alta.

13. World Economic Forum (WEF), *The Future of Jobs Report 2018*, Ginebra, Centre for the New Economy and Society/World Economic Forum, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y8attlph>, acceso en: 11 feb. 2019.

Hay quienes afirman que esos números son demasiado alarmistas: el crecimiento económico siempre ha sido fruto de la innovación y del reemplazo de trabajos viejos por nuevos, de aquello que Joseph Schumpeter llamaba la “destrucción creativa”¹⁴. Sin embargo, la discusión ahora es sobre si “esta vez es diferente”. Si esta vez lo transversal y súbito que podrían ser los cambios harán que no podamos adaptarnos a ellos con la velocidad necesaria. Que educarnos, por ejemplo, en ciertas carreras o destrezas será en vano, pues al terminar la educación y adentrarnos en el mercado laboral ya los empleos para los que esas habilidades estaban dejaron de existir. En un ejemplo: 60% de los trabajos en que estarán empleados los que están ahora en la escuela aún no han sido creados¹⁵.

La fricción entre un tejido tecnológico que cambia más rápido que nuestro sistema educativo es evidente en la enorme brecha entre las competencias adquiridas por los egresados y las que demandan los mercados. Entre el 50%¹⁶ y el 60%¹⁷ de las empresas de Europa y América Latina afirma no encontrar trabajadores con las competencias que necesitan. Algo que resulta paradójico por la coincidencia simultánea de altos índices de desempleo y vacantes laborales en nuestras poblaciones jóvenes.

La economía del futuro será una economía en constante cambio. Los *millennials*, por ejemplo, ya cambian cuatro veces de trabajo en apenas sus primeros diez años de vida laboral¹⁸. Los trabajadores exitosos del futuro,

14. Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Nueva York, Harper & Brothers, 1942.

15. Carl Benedikt Frey y Michael A. Osborne, “The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerization?”, University of Oxford, 17 set. 2013, disponible en: <https://tinyurl.com/y926ysd6>, acceso en: 11 feb. 2019.

16. Filip Norén, “Skill Mismatch: The New Challenge for Spain”, Think Tank Civismo, 2017 (occasional paper, OR/01/2017), disponible en: <https://tinyurl.com/y79bcjzl>, acceso en: 11 feb. 2019; “Portugal: Mismatch Priority Occupations”, Skills Panorama, European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop), oct. 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/y96xgb6h>, acceso en: 11 feb. 2019.

17. Graciana Rucci, “Skills Mismatches in Latin America and The Caribbean”, International Labour Organization (ILO) International Conference on Jobs and Skills Mismatch, Ginebra, 11-12 mayo 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/y7p5utfz>, acceso en: 11 feb. 2019.

18. Talent Search People (rsp Consulting), “LinkedIn: Análisis de Tendencias Laborales”, Barcelona, 1^{er} sep. 2014, disponible en: <https://tinyurl.com/yabszmpf>, acceso en: 11 feb. 2019.

por tanto, serán aquellos que puedan adaptarse continuamente al cambio y sacarle provecho; aquellos que constantemente se educan y que han aprendido herramientas que le ayudan a aprender no solo sobre un tema en específico sino también a aprender a aprender.

El mundo del mañana va a estar dominado por la complejidad, la incertidumbre y la velocidad de cambio. En el futuro, no serán los peces grandes quienes se coman a los chicos, sino los rápidos quienes releguen a los lentos. Cosa que interpela a nuestro sistema educativo actual y le dice: ¿A qué ritmo queremos nadar?

Poder actualizar nuestro sistema educativo es doblemente importante pues es la única manera de integrar a nuestros jóvenes al mercado laboral y a la sociedad. La única manera de aprovechar ese bono demográfico que tiene América Latina y que alcanzará su valor máximo en el año 2020. La única manera de hacer que esta generación de iberoamericanos que es la más educada de nuestra historia no sienta que, después de tantos años de estudio y de trabajo, sus instituciones les han dado la espalda. Un riesgo muy grave que ahora describiré un poco más en detalle.

La desconfianza institucional

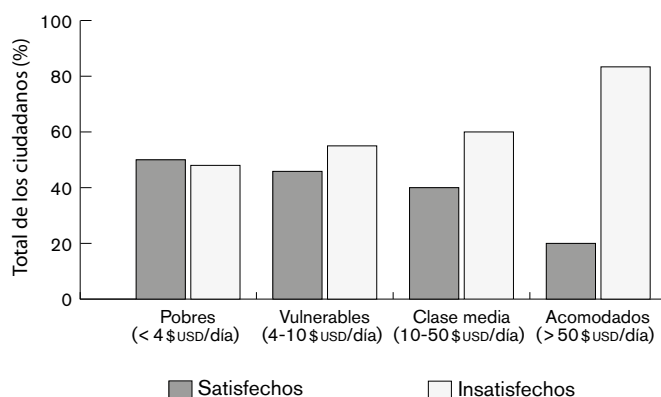
Uno de los principales retos que enfrenta la educación cívica en nuestra región son los altos índices de desconfianza que tienen nuestros ciudadanos hacia sus instituciones. Es un problema modular: si no logramos que esa confianza vuelva resolviendo el problema de raíz —acabando con la corrupción, el nepotismo, la ineficiencia—, para nuestra sociedad educarse solo será un ejercicio en la desilusión y la injusticia. Afortunadamente, ese es un fenómeno recíproco: más educación facilita tener mejores instituciones, y viceversa. De hecho, los datos lo comprueban. Como describiré a continuación, el aumento de la desconfianza institucional ha coincidido con el crecimiento de la clase media en la región. Con la realidad de que ahora nuestras sociedades están precisamente mejor educadas y, por tanto, ven más claro y son más críticas y exigentes.

Quisiera compartir algunos datos sobre ese tema. La confianza de los ciudadanos en las instituciones, que resultaba tradicionalmente baja en

América Latina y el Caribe, se ha deteriorado aún más estas últimas décadas. Según datos obtenidos del informe *Perspectivas Económicas de América Latina 2018: Repensando las Instituciones para el Desarrollo*¹⁹, la población que tiene poca o ninguna confianza en el gobierno alcanzó el 75% en 2017, veinte puntos porcentuales más que en el 2010. Por otro lado, la satisfacción con los servicios públicos también empeoró. En el periodo 2006-2016, la población satisfecha con la calidad de los servicios de salud cayó de 57% a 41%, muy por debajo de los niveles de la OCDE (estables en torno al 70%). De igual manera, la satisfacción con el sistema educativo bajó de 63% a 56% en el mismo periodo.

Como decía antes, la insatisfacción está fuertemente correlacionada con el ingreso.

GRÁFICO 5: Satisfacción con los servicios públicos de cuidados médicos y de salud en América Latina (2015)



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)/Corporación Andina de Fomento (CAF)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Perspectivas Económicas de América Latina 2018: Repensando las Instituciones para el Desarrollo*, París, Éditions OCDE, 2018, p. 26, disponible en: <https://tinyurl.com/yaprm3hp>, acceso en: 11 feb. 2019.

19. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)/Corporación Andina de Fomento (CAF)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Perspectivas Económicas de América Latina 2018: Repensando las Instituciones para el Desarrollo*, París, Éditions OCDE, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/yaprm3hp>, acceso en: 11 feb. 2019.

Otra muestra de ese deterioro se refleja en el ínfimo 14% de latinoamericanos que, según la Corporación Latinobarómetro²⁰, confía en sus vecinos; ese 86% que solo confía en sus familias; ese 86% que no cree en los partidos políticos, que se sitúa en el medio de la polarización entre los populistas y los nacionalistas. Un fenómeno que también cruza el Atlántico, pues, si en España o Portugal los números no son los mismos, la tendencia a la baja sí lo es. Una mayoría de españoles también está insatisfecha con su democracia²¹.

Nuestro andamiaje institucional y educacional así enfrenta uno de los riesgos más graves del siglo XXI. Pues, ¿cómo vamos a cerrar nuestras brechas sociales, salvar al planeta, aumentar nuestras productividades, prepararnos para la Cuarta Revolución Industrial, etc., si no confiamos que podemos hacerlo? ¿Cómo vamos a mejorar la calidad de la educación si no confiamos en nuestros docentes? ¿Cómo vamos a acabar con el crimen si no confiamos en el policía? ¿Con la enfermedad si no confiamos en el enfermero? ¿Con los males de la sociedad si no confiamos en la civilización y sus instituciones?

La educación ciudadana es una pieza fundamental de cualquier sistema democrático, sin embargo ¿cómo pretendemos activar a la ciudadanía si no la proveemos de las herramientas necesarias para ello? ¿Cómo pretendemos que la ciudadanía ejerza sus derechos y asuma sus responsabilidades si no se les permite hacerlo? Sí, necesitamos contar con una ciudadanía educada. Una ciudadanía implicada en los asuntos públicos mediante procesos de diálogo constructivos. Una ciudadanía activa que se reconozca como coautora de las soluciones necesarias para su desarrollo. Pero hasta que no logremos reformar nuestras instituciones, abrirlas, no podremos darle más espacio al civismo que la crítica constante e insatisfecha. Una crítica que, si no logra ser respondida responsablemente, tiene el riesgo

20. Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2018*, Santiago (Chile), 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/kjvmno7>, acceso en: 11 feb. 2019.

21. European Parliament, *Democracy on the Move: European Elections – One Year to Go – Part II: Complete Survey Results*, Bruselas, 2018 (Eurobarometer Survey 89.2 of the European Parliament), disponible en: <https://tinyurl.com/yaavv79v>, acceso en: 11 feb. 2019.

de mutar en un nihilismo antipolítico que, arremetiendo de lleno contra las instituciones, pondría a todo nuestro sistema social en jaque.

En definitiva: la educación ciudadana en Iberoamérica es una tarea que va más allá de la educación en valores civiles y democráticos. Es una tarea que incluye también a nuestras instituciones y a nuestra economía. Hay aquí un paralelismo con lo mencionado antes sobre la Cuarta Revolución Industrial: los valores y las destrezas que no se pueden ejercer y no se pueden utilizar se pierden. Pues la educación no es un hecho aislado: es parte de un ecosistema social en el que está continuamente en correspondencia. Cuando esa correspondencia se pierde, cuando se encuentra con la puerta cerrada de instituciones y mercados laborales, ese ecosistema, en vez de retroalimentar a nuestro sistema educativo, lo socava. Ahí el riesgo. Y, por supuesto, la mira y la tarea.

La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible: una hoja de ruta en la encrucijada

El panorama que he descrito nos pone enfrente de dos retos enormes, que trascienden lo estrictamente educativo, pero que dependen profundamente de él, y que requieren una agenda de soluciones enormes, ambiciosas, que convoquen a la sociedad en su conjunto. Afortunadamente, esa agenda existe y tiene nombre: la Agenda 2030 de la ONU.

La agenda, no tengo duda, es uno de los más ambiciosos esfuerzos que alguna vez se haya planteado la humanidad. Es el proyecto de desarrollo más realista, puntero y soñador que haya sido diseñado. En un mundo en donde comienza a predominar la lógica de la fragmentación y la polarización, la Agenda 2030 es la única narrativa positiva que tenemos en favor de la cooperación a escala global. En un verdadero triunfo del multilateralismo, en donde 193 países lograron ponerse de acuerdo en diecisiete objetivos prioritarios, con sus indicadores y metas, en un proceso que contó, además de mucha negociación intergubernamental, con una amplísima participación ciudadana, del sector privado, de la academia y demás actores de la sociedad. Más de 10 millones de personas tomaron

parte en la consulta más grande que alguna institución internacional haya realizado. Se trata entonces de la materialización de una agenda universal, comprensiva, interdependiente, que genera compromisos para todos los países del mundo y para todos los sectores de la sociedad.

La Agenda 2030 es un llamado a la épica común para erradicar la pobreza y el hambre, mitigar el cambio climático y proteger el medio ambiente, alcanzar la igualdad de género, reducir las desigualdades económicas y sociales, promover el crecimiento económico sostenible, construir sociedades más justas y pacíficas. Metas que se dividen en diecisiete ODS. Desafíos por su naturaleza complejos y entrelazados que demandan un esfuerzo titánico de parte de todos los niveles de la sociedad. Pero particularmente de la educación, la cual juega un papel completamente transversal en la agenda, a pesar de ser un objetivo en sí mismo (ODS 4).

Una de las virtudes de la Agenda 2030 es que convoca a todos los actores de la sociedad a orientar sus planes de trabajo hacia el desarrollo sostenible. Cada institución y cada organización deben identificar a qué objetivos de desarrollo sostenible contribuyen y de qué manera pueden ser más eficaces para impulsar las metas a las que todos estamos llamados a lograr. Ese enfoque multisectorial y multinivel hace que esa agenda sea particularmente oportuna para afrontar los retos educativos que mencionaba antes. Retos que requieren, precisamente, de la labor de todos los sectores de la sociedad.

El cuarto ODS de esa agenda es: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”²². Un enunciado que, como se puede ver, hace referencia muy concisamente a los retos que han sido descritos en la parte anterior de este estudio. Eso no es una coincidencia: como el resto de la Agenda 2030, ese objetivo fue planteado desde un primer momento tomando en cuenta los desafíos que nos depara el futuro.

22. “Objetivo 4: Garantizar una Educación Inclusiva, Equitativa y de Calidad y Promover Oportunidades de Aprendizaje Durante Toda la Vida para Todos”, disponible en: <https://tinyurl.com/y4e8kebq>, acceso en: 11 feb. 2019.

El ODS 4 y los valores cívicos del desarrollo sostenible

Se necesita un cambio fundamental en la forma en que pensamos sobre el rol de la educación en el desarrollo mundial, porque tiene un efecto catalizador en el bienestar de los individuos y el futuro de nuestro planeta. [...] Ahora más que nunca, la educación tiene la responsabilidad de estar a la par de los desafíos y las aspiraciones del siglo XXI, y de promover los tipos correctos de valores y habilidades que llevarán al crecimiento sostenible e inclusivo y a una vida pacífica juntos.

IRINA BOKOVA²³

La entonces directora general de la Unesco, Irina Bokova, en el marco del lanzamiento de la Agenda 2030, nos desvela en el epígrafe de ese apartado el nuevo enfoque que debe tener la educación. Derivado de la histórica Declaración de Incheon²⁴ en el Foro Mundial sobre la Educación, en 2015, por primera vez se habla de la educación como una poderosa herramienta que puede contribuir *transversalmente* al desarrollo mundial sostenible.

Esa concepción de la *transversalidad* de la educación como ODS deriva de la misma lógica de multisectorialidad de la Agenda 2030. Una lógica que está basada en la observación del poder multiplicador de las sinergias. Por ejemplo, sin un cambio sustancial en el funcionamiento de nuestros sistemas educativos: ¿podemos alcanzar la igualdad de género (ODS 5) sin ciudadanas empoderadas? ¿Podemos tener trabajos decentes y crecimiento económico (ODS 8) sin una ciudadanía dotada con las habilidades que requiere la economía del futuro? ¿Podremos reducir las desigualdades (ODS 10) sin educación en valores multiculturales y ciudadanos? ¿Crear infraestructuras punteras y energías renovables si no contamos con centros de investigación y de estudio para ingenieros e ingenieras (ODS 7 y 9)?

23. Irina Bokova *apud* Marco Rieckmann, *Educación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Objetivos de Aprendizaje*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), 2017, p. 7, disponible en: <https://tinyurl.com/yd5jkn2f>, acceso en: 11 feb. 2019.
24. Declaración de Incheon: Educación 2030 – Hacia una Educación Inclusiva y Equitativa de Calidad y un Aprendizaje a lo Largo de la Vida para Todos, Incheon, 21 may. 2015, disponible en: <https://tinyurl.com/y8ac67e8>, acceso en: 11 feb. 2019.

Esa transversalidad, sin embargo, va más allá. Pues informa al método de enseñanza, obligándolo a tener una visión incluyente y holística. A que tenga un enfoque de género, de innovación, de preservación del medio ambiente, etc. Esa es una de las grandes bondades del ODS 4. Pues nutre directamente a la enseñanza de aquellos valores cívicos que nos demandan las sociedades del futuro.

Hoy en día la ciudadanía tiene que mirar más allá de sus ciudades y naciones. Ante ese mundo hiperconectado y globalizado, el cual enfrenta retos de dimensiones literalmente planetarias como el calentamiento global, la Agenda 2030 responde con la transversalidad inherente de su objetivo de desarrollo sostenible educativo. Una respuesta doblemente sabia por el hecho de invitar a la inclusión constructiva de áreas tradicionalmente no vinculadas a la educación (como la igualdad de género y la innovación tecnológica) directamente al salón de clase. De esa manera, no solo mejoramos a nuestra educación sino también que mejoramos a nuestra ciudadanía para que enfrente los distintos retos que la rodea, desde la creación de infraestructuras resilientes hasta la formación de valores del cuidado de los mares, los animales y el medio ambiente.

Las cuatro etapas de aprendizaje

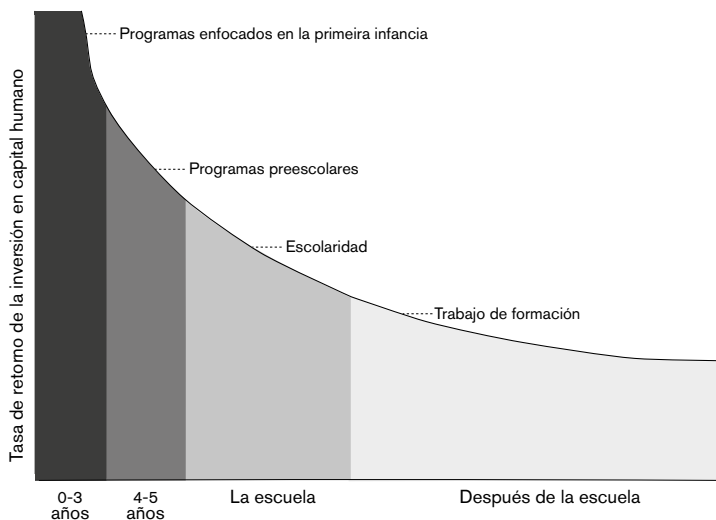
La educación es concebida por la Agenda 2030 ya no como un asunto de la vida temprana, sino un continuo a lo largo de la vida. La premisa es sencilla: si la única constante del futuro será el cambio, entonces prepararnos implica poder cambiar constantemente. Que podamos aprender a trabajar en los nuevos empleos mientras que desaparecen los antiguos, en un proceso de constante regeneración que no tiene fin y que, por tanto, tampoco tiene edad.

Propongo que, para visualizar esa nueva visión educativa, desagreguemos el aprendizaje a lo largo de la vida en cuatro etapas. Una desagregación que tiene la virtud adicional de ayudarnos a identificar ciertas políticas puntuales que podemos trabajar en cada fase como punto de acción. Las cuatro etapas son: la educación en la primera infancia; la educación básica y media; la educación superior; y el aprendizaje a lo largo de la vida laboral.

Es fundamental invertir en los niños y en las niñas. La evidencia empírica es muy clara: los cambios sociales más eficientes y duraderos, en todo tipo de métricas –desde la capacidad de recuperación psicológica hasta la reducción de las tasas delictivas y el aumento de la productividad– son los que derivan de la más temprana educación. Sobre la inversión en educación en la primera infancia, James J. Heckman, laureado con el Premio Nobel de Economía, describe una relación de rendimientos decrecientes en la educación según aumenta la edad de intervención. La ecuación de Heckman nos dice que por cada dólar gastado en programas de intervención en la primera infancia se devuelven siete centavos a la sociedad, en términos de mayor productividad, menos delincuencia, etc.:

Nuestro futuro económico depende de provisión de las herramientas necesarias para el desarrollo social y para la creación de una fuerza laboral altamente educa-

GRÁFICO 6: *Rendimiento de cada dólar invertido*



Fuente: *La Ecuación de Heckman: Inversión en el Desarrollo Durante la Primera Infancia – Reduce Déficits y Fortalece la Economía*, Chicago, 2017, p. 2, disponible en: <https://tinyurl.com/y3vdb3m>, acceso en: 11 feb. 2019.

da y capacitada. La educación durante la primera infancia es la forma más eficaz de lograr estas metas²⁵.

Elevar la calidad educativa de los niveles básico y medio

La calidad educativa es una tarea que tenemos pendiente en la región. Poco a poco hemos logrado que menos personas se encuentren excluidas de la educación, es cierto. Pero ahora debemos ser capaces de garantizar que haya sed de saber y que esta pueda saciarse siempre con una educación de calidad, sobre todo, en esas fases intermedias de formación.

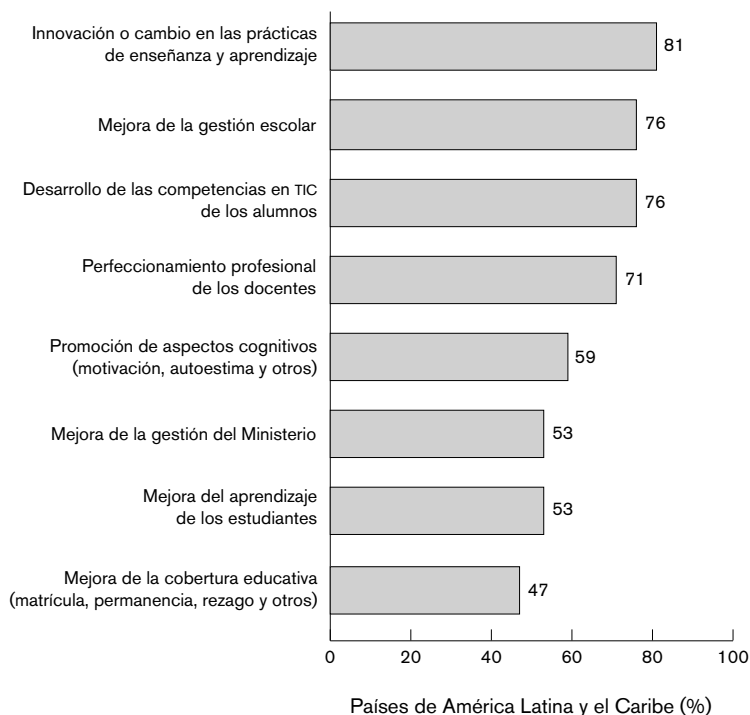
Considero imprescindible para lograr ese salto cualitativo en nuestra educación avanzar en dos sentidos:

- **Consolidación de un modelo que combine la transmisión de conocimientos con el desarrollo de habilidades transferibles (en inglés, las *soft skills*)** – Un modelo que no eduque para un trabajo en particular, sino para un mundo laboral y una sociedad en constante y acelerada transformación. Que mantenga el enfoque en los cuatro aprendizajes fundamentales, que siguen siendo los mismos sin importar a cuántas gigas navegue un ordenador: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a aprender.
- **Educación en la innovación** – Hoy en día, una parte importante del crecimiento económico de un país depende de su capacidad para innovar²⁶. Formar a las niñas y los niños del mañana a través de métodos que alienten el ingenio y la creatividad significará una fuente esencial de riqueza y bienestar para nuestras sociedades y, como tal, debe ocupar un lugar cada vez mayor en nuestras aulas desde etapas tempranas.

25. *La Ecuación de Heckman: Inversión en el Desarrollo Durante la Primera Infancia – Reduce Déficits y Fortalece la Economía*, Chicago, 2017, p. 1, disponible en: <https://tinyurl.com/y3vdb3m>, acceso en: 11 feb. 2019.

26. Xavier Sala-i-Martin, Gernot Doppelhofer y Ronald I. Miller, “Determinants of Long-term Growth: A Bayesian Averaging of Classical Estimates (BACE) Approach”, *The American Economic Review*, vol. 94, n. 4, pp. 813-835, 4 sep. 2004, disponible en: <https://tinyurl.com/yct8yhyt>, acceso en: 11 feb. 2019.

GRÁFICO 7: Porcentajes de los países de América Latina y el Caribe (17 países) que incluyen los objetivos siguientes explícitamente en su política de tecnología de la información y la comunicación (TIC) en el sector de la educación (2011)



Fuente: J. Enrique Hinostroza y Christian Labbé, *Políticas y Prácticas de Informática Educativa en América Latina y el Caribe*, Santiago (Chile), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2011, p. 26 (Políticas Sociales, n. 171; LC/L.3335-P), disponible en: <https://tinyurl.com/y9bpgb8h>, acceso en: 11 feb. 2019.

nas. Por eso es importante fortalecer el carácter interdisciplinario de nuestros programas educativos. Un error muy extendido consiste en pensar que la innovación depende únicamente de las asignaturas STEM o de formar a nuestros estudiantes en esas materias en lugar de otras. Para avanzar, no necesitamos sustituir un conocimiento por otro, sino generar interacciones entre las áreas, formar puentes y sinergias. Por último, es muy importante aprovechar al máximo el uso de las nuevas herramientas tecnológicas para elevar la calidad de nuestra educación.

Según un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)²⁷, hoy en día en la mayoría de los países de América Latina las políticas del sector educativo tienen como meta la innovación o el cambio en las prácticas de enseñanza y aprendizaje (81%) y el perfeccionamiento de los docentes (71%). Metas ambas que directamente están relacionadas con elevar la calidad educativa. Las tecnologías abren posibilidades hasta ahora insospechadas en la creación de valor a través de la innovación social y ciudadana. Esa innovación se potencia cuando existe colaboración más allá de las materias y más allá de las fronteras porque los fenómenos de la vida no están compartimentados. Experimentamos simultáneamente los efectos, de la matemática, de la historia, de la geografía, de la ecología. En suma, de un sinnúmero de disciplinas que interactúan en nuestra vida cotidiana.

Educación universitaria

La tercera etapa es, por supuesto, la universitaria. Permítanme abrir con este dato revelador: casi dos terceras partes de la riqueza de los países desarrollados se deben al capital humano, esto es, quince veces más que sus recursos naturales²⁸. La educación superior es especialmente importante en ese sentido. Diversos estudios muestran una relación causal entre la apertura de universidades en un territorio y el crecimiento de la renta per cápita de sus habitantes²⁹, así como entre el porcentaje de titulados uni-

27. Guillermo Sunkel, Daniela Trucco y Andrés Espejo, *La Integración de las Tecnologías Digitales en las Escuelas de América Latina y el Caribe: Una Mirada Multidimensional*, Santiago (Chile), Cepal/ Alianza para la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (@LIS), mar. 2013 (LC/L.3601), disponible en: <https://tinyurl.com/y9takn6x>, acceso en: 11 feb. 2019.

28. Kirk Hamilton y Gang Liu, "Human Capital, Tangible Wealth, and the Intangible Capital Residual", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 30, n. 1, pp. 70-91, mar. 2014, disponible en: <https://tinyurl.com/y74qd834>, acceso en: 11 feb. 2019.

29. Anna Valero y John van Reenen, *The Economic Impact of Universities: Evidence from Across the Globe*, Cambridge (Estados Unidos), National Bureau of Economic Research (NBER), ago. 2016 (NBER Working Paper, n. 22 501), disponible en: <https://tinyurl.com/y77s6zcj>, acceso en: 11 feb. 2019. En un estudio de 1995, Robert J. Barro y Xavier Sala-i-Martin se señalaba que un "increase in higher education of 0.09 years raises annual growth by 0.5 percentage points".

versitarios de un país y el nivel de confianza social, la igualdad de género y la participación democrática de su ciudadanía³⁰. La tarea que se realiza en las universidades y en los centros de investigación es por tanto de una importancia que no puede exagerarse, ya que los jóvenes se convierten en “ciudadanos” cuando llegan a la universidad, coincidiendo su entrada en la educación superior con la mayoría de edad.

Hoy nos corresponde ser capaces de abordar los singulares desafíos de nuestra era promoviendo una educación superior que al mismo tiempo forme mejores profesionales y mejores ciudadanos, que habilite para el trabajo, pero también para la vida en sociedad. Las universidades están llamadas a cumplir un rol en ambas esferas: la utilitaria y la moral. Deben preservar su relevancia y pertinencia para la formación profesional, a través de una educación más flexible y dinámica, diseñada no para el hoy sino para el mundo del mañana. Pero también deben mantener y profundizar su contribución al progreso ético y democrático de nuestros pueblos.

Debemos ser capaces de convencer y enamorar con la Agenda 2030, sobre todo, a las personas jóvenes. Las personas jóvenes tienen la oportunidad de transformar esa agenda en la bandera de su generación. Las universidades son la red que reúne a más personas jóvenes en el mundo (más de 200 millones de estudiantes a nivel global)³¹. Son, por lo tanto, un lugar con un valor incomparable para gestar un cambio generacional. Esa es la primera generación en la historia que puede erradicar la pobreza y la última que puede evitar la degradación extrema del planeta. Para lograrlo, sin embargo, tenemos que movilizarlos. Nada de eso es automático.

Una acción que considero imprescindible que deben llevar a cabo las universidades iberoamericanas de cara al futuro se refiere a la movilidad estudiantil. Como secretaria general iberoamericana quisiera aportar alguna reflexión sobre lo que significan los procesos de movilidad académica, entendiendo que es uno de los retos más grandes que afrontan nuestras

30. OECD, *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, París, OECD Publishing, 2011, disponible en: <https://tinyurl.com/ya3f8mkj>, acceso en: 11 feb. 2019.

31. Unesco, “Gross Enrolment Ratio by Level of Education”, Unesco Institute for Statistics (uis), [2017], disponible en: <https://tinyurl.com/yb6j4sfe>, acceso en: 11 feb. 2019.

sociedades y uno de los mecanismos fundamentales para formar ciudadanos mejor preparados. Es necesario crear una generación de jóvenes comprometidos con el futuro y el aprendizaje continuo. Una generación que será la principal responsable de que logremos llegar al 2030 con los deberes cumplidos.

América Latina tiene la tasa de movilidad académica más baja del mundo. Sabemos, gracias a diferentes estudios, que el intercambio está ligado decisivamente al empleo y a la ampliación de oportunidades. Mientras que en Asia el 7%³² de los universitarios realiza alguna movilidad internacional, en América Latina solo algo menos del 1%³³ lo hace.

Sin embargo, asistimos a un cambio de paradigma. A una oportunidad histórica: la expansión de la educación superior en América Latina, como lo vimos anteriormente, pasó del 13% en 1980 al 47% en 2015, según datos de la Unesco³⁴. Y lo más importante: esas dos terceras partes de los estudiantes que hoy cursan sus estudios universitarios en la región son la primera generación en sus familias en hacerlo³⁵.

Si queremos competir en el futuro, debemos aprovechar esa coyuntura y ese bono demográfico. Nuestros jóvenes deben ser capaces de desenvolverse con facilidad en ambientes plurales y multiculturales. Su educación no solo debe expandirles las fronteras en un sentido metafórico sino también en un sentido literal: debe ser un tiquete al mundo hiperconectado de nuestros días.

Por ello debemos complementar nuestros esfuerzos educativos con el desarrollo de destrezas como el pensamiento crítico, la comunicación

32. Unesco, *Higher Education in Asia: Expanding Out, Expanding Up – The Rise of Graduate Education and University Research*, uis, 2014, disponible en: <https://tinyurl.com/yb9hdf7p>, acceso en: 11 feb. 2019.

33. Sylvie Didou Aupetit, *La Internacionalización de la Educación Superior en América Latina: Tran-sitar de lo Exógeno a lo Endógeno*, Ciudad de México, Unión de Universidades de América La-tina (Udual), 2018 (Cuadernos de Universidades, 1), disponible en: <https://tinyurl.com/yc3s96hm>, acceso en: 11 feb. 2019.

34. Unesco, *op. cit.*, [2017].

35. España, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Panorama de la Educación: Indicadores de la OCDE – Informe Español*, Madrid, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/yc88v9vu>, acceso en: 11 feb. 2019.

oral y escrita, el método analítico o el trabajo en equipo, habilidades que no se vuelven obsoletas y que se requieren en la vida personal y laboral, sea cual sea el trabajo. Aquellas *soft skills* que mencionaba antes y que programas como el Erasmus europeo fomentan de manera excepcional, en donde, como señala el último informe de la Comisión Europea, los estudiantes que participan en el programa presentan tasas de desempleo un 23% más bajas que el resto de los egresados³⁶.

Esa es una oportunidad que también se merecen los 160 millones de jóvenes iberoamericanos, la generación joven más numerosa, más exigente y más educada de nuestra historia. En ese sentido, desde la Segib, inspirados en el programa Erasmus europeo, impulsamos desde hace cuatro años el proyecto Campus Iberoamérica, acordado por los jefes de Estado en la xxiv Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Veracruz, México, en el año 2014.

El objetivo de ese programa consiste en crear un espacio de conocimiento iberoamericano que aliente la creación de nuevos canales de movilidad e integre a otros ya existentes en un marco común. Con ello, buscamos igualar las oportunidades para toda la comunidad estudiantil de la región y contribuir a elevar la calidad de la educación superior.

Campus Iberoamérica es un proyecto para impulsar la movilidad estudiantil, de investigación y empresarial entre los 22 países de Iberoamérica. Ya se han sumado más de ochocientas instituciones universitarias, científicas y empresariales. Hemos impulsado decisivamente el aumento de la movilidad académica y laboral en Iberoamérica, situándolo en la agenda institucional y política de la región, estableciendo consensos y alianzas.

Aprovecho el marco de esta publicación para invitar a toda la comunidad estudiantil y académica de la Universidad de São Paulo (usp) a que conozca más a fondo y se incorpore a esa iniciativa desarrollada por la Segib en favor de una educación superior dinámica, multicultural y enriquecedora.

36. European Commission, *The Erasmus Impact Study: Effects of Mobility on the Skills and Employability of Students and the Internationalisation of Higher Education Institutions*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union, 2014, disponible en: <https://tinyurl.com/y8rjytuf>, acceso en: 11 feb. 2019.

Tradicionalmente, las universidades se despedían de sus estudiantes tan pronto como acababan la carrera. Eso está cambiando drásticamente. Para el año 2030, solo el 30% de la formación que los estudiantes necesitarán en su carrera profesional la aprenderán en los grados y másteres³⁷. El resto deberán adquirirlo en sistemas de aprendizaje continuado, en los que el grueso de la docencia se tendrá que dar mediante plataformas digitales y de educación combinada. Esos sistemas seguirán en contacto con sus egresados, proporcionándoles cursos de formación complementaria para actualizar sus conocimientos o redireccionar sus perfiles a nuevos sectores, a medida que la economía y la sociedad se vayan transformando.

El cambio ya ha empezado a producirse. El 10% de los españoles entre 25 y 64 años participó en algún tipo de programa de aprendizaje permanente en 2015³⁸. En los Estados Unidos, la cifra ronda el 70%³⁹. En América Latina aún queda mucho trabajo por delante⁴⁰; por eso los países iberoamericanos incluyeron la educación a lo largo de la vida laboral entre sus metas educativas fijadas para el 2021 y 2030, y le solicitaron a la Segib y a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) asistirlos en esa tarea⁴¹.

Cada vez resulta más evidente que no podemos esperar darle a una persona, a los 20 años, una formación que mantenga su vigencia por los próximos cincuenta años. Es por eso por lo que los programas de ense-

37. “Lifelong Learning Statistics”, Eurostat: Statistics Explained, [2016], disponible en: <https://tinyurl.com/y65cbhht>, acceso en: 31 dic. 2016. Cfr. también: “Adult Learning Statistics”, Eurostat: Statistics Explained, [2017], <https://tinyurl.com/y39q5j5u>, acceso en: 11 feb. 2019.

38. *Idem, ibidem*.

39. John B. Horrigan, “Lifelong Learning and Technology”, Pew Research Center, 22 mar. 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/ybtxssv2>, acceso en: 11 feb. 2019.

40. Rosa María Torres del Castillo, *De la Alfabetización al Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida: Tendencias, Temas y Desafíos de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas en América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Instituto de la Unesco para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (IUAL-Unesco), 2009, disponible en: <https://tinyurl.com/ycyvnrq9>, acceso en: 11 feb. 2019.

41. Cepal, OEI, Segib, 2021, *Metas Educativas: La Educación que Queremos para la Generación de los Bicentenarios – Documento Final*, Madrid, OEI, ago. 2010, disponible en: <https://tinyurl.com/yabynd9u>, acceso en: 11 feb. 2019.

ñanza a lo largo de la vida jugarán un papel fundamental en la formación de expertos en diversas áreas con las cualificaciones necesarias para desempeñar su trabajo.

Consideraciones finales: educando para una mejor ciudadanía y una sociedad más equitativa

A lo largo de este texto aludimos a los retos principales que enfrenta la educación en Iberoamérica. En particular, a la realidad de que ni los mercados laborales ni nuestros ecosistemas institucionales están logrando surtir las necesidades que emanan naturalmente de las sociedades más educadas que indudablemente ahora sí tenemos. Un doble reto que tiene como agravante el contexto histórico, socioeconómico y político que enfrenta la región y que se traduce en la llegada de la Cuarta Revolución Industrial en un momento de altos índices de desconfianza institucional. Un problema que podríamos describir no de demandas, sino de ofertas, y que trasciende el área estrictamente educativa de la región. Un problema que compete también a las instituciones y al sector privado.

Ante ese panorama, la solución que hemos propuesto es la que enmarca la Agenda 2030. Una solución cuyos méritos son:

- un planteamiento multisectorial que invita a toda la sociedad en su conjunto a actuar por alcanzar las metas educativas del ODS 4;
- la concepción transversal de los objetivos de desarrollo sostenible, la cual nos invita a tener un sistema educativo que enseñe los valores de las sociedades abiertas e innovadoras que nos demandan los objetivos del futuro;
- una apuesta por un aprendizaje continuo a lo largo de la vida, aprendizaje que haríamos bien en desagregar en etapas para focalizar esfuerzos puntuales.

La implicación directa de esa nueva visión educativa es que estamos obligados a pensar mucho más holísticamente para enfrentarnos a los retos

de la educación iberoamericana. Debemos, por un lado, formar una gran alianza de actores de cambio y, por el otro, trabajar desde la educación otros objetivos de desarrollo. Una dualidad que hace que pensemos en ecosistemas, y no en silos, que desechemos la dicotomía instituciones-ciudadanía y trabajemos desde un conjunto donde todos somos responsables porque todos nos vemos afectados.

Ese pensamiento holístico es el que debemos legar a nuestra ciudadanía. Que sea parte constante de su quehacer intelectual y laboral. Para que la democracia funcione, es necesario que los votantes adopten una posición crítica ante los mensajes de la prensa, los políticos, las grandes corporaciones y cualquier otra manifestación del poder. No basta con formar biólogos, médicos, abogados y poetas. Necesitamos, ante todo, formar ciudadanos críticos y libres. Y necesitamos, también, formar ciudadanos éticamente comprometidos, conscientes de las implicaciones de sus decisiones en la vida de los demás y en el tejido social.

La educación es una valiosa herramienta para fomentar ciudadanos que se reconozcan parte de un mundo más grande, un mundo que no termina en la frontera, un mundo al que solo podemos entrarle con identidades incluyentes y profundas como lo es la iberoamericana. La educación iberoamericana es el pasaporte, el punto de entrada al mundo globalizado, hiperconectado del futuro. Es impostergable que dotemos a nuestros jóvenes de esa visión más amplia, a la que tienen derecho natural por ser ciudadanos de nuestra región y de nuestro siglo.

Esa es la educación 2030 que planteamos. Una educación que es un punto de encuentro de metas y de esfuerzos, de actores y objetivos diversos. Una educación que promete que en la fricción y el contacto de esas fuerzas distintas nacerá un efecto multiplicador de sinergias que nos ayudará a mejorar no solo nuestros sistemas educativos sino también nuestra ciudadanía en su conjunto. Una educación que, como dijera Omar Dengo, uno de los más grandes educadores costarricenses, busca cumplir “la noble tarea de duplicar la producción moral del país”⁴².

42. Omar Dengo *apud* María Eugenia Dengo, “El Pensamiento de Omar Dengo: ‘El Problema

Los tomadores de decisión debemos comprometernos a contribuir a ese proceso. Al fin y al cabo, somos conscientes de que el futuro del planeta no depende únicamente de tendencias macroeconómicas o del comportamiento de los gobiernos: al final del día, es en las aulas en donde se gesta la realidad que vendrá. Ya lo dijo Kant: “el hombre no es más que lo que la educación hace de él”⁴³.

- Social es Problema de Educación por Excelencia”, *Revista ABRA*, vol. 10, n. 13-14, pp. 23-28, 1990 (cfr. p. 28), disponible en: <https://tinyurl.com/yxmbkanb>, acceso en: 11 feb. 2019.
43. Immanuel Kant, “Pedagogos, Pedagogía: Tratado de Pedagogía”, *Revista Educación Hoy*, año 33, n. 159, pp. 47-102, jul.-sep. 2004 (cfr. p. 49).

Mulher e cidadania na América Latina¹

EVA ALTERMAN BLAY²

Introdução

Este artigo traça um panorama da condição feminina no Brasil. Inicialmente, apresenta informações socioeconômicas e políticas do país, além de abordar as políticas públicas de gênero – também ligadas a uma política de redução da pobreza, principalmente com a criação do Bolsa Família. Essas políticas provocaram mudanças sensíveis em favor das mulheres nas últimas décadas, mas, ao mesmo tempo, elas tiveram de enfrentar uma onda conservadora antigênero.

O artigo trata ainda do incentivo à educação das mulheres e sua inserção em carreiras científicas e tecnológicas desde o ensino médio. Para finalizar, mostra também sua recepção no ambiente universitário brasileiro, em que sofrem constantemente algum tipo de abuso ou violência.

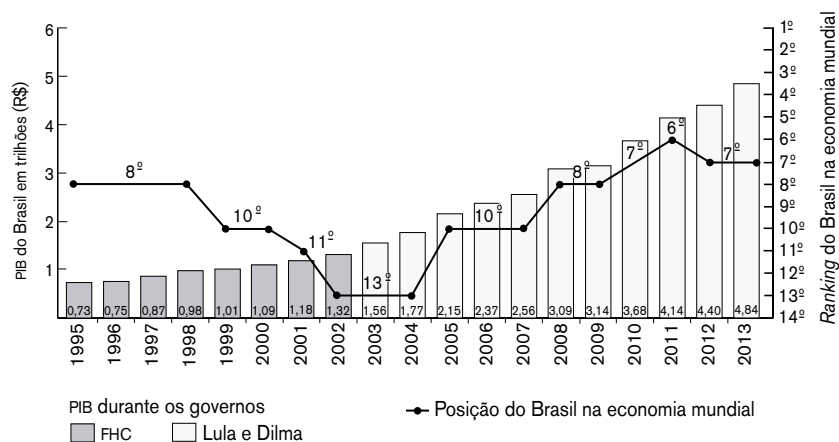
1. Parte deste artigo foi apresentada no V International Symposium Amonet Gender Dimension in Science and Society, Lisboa, 14-15 dez. 2017. O evento foi organizado pela Amonet – Associação Portuguesa de Mulheres Cientistas.
2. Professora emérita da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP). Criou o primeiro curso de graduação e pós-graduação sobre a mulher na USP e fundou o Núcleo de Estudos da Mulher e Relações Sociais de Gênero (NEMGE). Foi a primeira presidenta do Conselho Estadual da Condição Feminina do Estado de Paulo (1983-1985) e senadora da República (1992-1995). Atualmente é coordenadora do Escritório USP Mulheres, que integra o programa HeForShe da Organização das Nações Unidas (ONU), e consultora do grupo Mulheres, Cultura, Ciência, Letras e Artes (MCCLA), da Cátedra Infante Dom Henrique para os Estudos Insulares Atlânticos e a Globalização (CIDH), entre outras associações científicas.

Onde estamos e quem somos?

Segundo dados de 2014³, do ponto de vista econômico o Brasil ocupava, em 2013, a sétima posição em uma escala internacional, como mostra o gráfico 1. Essa medida é relativa, pois comparativamente o país faz parte do grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (Brics). Situa-se na América do Sul, se considerarmos de uma perspectiva geoeconômica.

Essa divisão geopolítica poderia ser lida diversamente: provimos de países colonizadores e de países colonizados. Ou ainda, de países centrais na globalização e periféricos; ou países que se “supõem” avançados *versus* países atrasados. Tais classificações, como sabemos, são ideológicas, adotam critérios que pressupõem serem as relações econômicas indicativas de valores/avanços culturais, que há países mais ou menos cultos; divisão que atribui um escalonamento valorativo à diversidade cultural.

GRÁFICO 1: *Análise comparativa entre o produto interno bruto (PIB) do Brasil e a posição da economia brasileira no mundo (1995-2013)*



Fonte: Cássio Pedro Gonçalves, O Brasil em Gráficos, 11 abr. 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/y7qravuu>, acesso em: 11 fev. 2019.

3. Cássio Pedro Gonçalves, O Brasil em Gráficos, 11 abr. 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/y7qravuu>, acesso em: 11 fev. 2019.

Coloquemos a questão do ponto de vista de gênero. O que podemos falar sobre gênero no Brasil e na América Latina em geral? Desde os anos 1800 tem havido uma vasta produção relacionada à mulher no Brasil e na América Latina. Nesses dois séculos, mulheres jornalistas, romancistas, filósofas e algumas médicas e biólogas abordaram as limitações a que as mulheres estavam submetidas. Reivindicavam o direito ao voto, denunciavam a subordinação ao patriarca – marido, pai, irmão –, a exclusão educacional, a violência dos maridos, a imposição dos casamentos arranjados, temas tratados pelas escritoras de outrora, como as chamava Maria Thereza Caiuby Crescenti⁴. Pouco visível nessa literatura, mas fortemente presente na realidade é a persistência da escravidão, só abolida em 1888.

Toda a literatura relativa à questão da mulher ficou oculta até que o movimento feminista, na segunda metade do século xx, comesse a desvendá-la. Autoras como Constância Lima Duarte, Susan K. Besse, Miriam Moreira Leite e Maria Thereza Caiuby Crescenti, primeiras estudiosas que escavaram esse tesouro, somaram-se a Zahidé Lupinacci Muzart, criadora de uma editora dedicada exclusivamente à publicação de obras escritas por mulheres. Ao desvendar essa produção literária, descobrimos que desde o começo do século xix algumas mulheres exerciam atividades extradomesticas, viajavam para o exterior, liam a produção externa e colaboravam com os jornais nacionais. Desde muito cedo tinham contato com sufragistas norte-americanas cujos congressos frequentavam e que vinham para o Brasil colaborar com as militantes locais. Viajavam e escreviam.

Essas protofeministas do Brasil, da Argentina, do Chile e de outras paragens das Américas são nossas antepassadas e fazem parte da história que se desenrolou a partir da segunda metade do século xx até os dias de hoje.

Baixa taxa de fecundidade

A população da América Latina e do Caribe somava em 2018 cerca de 625 milhões de habitantes. Com algumas exceções – como a Guatemala, com

4. Maria Thereza Caiuby Crescenti Bernardes, *Mulheres de Ontem: Rio de Janeiro, Século XIX*, São Paulo, T. A. Queiroz, 1988 (Coroa Vermelha/Estudos Brasileiros, 9).

3,28 nascimentos por mil habitantes; a Bolívia, com 2,92 nascimentos por mulher; e o Panamá, com 2,42 —, a fecundidade mal repõe a população no Brasil, no Chile, em Cuba e em outros países, quando o índice é inferior a 2. No Brasil, a taxa de fecundidade das brasileiras é de 1,74 filho vivo por mulher; na região Norte, é 2,16; no Sul, 1,60. O crescimento foi menos intenso do que se esperava e em 2020 talvez se chegue a 780 milhões de habitantes na região. Trata-se, pois, de uma região urbanizada e de baixa densidade populacional⁵.

Baixa fertilidade, queda da mortalidade infantil e aumento da expectativa de vida

Em 1990, as previsões indicavam que, em 2015, a taxa de óbito seria de 29 para cada mil nascidos menores de 1 ano; no entanto, o ano de 2015 registrou média de dezenove mortes em cada mil nascidos vivos na região, com variações que vão de 5,4 em Cuba a 41,3 no Haiti. Ao lado da redução da taxa de fertilidade houve, na América Latina e no Brasil, elevação da expectativa de vida — 74,8 anos em média — e queda na mortalidade infantil nas últimas décadas⁶.

Elevada imigração inter-regional

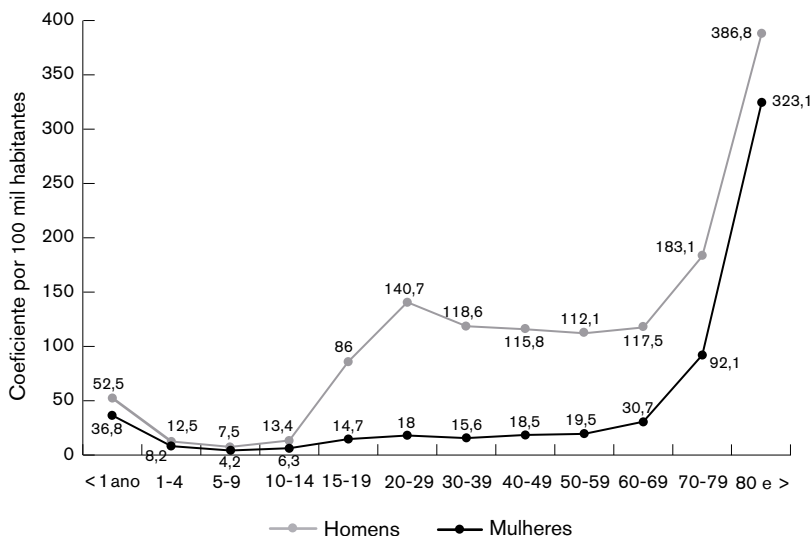
Em busca de soluções econômicas e por problemas políticos, o movimento migratório é intenso na região, com variações conforme o país que ofereça melhores atrativos ou outros fatores. Nas décadas de 1970 e 1980, o movimento foi provocado pelas ditaduras na Argentina, no Brasil e no Chile principalmente. No momento atual, do ponto de vista econômico, o Brasil é um polo atrativo e concomitantemente expulsor.

5. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Observatorio Demográfico 2018*, Santiago (Chile), 2019 (LC/PUB.2018/25-P), disponível em: <https://tinyurl.com/y8zmyykr>, acesso em: 11 fev. 2019.
6. José Eustáquio Diniz Alves *et al.*, “Meio Século de Feminismo e o Empoderamento das Mulheres no Contexto das Transformações Sociodemográficas do Brasil”, em Eva Alterman Blay e Lúcia Avelar (orgs.), *50 Anos de Feminismo: Argentina, Brasil e Chile — A Construção das Mulheres como Atores Políticos e Democráticos*, São Paulo, Edusp, 2017.

População: mais mulheres que homens

No Brasil há 6 milhões de mulheres a mais do que homens. A expectativa de vida feminina é sete anos superior à masculina (71 anos para eles e 78 para elas). Mais do que a longevidade, a alta mortalidade masculina decorre do assassinato de homens jovens, sobretudo negros na faixa dos 15 aos 29 anos, conforme se vê no gráfico 2. A mortalidade é avaliada pela soma de todas as “causas externas”, o que inclui vários tipos de violência, como a violência policial, a disputa entre gangues etc. No gráfico 2 podemos observar as variações entre a mortalidade dos homens e das mulheres:

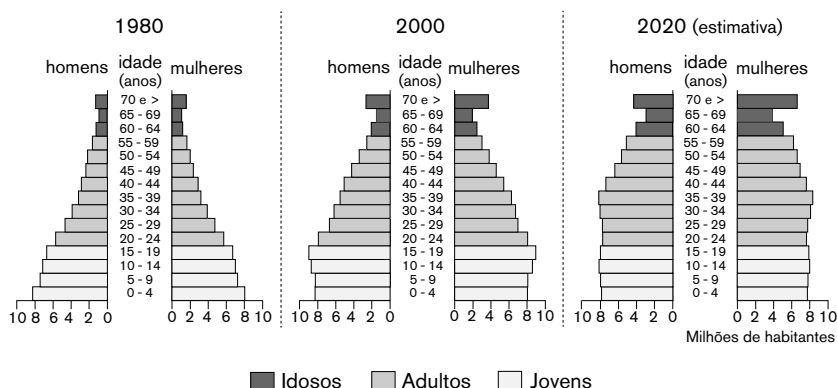
GRÁFICO 2: *Coefficiente por 100 mil habitantes de mortalidade por causas externas segundo sexo e faixa etária no estado de São Paulo (2009)*



Fonte: Arnaldo Sala e José Dinio Vaz Mendes, “Perfil da Mortalidade Masculina no Estado de São Paulo”, *Bepa: Boletim Epidemiológico Paulista*, vol. 7, n. 82, pp. 15-25, out. 2010 (cf. p. 24), disponível em: <https://tinyurl.com/ybboyb34>, acesso em: 11 fev. 2019.

A população brasileira, antes considerada jovem, apresenta um claro envelhecimento nos últimos quarenta anos, como mostra o gráfico 3. Isso se reflete na composição das estruturas familiares: casais com poucos filhos e elevada proporção de famílias chefiadas por mulheres, cerca de um terço composta de mãe e filhos. São muitos os fatores que explicam tal estrutura, que não será explorada neste trabalho, que apenas aponta a migração em busca de trabalho, seja do homem, seja da mulher, bem como a violência doméstica, as mães solteiras, entre outros fatores que levam à ausência masculina no grupo familiar.

GRÁFICO 3: *Evolução etária no Brasil (1980; 2000; 2020)*



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Estatísticas do Século xx, Rio de Janeiro, [20--], disponível em: <https://tinyurl.com/y8ay8p58>, acesso em: 17 dez. 2018.

Políticas públicas de gênero

A condição econômica do Brasil, da Argentina, do Chile e dos demais países da América Latina ao longo dos dois últimos séculos tem tido alto crescimento e enormes quedas. Internamente, a população reproduz a situação geral, fortemente agravada por constante desigualdade.

A partir de 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foram implantadas políticas públicas de transferência de renda, propondo-se a reduzir a pobreza. Em nível nacional, criou-se o programa Bolsa Família, que dá à mulher um auxílio monetário, desde que seus filhos estejam na escola e sejam vacinados. Escolheu-se como recepcionista dessa verba a mulher, pois a experiência mostrava que, se fosse dada ao homem, a família seria esquecida, enquanto a mulher a aplicaria em alimentação, saúde etc. Trata-se de um programa que se caracteriza por ser uma política pública de gênero.

Afirmava-se que a transferência de renda teria retirado da pobreza 13 milhões de pessoas⁷. O tema é polêmico e a interpretação dos resultados tem sido político-partidária. Há os que afirmam que essa política não era sustentável e teria havido um retorno à pobreza. Interpretações partidárias à parte, é indiscutível que a implementação do programa Bolsa Família elevou o nível educacional e a saúde da população de baixa renda⁸.

O processo de implantação das políticas de transferência de renda se articulou a um conjunto de ações, em nível ministerial, como a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres com *status* de ministério. Criaram-se conselhos estaduais e municipais da mulher. Ampliaram-se os programas de saúde feminina, as políticas e ações de prevenção à gravidez em casos de estupro e alguns hospitais públicos ratificaram as interrupções da gravidez em casos de estupro, risco de morte da gestante ou anencefalia do feto. Lentamente, difundiu-se o planejamento familiar. O campo que mais obteve atenção foi o de políticas para erradicar a violência contra a mulher.

Nada acontece de repente: há sempre um processo prévio

Na raiz da implantação das políticas de gênero estão múltiplas ações anteriores dos movimentos de mulheres. Ao longo dos últimos cinquenta anos, desde a ditadura militar (1964-1985) até a consolidação democráti-

7. Cássio Pedro Gonçalves, *op. cit.*, 11 abr. 2014.

8. *Idem, ibidem.*

ca após 1985, as mulheres se mobilizaram visando soluções para melhorar a manutenção de suas famílias, a segurança, a saúde e a recuperação dos direitos civis e democráticos. Durante a ditadura militar, com a supressão dos partidos políticos (restaram apenas dois), a intervenção nos sindicatos, a censura à imprensa, a prisão de militantes políticos, os movimentos de mulheres criaram espaços de intervenção. Para garantir a vida cotidiana de suas famílias, elas foram às ruas conclamando contra o elevado “custo de vida”. Buscaram na porta das prisões os filhos e companheiros detidos ou desaparecidos. Ocuparam os fundos das igrejas para discutir os direitos das mulheres em relação ao planejamento familiar, ao aborto, à democracia, entre outros. O embrião da cidadania germinou em várias camadas da sociedade, fortalecendo uma agência feminista. Esse rápido retrospecto dos movimentos de mulheres deixa de apontar os tensos momentos, a perseguição policial, a tortura, o encarceramento, as prisões arbitrárias e o desaparecimento de homens e mulheres.

A pressão social foi crescendo, até que a partir de 1975 foi se organizando o Movimento Feminino pela Anistia (MFPA) aos presos e deportados políticos, homens e mulheres. Essa iniciativa teve líderes como Therezinha Zerbini e Margarida Genevois (representante da vertente católica, parcela da Igreja católica que apoiava a Anistia). Finalmente, o movimento tornou-se nacional e se formalizou o Comitê Brasileiro pela Anistia (CBA), aprovado em 1979. Os deportados começaram a voltar. Foi o passo fundamental para a redemocratização do país.

Conquistando a igualdade civil na lei

Nos anos 1980, os movimentos sociais de mulheres se ampliaram e concomitantemente foi sendo recobrada a liberdade política no Brasil. Em 1982, recuperamos o voto para eleição dos governadores das capitais e, ao assumir em 1983, o governo de São Paulo, maior estado da federação, cumpriu com o programa proposto pelas mulheres, criando o primeiro Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF). Consistiu na implantação, na estrutura do estado, de um organismo proposto pelo movimento de mulheres para desenvolver políticas de gênero. Foi como disparar um

novo instrumento articulado às demandas feministas: planejamento familiar na saúde pública, delegacias da mulher na Secretaria de Segurança, participação das mulheres nas secretarias de Estado.

Concomitantemente, reorganizaram-se os partidos políticos e os sindicatos, e neles passaram a ser incluídas cotas para as mulheres. Os movimentos de mulheres organizadas tiveram papel preponderante na construção desse instrumento. Em 1987, há trinta anos, portanto, enviaram ao Congresso Constituinte um programa que sintetizava a proposta das mulheres: a Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes. Nela, foram incluídas as demandas feministas de igualdade entre os gêneros, autonomia da mulher no casamento, no trabalho e na educação e até o direito ao aborto. Com exceção do último tópico, praticamente todos os outros foram incluídos na Constituição aprovada em 1988.

Assim, teoricamente se garantia a igualdade civil entre homens e mulheres. O histórico e patriarcal “pátrio poder” foi sendo substituído pela igualdade entre os gêneros – pelo menos na área jurídica. Embora a presença das mulheres no Parlamento brasileiro seja reduzidíssima (em torno de 10%), como afirma Avelar⁹, foi intensa a participação política extraparlamentar das mulheres. Apesar do déficit parlamentar, na educação, ao contrário, observamos uma diferença a favor da presença feminina.

Mais mulheres que homens na educação

As mulheres avançaram mais do que os homens, sobretudo nos ensinos médio e superior. Os jovens do sexo masculino tendem a abandonar a escola¹⁰. Dados de 2012 mostram que, do total de alunos que concluem o ensino médio, 58% são do sexo feminino.

Elevou-se a população estudantil no ensino superior, com diferenças na condição de gênero: nas ciências sociais, nos negócios e em direito, 23% são mulheres e 17% homens; na engenharia, na produção e na constru-

9. Eva Alterman Blay e Lúcia Avelar (orgs.), *op. cit.*, 2017.

10. Alice Rangel de Paiva Abreu, Helena Hirata e Maria Rosa Lombardi (orgs.), *Gênero e Trabalho no Brasil e na França: Perspectivas Interseccionais*, São Paulo, Boitempo, 2016.

ção, a relação é de 5% de mulheres para 13% de homens. Nas ciências, na matemática e na computação, a relação é de 2,5% de mulheres e 5,3% de homens. Redutos masculinos permanecem nas ciências exatas, mas as mulheres aos poucos vão entrando em áreas antes excludentes para elas. Como concluem Carolina Brito, Daniela Pavani e Paulo Lima Jr.¹¹, esses dados “sugerem que as mulheres passaram de uma acentuada exclusão para uma inclusão progressiva caracterizada pela segregação, com interdição ou desestímulo ao acesso feminino a certas áreas do conhecimento e profissões que se mantiveram como redutos masculinos”¹².

Quem se opõe ao gênero?

Este rápido diagnóstico revela um país extremamente desigual de todos os pontos de vista. São vários e profundos os problemas no século XXI, especialmente de gênero.

Com inspiração na pergunta fundamental de Londa Schiebinger “O feminismo mudou a ciência?”¹³, título de seu seminal livro, é possível explorar esse complexo campo de outra perspectiva. Schiebinger mostra os efeitos da carência de inclusão da dimensão do gênero na história, nos diagnósticos médicos, nas pesquisas biológicas e em outros tipos de pesquisa, quando sempre prevalece o uso de uma variável masculina e se ignora a feminina. Mostra como, ao introduzir a variável “mulher” – ou “gênero”, dependendo do caso –, os resultados são muito diferentes e promissores.

Procurando limitar este artigo à análise de alguns aspectos, reformulo as seguintes questões:

11. Carolina Brito, Daniela Pavani e Paulo Lima Jr., “Meninas na Ciência: Atraindo Jovens Mulheres para Carreiras de Ciência e Tecnologia”, *Gênero*, vol. 16, n. 1, pp. 33-50, 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/y8cfj67u>, acesso em: 11 fev. 2019.

12. *Idem*, p. 34.

13. Maria Teresa Citeli, “O Feminismo Mudou a Ciência?”, *Cadernos Pagu*, n. 17-18, pp. 373-377, 2001-2002, disponível em: <https://tinyurl.com/yd9cntay>, acesso em: 11 fev. 2019; Londa Schiebinger, *Has Feminism Changed Science?*, Cambridge (Estados Unidos), Harvard University Press, 2001.

- Quais são as razões apresentadas para negar o uso de gênero no país?
- O que gênero tem a ver com a violência contra a mulher?
- Quais são os perigos apontados quando se usa gênero na educação ou no planejamento familiar?
- Quem se opõe ao uso do gênero? Por quê?
- Por que se quer impedir o uso de gênero no Brasil?

Desde os anos 1980 o conceito de gênero foi incluído na academia, nas ciências sociais, reproduzindo a teoria desenvolvida por vários autores, especialmente por Joan Scott¹⁴. O conceito, seu significado e uso expandiram-se da academia para várias instituições. Se nas universidades não houve problema em criar núcleos de estudo sobre gênero, nas áreas jurídica e policial e no ensino seu uso causou e continua causando conflito na prática e negação quanto ao uso.

Gênero e violência: homicídios

De acordo com Julio Jacobo Waiselfisz, em um *ranking* de índices de homicídios femininos, que reúne 84 países, o Brasil ocupa a sétima posição, com uma taxa de 4,4 assassinatos a cada 100 mil mulheres¹⁵. Entre 1980 e 2010, os números aumentaram, totalizando 43 654 mortes apenas na última década, como mostra a tabela 1.

14. Joan Scott, “Gênero: Uma Categoria Útil para Análise Histórica”, e-Disciplinas: Sistema de Apoio às Disciplinas, [20--], disponível em: <https://tinyurl.com/juyrllw>, acesso em: 11 fev. 2019. Tradução de Christine Rufino Dabat e Maria Betânia Ávila de: “Gender: A Useful Category of Historical Analysis”, em *Gender and the Politics of History*, Nova York, Columbia University Press, 1989.
15. Julio Jacobo Waiselfisz, *Mapa da Violência 2012: Atualização: Homicídio de Mulheres no Brasil*, Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Estudos Latino-americanos (Cebela)/Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (Flacso), ago. 2012, p. 16, disponível em: <https://tinyurl.com/yc3syzcn>, acesso em: 11 fev. 2019.

TABELA 1: *Número e taxas (em 100 mil mulheres) de homicídios no Brasil (1980/2010)*

Ano	Número	Taxa
1980	1 353	2,3
1990	2 585	3,5
2000	3 743	4,3
2010	4 465	4,6
1980/2010	92 100	—
2000/2010	43 654	—

Fonte: Julio Jacobo Waiselfisz, *Mapa da Violência 2012: Atualização: Homicídio de Mulheres no Brasil*, Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Estudos Latinoamericanos (Cebela)/Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (Flacso), ago. 2012, p. 8, disponível em: <https://tinyurl.com/yc3syzn>, acesso em: 11 fev. 2019.

Criadas em 1985 basicamente para atender aos casos de violência contra a mulher, nas Delegacias de Defesa da Mulher até hoje seus operadores – delegadas(os), plantonistas, escrivães – têm grande resistência em atender mulheres vítimas de violência doméstica ou de estupro. Prevalece uma interpretação paternalista que procura atenuar a queixa de violência recomendando que a mulher volte para a família. E por vezes se negam a registrar o respectivo boletim de ocorrência.

Concomitantemente, uma contra-ação ocorre na sociedade: os movimentos feministas que buscam não apenas modificar os comportamentos “tradicionais” das instituições como também ampliar a legislação que garante a punição para os agressores. Assim, posteriormente à criação das Delegacias de Defesa da Mulher, diante da impunidade dos agressores foram criadas a Lei Maria da Penha e, depois, a Lei do Feminicídio¹⁶.

A Lei Maria da Penha foi assim nomeada por causa do crime sofrido pela química Maria da Penha, cujo marido tentou assassiná-la, deixando-a paraplégica. O criminoso só foi condenado quando feministas recorreram à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), da Organização dos Estados Americanos (OEA), e o Estado brasileiro foi obrigado a punir

16. Brasil, lei n. 11 340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), disponível em: <https://tinyurl.com/2deda6>, acesso em: 11 fev. 2019; Brasil, lei n. 13 104, de 9 de março de 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/y8hw2x9t>, acesso em: 11 fev. 2019.

o agressor. No Judiciário não é raro que juízes interpretem a Lei Maria da Penha como inconstitucional.

Ambas as leis – a Maria da Penha e a do Feminicídio – aparentemente não têm tido efeito sobre a violência contra as mulheres. O assassinato de mulheres é um dos mais altos do mundo. Entre 1980 e 2013 foram assassinadas 106 093 mulheres; somente em 2013 foram assassinadas 4 762, ou seja, uma taxa de 4,8% para 100 mil mulheres. Conforme calcula Lourdes Bandeira¹⁷, 84,83% dos assassinatos de mulheres ocorreram em apenas uma década. Em resumo, aponta ela: entre 2003 e 2013 foram assassinadas 90 mil mulheres!

O que pode a lei diante de valores profundamente arraigados de que a mulher é propriedade do homem? Eva Alterman Blay¹⁸ mostra que maridos matam quando a mulher quer se separar. Ex-maridos, noivos, ex-noivos, namorados e ex-namorados, todos agem movidos pelo sentimento de propriedade: “É minha e não será de mais ninguém!” Quando não matam, procuram destruir a mulher – e a mesma pesquisa mostrou que preferencialmente procuram destruir o rosto da mulher.

A violência de gênero – aquela praticada contra a mulher que tenta assumir sua identidade, sua autonomia e seus direitos – encontra pela frente a antiga visão da mulher como propriedade do homem, sem autonomia, sem direitos, mero apêndice do homem, cuja função principal é a maternidade.

Gênero e violência: educação

A educação no Brasil segue regras definidas pelo Estado e as escolas têm de seguir determinados parâmetros educacionais: as públicas os seguem de perto; as particulares têm certa liberdade desde que os cumpram. Assim como apontado em relação ao sistema judiciário, também

17. Lourdes de Maria Leitão Nunes Rocha, “Entrevista Especial com Lourdes Maria Bandeira: Feminismo, Relações de Gênero, Étnico-raciais e Geracionais e Políticas Públicas para as Mulheres”, *Revista de Políticas Públicas*, vol. 14, n. 1, pp. 147-151, jan.-jun. 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/ybpgyg3>, acesso em: 11 fev. 2019.

18. Eva Alterman Blay, *Assassinato de Mulheres e Direitos Humanos*, São Paulo, Editora 34, 2008.

parte dos deputados ligados à Comissão de Educação não aceita o conceito de gênero. Ao discutir nos programas curriculares a inclusão de gênero, eles o interpretam como uma “ideologia de gênero” voltada para a liberalização sexual entre os jovens e procuram desqualificá-lo, sem se dar o trabalho de analisar o conceito. Formaram uma bancada com representantes de algumas religiões especialmente evangélicas e associam à noção de gênero uma somatória de Karl Marx, Sigmund Freud e Michel Foucault. Não têm noção do que estão rejeitando e efetivamente apoiam as afirmações do cardeal Orani João Tempesta, da Ordem Cisterciense, arcebispo da Arquidiocese de São Sebastião do Rio de Janeiro.

Já não passou da hora de nos voltarmos mais à misericórdia de Deus e confessarmos confiantes: Senhor, só Tu tens palavras de vida eterna! (cf. Jo 6,68)? Sim, pois só Ele é a verdadeira e definitiva libertação de toda opressão que o ser humano possa sofrer. E ao acolhermos a “palavra de Deus” iremos ver que encontraremos o verdadeiro “ser humano” criado à imagem e semelhança d’Ele. E veremos que mesmo os estudiosos e cientistas sérios chegarão à mesma verdade através de suas reflexões e raciocínios. Cabe a nós, cidadãos de hoje, levarmos avante os verdadeiros valores desta pátria que amamos e aonde [*sic*] habitamos como cidadãos que têm direitos e deveres e que se responsabilizam pelo futuro¹⁹.

A seguir, texto de um seguidor da Igreja publicado na página de dom Orioni.

Querem implantar a ditadura de gênero... acabar [com] os futuros Santos e santas... escancarando as portas do inferno no mundo do prazer a todo custo... querem o direito de ir direto pro inferno, mas querem levar os outros... vão sozinhos [e] deixem as famílias em paz...

19. Orani João Tempesta (cardeal), “Nova Ameaça da Ideologia de Gênero”, Facebook, 6 jun. 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/y9np8max>, acesso em: 11 fev. 2019.

ATENÇÃO, CATÓLICOS! O Cardeal Orani João Tempesta adverte: “Os brasileiros que mais estão sob o risco da sentença injusta da morte são os filhos da pátria não nascidos, perseguidos desde a sua concepção”.²⁰

O alcance do temor ao gênero – forma “diabólica” – atingiu, por exemplo, alguns municípios que o proibiram por lei. Alguns municípios promulgaram uma lei que proíbe informações sobre gênero e orientação sexual, e até o uso desses termos. Foi necessário recorrer ao Supremo Tribunal Federal (STF) para suspender uma lei municipal que o proibia nas escolas.

Embora os problemas citados sejam questões de ordem privada, a solução deles passa por decisões políticas em dois níveis: políticas que interferem na vida privada da mulher (decisão de ter ou não filhos, por exemplo) e políticas públicas (como as decisões que impõem regulamentos nos hospitais negando aborto ou proibindo educação sexual nas escolas).

Considerando-se que na contemporaneidade vivemos em uma sociedade do conhecimento, cabe indagar: quais são as consequências da inclusão (exclusão) da questão de gênero na política que norteia a sociedade do conhecimento²¹? Segundo Abdul Waheed Khan, então subdiretor-geral da Unesco para Comunicação e Informação:

A Sociedade da Informação é a pedra angular das sociedades do conhecimento. O conceito de “sociedade da informação”, a meu ver, está relacionado à ideia da “inovação tecnológica”, enquanto o conceito de “sociedades do conhecimento” inclui uma dimensão de transformação social, cultural, econômica, política e institucional, assim como uma perspectiva mais pluralista e de desenvolvimento.

20. Augusto Bezerra (padre), “Atenção, Católicos!”, Facebook, 6 abr. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/y4d4h3ox>, acesso em: 11 fev. 2019.

21. A noção de “sociedade do conhecimento” (*knowledge society*) surgiu no final da década de 1990. É empregada, particularmente, nos meios acadêmicos como alternativa que alguns preferem à “sociedade da informação”. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), em particular, adotou o termo “sociedade do conhecimento” ou sua variante “sociedades do saber” em suas políticas institucionais. Desenvolveu uma reflexão em torno do assunto que busca incorporar uma concepção mais integral, não ligada apenas à dimensão econômica. Um detalhe nesse debate, que apenas diz respeito aos idiomas latinos, é a distinção.

O conceito de “sociedades do conhecimento” é preferível ao da “sociedade da informação”, já que expressa melhor a complexidade e o dinamismo das mudanças que estão ocorrendo. [...] o conhecimento em questão não só é importante para o crescimento econômico mas também para fortalecer e desenvolver todos os setores da sociedade.

Por que se observa na sociedade brasileira uma enorme resistência ao uso do conceito de gênero? Por que se tenta proibir sua inclusão no ensino, nos programas curriculares das escolas públicas, na mídia, na arte? Por que essa resistência é tão intensa que seus ataques, por vezes físicos, buscam uma proibição legal? Por que alguns municípios promulgaram uma lei que proíbe informações sobre gênero e orientação sexual, até o uso de tais termos? Por que foi necessário recorrer ao STF para suspender uma lei municipal que o proibia nas escolas?

Avanços *versus* conservadorismos

“Ideologia de gênero” *versus* ideologia conservadora, patriarcal, hierarquizadora e escravista

Por trás da proibição da chamada “ideologia de gênero” está praticamente a oposição a todas as demandas dos movimentos de mulheres nos últimos cinquenta anos, pelo menos. Começamos com a trágica questão do aborto. A oposição ao abortamento é radical: a mulher não decide e deve se submeter a um juiz. Em 1940, foi promulgada uma lei em que duas circunstâncias o permitem: em casos de estupro e de risco de morte da mulher até o terceiro mês de gravidez²². Em 2012²³, aprovou-se depois

22. Brasil, decreto-lei n. 2 848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), disponível em: <https://tinyurl.com/czo3jb>, acesso em: 11 fev. 2019. O artigo 128 do Código Penal determina que: “Não se pune o aborto praticado por médico: (Vide ADPF 54) // Aborto necessário // 1 – se não há outro meio de salvar a vida da gestante; // Aborto no caso de gravidez resultante de estupro // 11 – se a gravidez resulta de estupro e o aborto é precedido de consentimento da gestante ou, quando incapaz, de seu representante legal.”

23. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 54 Distrito Federal (ADPF 54/DF), 2012, pp. 31-80, disponível em: <https://tinyurl.com/y9jx6tq8>, acesso em: 11 fev. 2019.

de longa disputa nos tribunais o direito de interromper a gestação se o feto for anencefálico.

Embora permitido, nenhum caso é realizado em todos os hospitais, apenas em alguns, e frequentemente é necessária uma autorização judicial para que se realize – mesmo assim alguns médicos podem alegar questões de consciência e não realizá-lo.

Dados da Câmara dos Deputados informam que:

O aborto é o quinto maior causador de mortes maternas no Brasil. Segundo um estudo publicado em 2013, uma a cada cinco mulheres com mais de 40 anos já fizeram, pelo menos, um aborto na vida. Hoje existem 37 milhões de mulheres nessa faixa etária, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dessa forma, estima-se que 7,4 milhões de brasileiras já fizeram pelo menos um aborto²⁴.

As resistências aos abortamentos provêm de alguns setores religiosos. No momento há dois projetos de lei: um deles é do pastor Sebastião Valadares Neto – que ao apresentar o projeto era senador pelo Partido Democrático Trabalhista de Rondônia (PDT-RO) –, que proíbe o aborto sob quaisquer circunstâncias e quaisquer justificativas. Segundo ele, deve prevalecer o direito do nascituro, do feto, do embrião; a mulher é mero invólucro desse eventual futuro ser.

As pesquisas mostram a contradição em que vivem as mulheres: praticam o abortamento mulheres de todas as religiões. É claro que aquelas com mais recursos o fazem sem problemas, em hospitais, com segurança; as demais correm forte risco de morte, pois usam métodos primitivos e inseguros.

A disputa entre igrejas e conservadores é intensa. Na América Latina, exceto em Cuba, onde o aborto é permitido desde 1965, ele foi aprovado no Uruguai, em 2012, e parcialmente na Argentina, em 2008, e no Chile, em 2017. Enquanto isso, mulheres de todas as idades continuam morrendo.

24. *Expressão Nacional*, Brasília, TV Câmara, 25 nov. 2014.

Algumas políticas foram adotadas para incrementar o avanço de futuras cientistas por meio de bolsas de estudo oferecidas a alunas de escolas públicas nas áreas de ciência e tecnologia (astronomia, física e robótica). São programas que, além de incentivar o ingresso de mulheres em carreiras nesses campos, também visam sensibilizar as pessoas, especialmente as parcelas mais empobrecidas, para o papel da mulher na sociedade, desestruturando preconceitos de gênero.

É o caso do projeto Meninas na Ciência²⁵, sobre o qual tratam Brito, Pavani e Lima Jr., que, ao contextualizarem a inserção feminina no domínio da ciência e da tecnologia, chamam a atenção para a área da física, em que 30% dos ingressantes na graduação são mulheres, porcentagem reduzida para 20% em cursos de mestrado ou doutorado e para apenas 15% no mestrado em física²⁶.

A experiência com o projeto Meninas na Ciência destacou a importância de discutir a questão de gênero, preparar as próprias professoras sobre as matérias que seriam objeto de incremento e manter um trabalho contínuo. Observou-se também que a robótica constitui o tema de maior interesse de todos e todas.

Em sua análise, Brito, Pavani e Lima Jr. afirmam que: “Ampliar o debate sobre a participação de mulheres na ciência significa também pensar numa ciência diferente, inspirada e renovada por experiências de vida historicamente excluídas da produção científica e tecnológica”²⁷.

25. O projeto Meninas na Ciência foi contemplado pela chamada n. 18/2013: MCTI/CNPq/SPM-PR/Petrobras – Meninas e Jovens Fazendo Ciências Exatas, Engenharias e Computação.

26. Carolina Brito, Daniela Pavani e Paulo Lima Jr., *op. cit.*, 2015, p. 38.

27. *Idem*, p. 39.

Mesmo as mulheres tendo ampliado suas áreas de atuação, ainda assim permanecem as diferenças salariais em cerca de 30% – mulheres ganham menos que os homens – e a ascensão na hierarquia de trabalho é mais restrita para as mulheres²⁸.

Violência de gênero nas universidades

Violência na sociedade, durante o curso universitário e no trabalho pós-universidade

Esses três tópicos indicam que a sociedade é desfavorável à educação universitária para a mulher, com exceções para os cursos de cuidado, ensino etc. As mulheres enfrentam todos os tipos de violência e desencorajamento quando iniciam cursos universitários, e assim se perdem talentos. Os obstáculos no trabalho, o teto de vidro, as perseguições, o assédio sexual, tudo isso reduz a presença de mulheres nas carreiras acadêmicas ou profissionais de nível universitário.

A violência de gênero nas universidades é tema que pouco tem sido associado à desistência das mulheres no campo científico. Sabe-se que há várias formas de violência, os boatos são constantes, mas qual é a magnitude deles e até que ponto eles interferem na vida acadêmica e profissional das mulheres? Embora o Brasil ocupe a quinta posição quanto à violência de gênero no mundo, será que ao chegar à universidade as estudantes encontram um ambiente amistoso?

Uma pesquisa do Instituto Avon e do Data Popular²⁹ ouviu um total de 1823 estudantes de graduação e pós-graduação de todo o país: 1091

28. Alice Rangel de Paiva Abreu, Helena Hirata e Maria Rosa Lombardi (orgs.), *op. cit.*, 2016.

29. Instituto Avon e Data Popular, *Violência contra a Mulher no Ambiente Universitário*, São Paulo, 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/y86ef5nq>, acesso em: 11 fev. 2019.

mulheres e 732 homens, sendo 53% da classe média e 36% da alta; 76% deles estudam em universidades e faculdades particulares³⁰.

Entre as respostas destaca-se que 27% dos homens entrevistados acreditam que, se uma garota tiver bebido demais, abusar dela não é uma forma de violência; 14% dos homens e mulheres estudantes conhecem casos de mulheres estupradas. Entre os homens, 13% disseram já terem cometido pelo menos um tipo de violência sexual e 28% das mulheres já sofreram algum tipo de violência dessa natureza. Cerca de 56% das universitárias já sofreram assédio sexual, agressão física, estupro e coerção, além de terem sido obrigadas a ingerir bebidas alcoólicas ou drogas, ou drogadas sem consentimento³¹.

Outra forma de violência altamente desmotivadora para o prosseguimento do curso são: a desqualificação intelectual; as agressões morais e psicológicas; as várias formas de agressão pela internet, como postagens fotográficas; a classificação física associada a animais; e as reações violentas quando se recusam a aceitar qualquer uma das propostas. O racismo, especialmente com relação às mulheres negras, agride tanto nas aulas práticas como nas teóricas. Em síntese, 49% das universitárias já sofreram desqualificação intelectual.

Os homens trazem para dentro da universidade os mesmos valores machistas e desqualificadores encontrados na sociedade. Eles atribuem ao comportamento da mulher suas ações e as consideram simples brincadeira, não percebendo que são intimidadoras e ofensivas. Repassar as fotografias das colegas sem autorização delas não foi considerado violência para 31% dos homens, embora a legislação brasileira puna esse tipo de ação³².

A violência vem de colegas e professores:

Não são só os alunos. Um professor me trazia presentinhos toda aula e começou a mandar mensagem pelo celular. No dia da prova, ele sentou do meu lado e me

30. *Idem*, p. 3.

31. *Idem*, pp. 6 e 8-9.

32. *Idem*, p. 6.

deu a prova mais fácil, fez de tudo pra eu entender que aquilo era um favor. Tipo... Que ele ia cobrar.

Entre os entrevistados, 73% conhecem casos de assédio, 56% das mulheres sofreram assédio e 26% dos homens o cometeram³³.

Entre as perguntas direcionadas apenas a mulheres, a pesquisa revela que 11% das universitárias disseram que já sofreram uma tentativa de abuso quando estavam sob efeito de álcool. Por medo de sofrer violência, 36% delas já deixaram de fazer alguma atividade na universidade. “Tentaram me agarrar, me beijar à força, como se fosse brincadeira. Todo mundo achou graça. Menos eu”, afirmou uma das entrevistadas³⁴.

Uma em cada dez mulheres disse ainda que sofreu algum tipo de violência física – sem conotação sexual – e 4% dos homens admitiram ter cometido violência física contra uma mulher no ambiente universitário. “Os veteranos me pediram para beijar um deles, que se eu não beijassem iam tirar meu sutiã. Não quis e eles começaram a me bater. Minha amiga não quis beber, jogaram pinga nos olhos dela”, relatou uma estudante à pesquisa. A maioria das mulheres, ao sofrer algum tipo de violência, intimida-se: 63% delas afirmaram que não reagiram quando sofreram a violência³⁵.

Significado de violência

A pesquisa mostrou ainda que algumas atitudes consideradas violência são naturalizadas por homens e mulheres. Como se sabem mais desprotegidas, cerca de 63% das universitárias sofrem violência e não reagem. Segundo os dados, só 10% das universitárias relataram espontaneamente terem sofrido violência de um homem na universidade ou em festas acadêmicas. Mas, quando receberam uma lista com tipos de violência, 67% das mulheres reconheceram que foram submetidas a pelo menos um desses tipos³⁶.

33. *Idem, ibidem.*

34. *Idem*, pp. 4 e 8-9.

35. *Idem*, pp. 10-11.

36. *Idem*, pp. 5 e 10.

Entre os homens, só 2% admitiram espontaneamente que já cometeram algum ato de violência contra uma mulher na universidade ou em festas acadêmicas. Considerando a lista de tipos de violência elaborada pela pesquisa, esse número subiu para 38%³⁷.

A pesquisa relatada expõe o que por alguns anos se ocultou: a violência de gênero nas universidades. Com o feminismo e a organização de coletivos feministas, as estudantes se sentiram fortalecidas e começaram a reagir às várias formas de violência. De início adotaram formas de agressão direta, denunciando os estudantes na internet, escrevendo seus nomes nos banheiros e nas paredes. Isso provocou uma reação dos acusados, que, em revide, contrataram advogados para se defender acusando as colegas. A Justiça foi acionada e os casos estão em andamento.

Em 2012, ocorreu um caso de estupro na Faculdade de Medicina (FM) da Universidade de São Paulo (USP), em que um aluno estuprou uma colega em uma festa. Duas alternativas se colocaram para julgar esse procedimento: a universidade poderia afastar o estudante acusado; ou o caso deveria ser comunicado à polícia e haver um inquérito. A universidade foi inoperante e não afastou o estudante, que se formou e colou grau como médico. Na Justiça, ele teve bons advogados e foi absolvido. O caso reafirmou o consenso de que não adianta denunciar!

É extremamente difícil a comprovação de estupro. Em nome da preservação da universidade, do coleguismo, há várias pressões para evitar que a denúncia prossiga. Nesse contexto, a estudante tem de provar que ela é a vítima! E são inúmeros os argumentos contra ela – todos nossos conhecidos – que a “acusam” de provocadora pela roupa que usa, por sua vida privada, pela bebida que tomou etc. Não por acaso a pesquisa mostrou que 36% das estudantes se afastaram de atividades acadêmicas por medo.

Em síntese, desde os comentários sexuais, as cantadas, o fato de ser forçada a beijar, de ter o corpo tocado e ser humilhada, todos esses fatores fazem a universidade perder talentos que deveriam ser preservados e estimulados. Homens e mulheres concordaram, na maioria das vezes, que a violência contra a mulher deve ser um tema debatido nas aulas e que as

37. *Idem*, p. 5.

faculdades precisam “criar meios de punir os responsáveis por cometer violência contra mulheres na instituição”³⁸.

Considerações finais

Iniciamos o século *xxi* com mudanças socioeconômicas e políticas profundas. Crises e superações não são novidades abaixo da linha do equador. Em se tratando da oitava economia do mundo, no Brasil, 1% da população concentra 90% do produto interno bruto (PIB) do país. A classe média retém dois quintos e o que resta, três quintos, é de população pobre³⁹.

Em 1983, com os novos governos democráticos iniciou-se no país a implantação de políticas públicas de gênero. Entre 2003-2011 e 2012-2014 introduziu-se uma política de redução da pobreza com a instauração do Bolsa Família. A mulher recebia certa importância e tinha como obrigação colocar os filhos na escola e no serviço de saúde. Nessas décadas, o país apresentou sensíveis mudanças: elevou-se a educação feminina, reduziu-se a mortalidade infantil, elevou-se a esperança de vida. Ampliaram-se as políticas de gênero instituídas desde 1983.

Desde então fortaleceu-se uma onda conservadora antigênero. Algumas denominações evangélicas e parte da vertente católica denunciam o que chamam “ideologia de gênero”. Consideram gênero uma forma de desregramento sexual, comunista, abortiva, antiplanejamento familiar, antipílulas que evitam a gravidez, antiaborto mesmo em casos de estupro.

Este artigo procurou discutir os entraves políticos no avanço da ciência e do conhecimento em geral, tomando como foco, na perspectiva brasileira, os avanços da ciência e das relações de gênero na sociedade do conhecimento e os empecilhos encontrados.

38. *Idem*, p. 11.

39. Cássio Pedro Gonçalves, *op. cit.*, 11 abr. 2014.

Transparencia y calidad de la democracia

ASDRÚBAL AGUIAR¹

El poder incurre en la falsedad, porque es prisionero de algunas mentiras. El poder falsea el pasado, el presente y el futuro... El poder falsea datos estadísticos. El poder disimula el respeto a los derechos humanos. El poder disimula no perseguir a nadie. El poder disimula no tener miedo a nada. El poder disimula que no disimula nada...

VÁCLAV HAVEL²

La sociedad transparente no es viable e imponerla sería irracional. Es más, [...] la información indiscriminadamente universal y de intensidad máxima de todos y para todos conduciría a la parálisis, al emborronamiento y a la desorientación fatales. Sencillamente, tal posibilidad es 1; porque daría resultados opuestos a los que, en la fantasía omnipotente y gloriosa de algún liberal, aparece como el óptimo de sus deseos.

JAVIER ROIZ³

1. Abogado y doctor en derecho, ex juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Profesor titular de la Universidad Católica Andrés Bello (Ucab), en Venezuela, y profesor visitante del Miami Dade College (MDC). Miembro de la Real Academia Hispanoamericana de Ciencias, Artes y Letras, en España.
2. Václav Havel, *Versuch in der Wahrheit zu leben*, trad. Gabriel Laub, Reinbek, Rowohlt, 1989, p. 18 (Rororo aktuell essay, 12 622), apud Peter Häberle, *Verdad y Estado Constitucional*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), Universidad Nacional Autónoma de México (Unam), 2006, p. 46.
3. Javier Roiz, *El Gen Democrático*, Madrid, Trotta, 1996 (Estructuras y Procesos/Filosofía).

Sobre la verdad constitucional y el relativismo de nuestros días

Situar la idea o el tema de la transparencia dentro de un juicio de calidad de la democracia —entendida como proceso informado de participación e influencia ciudadana en la configuración del poder y su control— y dentro de un Estado constitucional fundado en la verdad evoca las consideraciones que, rememorando y recreando la experiencia del fascismo italiano, hace el eximio procesalista Piero Calamandrei (1889-1956) en su visionario, por actual, ensayo sobre el régimen de las mentiras⁴.

En este observa lo que más destaca bajo el modelo totalitario citado, que en su momento reduce la verdad a una sola: la que construye a su conveniencia el poder instalado en el Estado o la del mismo Estado; Estado que se hace secreto en sus propósitos de dominio para hacerlos digerir sin resistencias y, de ser necesario, para doblegar estas con el andamiaje de la propaganda sistemática y/o la violencia organizada desde el Estado; Estado, en fin, que a la vez perturba el lenguaje social deliberadamente, lo hace doble en su significado para confundir y congelar la movilidad de ideas que es inherente al diálogo político democrático, como señala Calamandrei:

Es algo más profundo y complicado, más turbio que la ilegalidad: es la simulación de la legalidad, el engaño, legalmente organizado, a la legalidad [...] [es] el gobierno de la indisciplina autoritaria, de la legalidad adulterada, de la ilegalidad legalizada, del fraude constitucional⁵.

De modo que, describiéndolo desde sus entrañas, ajusta que, bajo dicho régimen:

[...] con sus métodos de propaganda sostenida, no se creaba una conciencia fascista; pero se impedía, o se retardaba, la formación de cualquier conciencia: para

4. Piero Calamandrei, *Il Fascismo come Regime de la Menzogna*, Bari, Laterza, 2014 (Biblioteca Universale Laterza, 661).

5. *Idem* (traducción nuestra).

prevenir cualquier posibilidad de acción se comenzaba metódicamente a desorientar el pensamiento⁶.

Resume el autor:

La mentira política, que puede sobrevenir en todos los regímenes bajo formas de corrupción o la degeneración de estos, en el caso [del fascismo] es sistemáticamente asumida, desde el principio hasta el final, como el instrumento normal y fisiológico de gobierno⁷.

En ese orden, no huelga decir que Peter Häberle agradece a Václav Havel, quien pasó de ser prisionero de la República Socialista Checoslovaca a presidente constitucional de la República Federal Checa, el exigir por primera vez el “derecho a la verdad” en nuestro tiempo. Había denunciado “la mentira omnipresente” en el régimen comunista checoslovaco, en una suerte de prórroga del fascismo una vez como desaparece, en apariencia, luego de la Segunda Gran Guerra del siglo xx.

Según aquel, se impone en lo adelante:

[...] tomar las precauciones suficientes, y no se repita que Estados, hoy como en el pasado, se fundamenten en no verdades, instrumentalicen la mentira para sus fines de dominio e institucionalicen la producción de no verdades según sus distintos resultados⁸.

Textualmente, en *Verdad y Estado Constitucional* afirma Häberle que “el Estado constitucional se contrapone a cualquier tipo de Estado totalitario del color que sea, a cualquier ambición de verdad absoluta y a cualquier monopolio de información e ideología totalitaria”⁹; y que su característica más importante “reside en no dar cabida a la verdad abso-

6. *Idem* (traducción nuestra).

7. *Idem* (traducción nuestra).

8. Peter Häberle, *op. cit.*, 2006.

9. *Idem*.

luta, sino en concentrarse permanentemente en la búsqueda”¹⁰ de esta, en entenderla reemplazable una vez como se la cree encontrar y en ser perceptible pluralmente, no singularmente. Ninguna “puede imponerse”¹¹ desde los unilateralismos.

No alude él, en propiedad y al citar a Havel, al restringido derecho a la verdad emergente en el ámbito universal de los derechos humanos, que apunta al sostenimiento de la memoria histórica en los casos de violaciones de dichos derechos, al conocimiento de lo ocurrido con las víctimas en tales circunstancias y/o al establecimiento judicial de esa verdad con vistas a las reparaciones de lo debido¹². Realiza, antes bien, una exégesis lúcida —desde la perspectiva histórica, filosófica, cultural y jurídica— sobre la verdad constitucional y explica cómo la entiende.

Se pregunta si acaso es un sueño el querer fundar el Estado en la verdad. Se plantea y nos plantea un asunto crucial con distintas portadas, entre otras, la de indagar sobre la tolerancia y sus límites en la democracia y el estado de derecho¹³.

El jurista y pensador citado, quien es luz —en versos de Emilio Mikunda— de la Alemania de nuestro tiempo, cree, en suma, que sí:

[...] tiene sentido preguntarse si es posible que el Estado constitucional fije los límites dentro de los cuales exista la tolerancia y al mismo tiempo no se apoye ni en un mínimo de verdad, porque no puede decirse que sea posible tolerancia alguna si no hay un deseo por la verdad¹⁴.

La verdad, en suma, es diálogo en doble vía, entre los ciudadanos, unos con otros, y entre estos y el Estado o sus dirigentes políticos; todos

10. *Idem*.

11. *Idem*.

12. Cfr. mi ensayo “El Derecho a la Verdad Judicial”, *Revista de Derecho Público*, n. 121, pp. 89-103, ene.-mar. 2010, disponible en: <https://tinyurl.com/ycp6oqdn>, acceso en: 11 feb. 2019.

13. Cfr. mis libros: *Memoria, Verdad y Justicia: Derechos Humanos Transversales a la Democracia*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana (EJV), 2012; *Calidad de la Democracia y Expansión de los Derechos Humanos*, Miami/Caracas, Miami Dade College (MDC)/Editorial Jurídica Venezolana (EJV), 2018 (Cátedra Mezerhane sobre Democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos).

14. Peter Häberle, *op. cit.*, 2006.

a uno, dentro del espacio de lo público, a la luz del día y para el logro de consensos democráticos y democratizadores perfectibles.

No obstante, bajo esa perspectiva cabe tener muy presente a Norberto Bobbio¹⁵, quien también fija límites a las mayorías en la democracia y de suyo a la tolerancia, hasta ayer admitida aquella como mera técnica o procedimiento para la formación del poder. Señala, al efecto, que las mismas no pueden vaciar de contenido a la democracia con sus votos, tampoco desfigurarla, transformándola en una caricatura, menor negar con esos votos de mayoría los derechos de las minorías, pues todos los derechos son para todas las personas.

El asunto anterior, que apenas podemos enunciar en el breve trazado de estas apreciaciones, resulta determinante e imprescindible resolverlo para la adecuada confrontación entre la mentira de Estado y la verdad constitucional, ya que, como lo observa a profundidad José María Barrio Maestre, en su ensayo *¿Democracia Moral o Moral Democrática?*, se aprecia un estrechamiento y una devaluación de la verdad contemporánea en el discurso habermasiano acerca de la mediación de los intereses tanto individuales como colectivos: “más que captar lo que las cosas son, nosotros las constituimos objetivamente, y el valor ontológico de la realidad no acaba siendo otra cosa que el valor que cultural, colectiva y autónomamente le otorgamos”¹⁶. El interés por la verdad, por tanto, se trunca y muda en la verdad única del interés, observa el autor.

La democracia procedimental como método de formación de las decisiones públicas, que en buena hora contesta Luigi Ferrajoli en su *Principia Iuris*¹⁷ denunciando sus aporías, destacando su énfasis en quién y cómo se

15. Norberto Bobbio, *El Futuro de la Democracia*, trad. José F. Fernández Santillán, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 2001 (Política y Derecho); Norberto Bobbio, Giuliano Pontara y Salvatore Veca, *Crisis de la Democracia*, trad. Jordi Marfà, Barcelona, Ariel, 1985 (Ariel, 32).

16. José María Barrio Maestre, *¿Democracia Moral o Moral Democrática? Una Reflexión sobre la Ética Consensualista*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1997 (Cuadernos de Anuario Filosófico), disponible en: <https://tinyurl.com/y9oqdpn9>, acceso en: 11 feb. 2019.

17. Luigi Ferrajoli, *Principia Iuris: Teoría del Derecho y de la Democracia*, Madrid, Trotta, 2011, vol. 2: *Teoría de la Democracia* (Estructuras y Procesos/Derecho).

decide, obviando el “qué viene decidido”, al caso, cambiando lo cambiabile, remite, pues, una y otra vez, al relato de Calamandrei sobre el fascismo:

Mantiene, porque ello contribuía a su técnica del espectáculo, la teatralidad de la lucha electoral: la convocatoria de las masas populares, la clamorosa propaganda electoral, el ceremonial misterioso del voto secreto, la puesta en escena de las urnas y sus escrutinios, la emoción final de la proclamación de los vencedores¹⁸.

Pero todo ello, he aquí la esencia, sin libertad electoral.

En un ángulo más próximo a la preocupación de Häberle, desde otra perspectiva, Esperanza Guisán advierte sobre los límites de los consensos democráticos. Predica la democracia moral como contexto necesario del mismo diálogo democrático y del pluralismo, de suyo invocando, como lo aprecio, los límites a la tolerancia, ¿acaso al pluralismo?

En otras palabras, más allá del uso del mero voto como prueba del consenso, a la manera del fascismo, importa insistir en y saber qué se decide, la autora sitúa su predicado más allá de la cuestión de la calidad de la democracia y en el plano de la efectividad, la del buen o mal gobierno, con independencia de la buena o mala elección, la elección sustanciada e informada o la elección meramente formal: “La buena acción y el buen gobierno deben tratar de conseguir que los seres humanos todos disfruten solidariamente del goce más profundo”¹⁹, son sus palabras.

Un exégeta de su obra, Edgar Roy Ramírez Briceño mantiene que, según ella, no cualquier deseo es criterio ético para el bien y el mal, sino solo aquellos deseos que mejor contribuyan a armonizar el conflicto de cada individuo en particular y los conflictos de los diferentes individuos entre sí:

Esto da un carácter reflexivo y dinámico a la búsqueda de la vida buena, y provoca apertura al diálogo interpersonal sin renunciar al carácter lúdico que, derivado de la satisfacción de los deseos, es propio de la buena vida. La integración de sentimientos y pasiones con la razón, por una parte, y con una actitud de diálogo,

18. *Idem*.

19. Esperanza Guisán, *Más Allá de la Democracia*, Madrid, Tecnos, 2000 (Ventana Abierta).

por otra, que facilite tanto el encuentro interpersonal como la aceptación de las diferencias, es el eje de la educación moral²⁰.

De modo que, como lo concluye Barrio Maestre,

[...] en términos generales, el acuerdo [el consenso informado, dialogado, adoptado luego, a través de voto] no puede ser fuente de verdad —es decir, en tanto que *mero acuerdo*— sino que en él *puede* llegarse al reconocimiento [a la confirmación o verificación] de algo cuya verdad es enteramente previa e independiente de él²¹.

He aquí, entonces, lo central. La verdad constitucional producto del diálogo democrático solo se alcanza allí donde ha lugar a un diálogo informado, ajeno al engaño, a la desinformación sobre los hechos cuyo debate interesa para la forja y la realización del espacio público, extraño a la manipulación del lenguaje, a la omisión u ocultamiento de datos o realidades por el mismo Estado o quienes detentan el poder para, justamente, falsear el diálogo democrático —Estado *versus* ciudadanos y ciudadanos entre sí— o asumirlo como un diálogo de utilería o de sordos a objeto de imponer una verdad unilateral. Lo que no obsta para señalar que el consenso alrededor de la verdad, de ordinario atribuido al que alcanza, logra o se manifiesta como verdad de opinión pública, no ha de opacar la realidad de que esta también la forman sujetos razonantes e individuales como tampoco la de que tal verdad, para ser verdadera y constitucional, no es un simple arreglo de intereses.

Bobbio nos cura, en todo caso, contra los unilateralismos políticos, siempre negados al espacio público dentro del cual, por obra del diálogo y del respeto a la pluralidad, surgen narrativas varias sobre la realidad común para la forja de consensos dentro del marco democrático y su preservación. En tanto que Guisán, con pertinencia, previene sobre la expansión

20. Edgar Roy Ramírez Briceño, “Apuntes Éticos: Esperanza Guisán y un Utilitarismo Cordial e Ilustrado”, *Revista de Filosofía*, vol. LIII, n. 135, pp. 119-128, ene.-abr. 2014, disponible en: <https://tinyurl.com/ycbox5uf>, acceso en: 11 feb. 2019.

21. José María Barrio Maestre, *op. cit.*, 1997, p. 15 (cursivas del autor).

de la diversidad a un punto tal que se pierdan las certezas por obra del relativismo, e incluso se diluyan las fronteras entre lo veraz y lo mendaz, entre lo inmoral y la moralidad de base que reclama la misma democracia para ser tal, en su calidad y en sus contenidos.

No por azar, Gaetano Azzariti, en su sugestivo libro *Il Costituzionalismo Moderno può Sopravvivere?*, precisa algo indispensable, a saber, que la perspectiva liberal asigna un gran valor a la diversidad hasta el punto de sostener que “todo es relativamente legítimo, y nada es absolutamente inaceptable”²². En otras palabras, la tolerancia presume un pluralismo pacífico, siendo que, en realidad, el pluralismo democrático es conflictual, está necesitado de diálogo y de consensos, en las democracias contemporáneas.

Dicho lo anterior, cabe señalar entonces dos cuestiones vertebrales a tener presentes. Una es la cuestión de la verdad constitucional como búsqueda o como soporte integrador de la normatividad constitucional para hacerla no solo coherente sino susceptible de sostener la gobernabilidad; por lo que no cabe confundirla —ello conviene aclararlo— con la verdad de Estado e incluso con la religiosa, o la que es producto de la mera racionalidad constitucional y bajo la lógica del texto constitucional que la encierre y se crea capaz de resolver todas sus hipótesis, y cuyas cargas históricas e ideológicas como sus elevados costos los sufren el Medioevo y la modernidad.

Häberle ha aclarado, desde su perspectiva, que la verdad constitucional es libertad en acción, sin que implique aceptar el giro copernicano que propone Jürgen Habermas, a saber, “que en lugar de que nuestro conocimiento [de la verdad] se rija por los objetos, son los objetos los que han de regirse por nuestro conocimiento”²³, como se lee en el ensayo de Barrio Maestre. De ser así, no habría nada que buscar, pues la diferenciación entre el bien y el mal, la verdad o la mentira será el resultado de una preferencia racional guiada por la idea de que “Dios a muerto”. Todo vale, todo es relativo.

22. Gaetano Azzariti, *Il Costituzionalismo Moderno può Sopravvivere?*, Bari, Laterza, 2013 (Libri del Tempo Laterza, 473).

23. Peter Häberle, *op. cit.*, 2006.

Otra cuestión es que cambiando lo cambiable puede decirse, sin riesgos de yerro o de incurrir en galimatías, que el fascismo regresa por sus fuegos al apenas iniciarse el siglo corriente; desde su pórtico y en un terreno abonado que se prepara desde los años 1980 al producirse una ruptura epistemológica en el curso de la historia.

Ocurrido el agotamiento del socialismo real sobreviene la mal llamada “sociedad” de la información, o del conocimiento, que se hace rompecabezas una vez como destruye los muros o acotamientos geográficos, sociales y culturales, y al sustituir el tiempo de los espacios por el tiempo del tiempo y su velocidad de vértigo, al causar el tránsito desde la realidad objetiva hacia la realidad virtual. De modo que, manipulada o haciéndosela sirviente de los neopopulismos en boga, estimulados por la liquidez citada de las fronteras territoriales y el declinar de las instituciones de mediación social y política, teñidos estos con el barniz de las viejas ideologías, hoy provocan la resurrección de la mentira como régimen global y no solo nacional.

Tanto la práctica contemporánea del poder concentrado, donde este queda o se reafirma como contrapeso o reafirmación de las tendencias globales (el del socialismo del siglo xxi o la de las fuerzas autogobernadas del mercado planetario), como la del poder social difuso, que se expande sin límites desde los nichos o retículas sociales que surgen más allá del Estado ciudadano, significan, ambas a la vez, ausencia e imposibilidad de consensos. Obstaculizan racionalizar las ideas y fijarlas con “intención recta”. En el primer caso, por la heteronomía discursiva de los nuevos gendarmes que dicen encarnar a la verdad y, en el segundo, sea por el atropello en cascada de las mismas ideas, sea por la defensa de cada narrativa o cosmovisión primaria o parcial (que se multiplican al hacerse líquidos los límites entre los Estados), esgrimiendo, cada una, la validez universal de su apreciación sobre lo bueno y lo verdadero.

Lo último, en su doble vertiente, como desviación de la verdad constitucional, acusa en común, a la vez, su adhesión a la idea del relativismo, la del poco peso de la racionalidad integradora, la desvalorización de la fe o de lo trascendente que no sea para su uso utilitario inmediato, el dominio del todo cabe y todo vale para la obtención y conservación del poder

o la afirmación del sentido ilimitado —distinto de la perfectibilidad— de la diferenciación humana y cultural. Es lo que observa Federico Nietzsche²⁴, *mutatis mutandis*, en *Así Hablaba Zaratustra*, como lo hemos adelantado, al proclamar que el mero consenso o razonamiento que lleva a estimar algo hace de ese algo valioso, de suyo, trastocándose los límites entre el bien y el mal, una verdad o una mentira circunstancial e intercambiable.

La transparencia en una democracia de calidad

La verdad ha de instrumentarse en la democracia, primero como visibilidad, como proscripción de la opacidad, es decir, como transparencia en todos sus ámbitos, como rendición de cuentas, como deliberación y control abiertos sobre lo público y bajo la mirada y/o participación de los actores sociales, en suma, como decisiones públicas de lo público y de suyo como reconocimiento de la igual dignidad humana de todas las personas, sujetos y actores de la democracia. Pero, asimismo, ha de entenderse como el punto de certeza intelectual y factual alcanzado a través del consenso que facilita la transparencia, susceptible aquel de sostener la propia experiencia de la democracia sin que se incurra, por obra de la mera fuerza constitucional o del criterio de utilidad coyuntural, en el pecado de los sincretismos de laboratorio.

Hablar de transparencia y a la vez de su relación con la calidad de la democracia exige de un claro deslinde conceptual por tratarse, sobre todo aquella, de una noción compleja. No pocas veces se banaliza y a ella apelan para adjetivar sus discursos carentes de sustantividad política los populismos de reciente data, antes de mostrarse como lo que son: manipuladores de la verdad.

Hay que evitar confundir lo principal con lo accesorio, las causas con los efectos, o el mismo alcance de la transparencia en relación con sus obligados. Ha de tenerse presente que, así como Napoleón Bonaparte

24. Federico Nietzsche, *Así Hablaba Zaratustra*, trad. Antonio de Vilasalba, Barcelona, Imprenta de Badía, 1905 (Biblioteca Selecta, 8-9).

predica la brevedad y oscuridad de las constituciones, simbolizando la opacidad del poder totalitario, no por azar la *glasnost* le pone término a la opacidad del comunismo, aquel, a la par y paradójicamente, hace de la transparencia –del incremento de la información sobre los gobernados– instrumento de su poder absoluto. La búsqueda de información, por ende, alcanza su paroxismo bajo el régimen de la mentira.

“Es omnipresente ella –la transparencia que, antes bien, obliga al Estado– dentro del vocabulario jurídico y político”²⁵, a un punto tal que Joel Rideau, en su obra colectiva, se pregunta si ella es un mito o es un principio jurídico, o una y otra cosa a la vez, pues parece tener distintos significados según el contexto en que se la use, siendo que literalmente alude a un cuerpo que se deja atravesar por la luz.

La transparencia –¿vicio o virtud de la democracia?– emerge en los años 1960 con el Freedom of Information Act (1966; Ley de Libertad de Información) adoptado por Estados Unidos, que apuntala la transparencia administrativa y la progresiva apertura en América y en Europa de las actividades gubernamentales de cara a la sociedad. En el último caso, adquiere una relevancia mayor con el Tratado de Maastricht (1992) sobre las decisiones comunitarias.

En la actualidad, junto a la apertura que se le impone a los Estados y sus gobiernos toma cuerpo, antes bien, la cuestión de la sociedad abierta, bajo la idea de la subsidiariedad dentro de la experiencia de la democracia: que entiende a la transparencia como vehículo de participación ciudadana y social.

La misma Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), al referirse a la transparencia, junto a la de los gobiernos, incluye la relativa a las empresas y a la posibilidad de que la “información real” de estas pueda ser consultada por los sujetos a los que afectan con sus actividades, para que estos puedan decidir “con conocimiento de causa y sin asimetría de información”²⁶ lo que juzguen pertinente.

25. Joel Rideau (dir.), *La transparence dans l'Union Européenne: mythe ou principe juridique?*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (LGDJ), 1998 (traducción nuestra).

26. Jordi Perramon, “La Transparencia: Concepto, Evolución y Retos Actuales”, *Revista de Contabilidad y Dirección*, n. 16, 2013.

No por azar, como lo observa Christian Lequesne en la obra de Rideau antes citada, el entusiasmo de las democracias actuales por la transparencia se debe:

- a la primacía de la verdad sobre el secreto, léase, “la caducidad de los secretos públicos y privados”²⁷ dado el desarrollo de los medios de información;
- a la difusión —o la dilución— creciente del poder hasta ayer en manos del Estado a múltiples niveles externos e internos, que incluyen a la sociedad organizada;
- al carácter compensatorio que tendría la transparencia en sociedades como las nuestras, afectadas por la imprevisibilidad y la incertidumbre, y necesitadas vitalmente de gobernar asertivamente sus cotidianidades.

En el ámbito interamericano, a propósito de la adopción por la Organización de los Estados Americanos (OEA), en 2001, de la Carta Democrática Interamericana²⁸, la transparencia ocupa varias de sus disposiciones. Se la estima transversal a la experiencia de la democracia, a saber, a la cuestión de su calidad, en lo relativo a los elementos esenciales de la misma democracia, como a la relativa a la gobernanza, al ejercicio de la democracia por parte de los gobiernos y de la sociedad.

Así, en su artículo 4º señala dentro de los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia “la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, [...] y la libertad de expresión y de prensa”; el artículo 5º prescribe, en cuanto a los partidos políticos, el establecimiento de “un régimen [...] transparente de financiación de sus actividades”; y, en el artículo 24, al referirse a las misiones de observación electoral, indica que el Estado ha de asegurarles “libre acceso a la información” y ellas han de hacerse “de forma objetiva, imparcial y transparente”.

27. Christian Lequesne, “La transparence, vice ou vertu des démocraties?”, en Joel Rideau (dir.), *op. cit.*, 1998 (traducción nuestra).

28. Carta Democrática Interamericana, de 11 de septiembre de 2001, disponible en: <https://tinyurl.com/lqn4eko>, acceso en: 11 feb. 2019.

De allí que la transparencia, para la calidad de la democracia, entendida como procesos de participación y grados de influencia ciudadana en los asuntos de interés público, es decir, selección de gobernantes y su control ciudadano²⁹, signifique, concretamente, participación electoral informada o elecciones “auténticas”, rendición de cuentas, responsabilidad, acceso a los documentos, motivación de las decisiones y procedimientos adecuados para el logro de lo anterior.

A la luz de lo indicado y de lo que prevé la Carta Democrática Interamericana, hablar de transparencia y, al efecto, de calidad de la democracia exige situar o referir la cuestión, en suma, como un problema de derechos y de cómo se ejercen, en lo electoral, en lo administrativo y en lo judicial, y cuáles son sus garantías. Es el punto de entronque, justamente, entre el proceso político democrático y su contexto social, a fin de que este adquiera legitimidad y representatividad. Y demanda, por ende, ciudadanía inclusiva, acceso a la política de los individuos y las organizaciones sociales, libertad de información y de organización, mecanismos formales e informales que aseguren la rendición de cuentas gubernamentales *lato sensu* y la responsabilidad de los gobernantes (*accountability*).

Se entiende de tal modo que la calidad de la democracia se concreta, según el criterio de Daniel H. Levine y José Enrique Molina que hacemos propio, en:

[...] la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes; influyen en la toma de decisiones políticas; y exigen responsabilidad a los gobernantes, y por la medida en que estos últimos son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular³⁰.

29. Daniel H. Levine y José Enrique Molina, “La Calidad de la Democracia en América Latina: Una Visión Comparada”, *América Latina Hoy*, n. 45, pp. 17-46, abr. 2007, disponible en: <https://tinyurl.com/ybxjwnby>, acceso en: 11 feb. 2019; Jean d’Aspremont, *L’Etat non démocratique en droit international: étude critique du droit international positif et de la pratique contemporaine*, París, Pedone, 2008 (Publication de la *Revue Générale de Droit International Public*, 57).

30. Daniel H. Levine y José Enrique Molina, *op. cit.*, p. 23, abr. 2007.

De allí que el acceso a la información como derecho humano que hace parte del plexo de la libertad de expresión —no por azar “columna vertebral de la democracia”— alcance a instrumentar el principio, valor o norma jurídica de la transparencia, que no se agote en el acceso sino en la realización de su teleología. El efecto útil de la información es lo que importa, a saber y como cabe reiterarlo, siguiendo a Robert A. Dahl, pues “la calidad de la democracia depende directamente de la medida en que los ciudadanos alcancen el mayor y más igualitario nivel de información (*enlightened understanding*, comprensión ilustrada)”³¹.

Concluyen los autores supracitados:

Si la igualdad política formal (cada persona un voto) es un requisito mínimo de la democracia, la igualdad política sustantiva, uno de cuyos componentes principales es la distribución de recursos cognitivos entre la población, es un indicador de la calidad de la democracia dada su vinculación directa con uno de sus elementos cruciales: la medida en que el electorado puede tomar decisiones políticas informadas³².

Los principios del acceso a la información

¿Sobre qué principios generales, a la luz de lo anterior, debe apoyarse el ejercicio del derecho de acceso a la información y su garantía?

La identificación y la exégesis de los principios ordenadores o principios básicos del derecho sobre acceso a la información demandan considerar, en primer término, los alcances del derecho fundamental que lo comprende y le fija su teleología, a saber, el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, previsto en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³³.

31. Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989 (traducción nuestra).

32. Daniel H. Levine y José Enrique Molina, *op. cit.*, p. 24, abr. 2007.

33. Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 22 de noviembre de 1969, disponible en: <http://tinyurl.com/yaly2fyp>, acceso en: 11 feb. 2019.

La norma citada —a cuyo tenor “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. *Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole*”³⁴— hace parte de los bloques de constitucionalidad de un número importante de los Estados americanos y condiciona, en la región, por lo mismo, el alcance de las disposiciones legales relativas al denominado derecho de acceso a la información.

Cabe destacar, asimismo, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en su nutrida jurisprudencia contenciosa y en sus opiniones consultivas que cubren un período de más de 25 años (1985-2012), le dedica al tema de la libertad de expresión y a su vínculo sustancial con “la forma democrática representativa de gobierno” un espacio privilegiado. Ello, a pesar del peso determinante o, probablemente, por la misma razón del peso que dada la realidad social y política dominante en las Américas tiene el conocimiento de casos relativos a la violación de los derechos a la vida, a la libertad e y a la integridad personales, a cuyo efecto destaca como consecuencia reparatoria el denominado “derecho a la verdad”, transversal a la misma libertad de expresión y al derecho a la justicia.

La suma de fallos —opiniones consultivas y sentencias— del Tribunal de San José relacionados con dicha libertad de expresión —que cubren aproximadamente una décima parte del total de su jurisprudencia— se inscribe en un doble riel o silogismo: su significación para el desarrollo integral de la persona y, de suyo, para la viabilidad correlativa de la democracia.

No por azar, en voto razonado del hoy ex presidente y antiguo juez de la Corte IDH, Sergio García Ramírez, se afirma que “la transparencia dentro de la vida pública democrática, solo es posible en la medida en que el derecho o libertad que nos ocupa logra desplegarse a cabalidad, sin restricciones indebidas o ilegítimas”³⁵, y de allí que:

[...] la república se halla atenta, con pleno derecho, a la forma en que sus funcionarios la representan, atienden sus intereses, desempeñan las tareas inherentes

34. Cursivas nuestras.

35. *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, sentencia de 2 de junio de 2004.

a los cargos conferidos, ejercen la autoridad, la influencia o las ventajas que esa representación o esos cargos significan³⁶.

“La confianza que la sociedad otorga –directamente o a través de las designaciones que hacen determinados órganos del Estado– no constituye un ‘cheque en blanco’”³⁷. “Se apoya y renueva en la rendición de cuentas”³⁸, agrega García Ramírez, para decir que esta no es “un acto solemne y periódico, sino una práctica constante, a través de informaciones, razonamientos, comprobaciones”³⁹.

El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por ende, señala, a la luz de la interpretación que del mismo hace la Corte IDH, que quienes están bajo la protección de la convención –toda persona y no solo los profesionales de la comunicación social o periodistas⁴⁰– tienen no solo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no solo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado sino también el derecho de todos a “recibir” informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el citado artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales, dada su estrecha vinculación con la experiencia de la democracia y su calidad.

Se ponen de manifiesto, así, las dos dimensiones de la libertad de expresión que, de suyo, inciden sobre el acceso a la información como derecho y en su más amplio significado. Aquella requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, como lo afirma la Corte IDH desde su opinión consultiva OC-5/85⁴¹, un derecho de cada individuo; por otro

36. *Idem*.

37. *Idem*.

38. *Idem*.

39. *Idem*.

40. *Caso Tristán Donoso vs. Panamá*, sentencia de 27 de enero de 2009.

41. Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana

lado, implica también un derecho colectivo de la sociedad a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

En el primer supuesto, es decir, el derecho de toda persona de buscar, recibir y difundir ideas e informaciones de toda índole, recuerda Immanuel Kant “que aquel poder exterior que arrebató a los hombres la libertad de comunicar públicamente sus pensamientos, les quita también la libertad de pensamiento”⁴², al privarla de su sentido y trascendencia humanas; explicándose, así, el dicta de la Corte IDH sobre la bidimensionalidad e indivisibilidad de la libertad de expresión en el *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*:

La expresión y la difusión de pensamientos e ideas son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente⁴³.

En otras palabras, ambas dimensiones necesitan de su garantía y tutela simultáneas para evitar “regímenes arbitrarios con la supuesta protección de una en detrimento de la otra”⁴⁴.

Los anteriores predicados no son ociosos. Ellos resumen, de modo anticipado y también en sus aspectos operativos, la noción profunda de la democracia, por entenderse a la libertad de pensamiento y expresión como su “piedra angular”, tal y como ya lo hemos dicho⁴⁵. “La democratización debe entenderse como un proceso de final abierto”, lo recuerda a su vez el catedrático de Oxford Laurence Whitehead⁴⁶, pues aquella no es factible sin expresión libre y sobre todo sin información pública integral,

sobre Derechos Humanos) Solicitada por el Gobierno de Costa Rica, 13 nov. 1985 (Opinión Consultiva OC-5/85), disponible en: <https://tinyurl.com/yc8dlegn>, acceso en: 11 feb. 2019.

42. Immanuel Kant, “Qué Significa Orientarse en el Pensamiento?”, en *En Defensa de la Ilustración*, trad. de Javier Alcoriza y Antonio Lastra, Barcelona, Alba, 1999, p. 144 (Pensamiento/Clásicos, 1).

43. *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*, sentencia de 31 de agosto de 2004.

44. *Idem*.

45. *Caso Usón Ramírez vs. Venezuela*, sentencia de 20 de noviembre de 2009.

46. Laurence Whitehead, *Democratización, Teoría y Experiencia*, trad. Liliana Andrade Ljanas y José Manuel Salazar Palacios, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 2011 (Política y Derecho).

no condicionada, abierta a la ciudadanía, en modo tal de que esta pueda participar y ejercer su derecho al control soberano sobre el Estado y sus poderes constituidos.

La Corte IDH dice, al respecto y en suma, que la libertad de expresión es la que permite el debate abierto sobre los valores morales y sociales y facilita el discurso político, central para la consolidación de la democracia, o, como lo refiere la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA:

[...] consolida el resto de las libertades en una democracia al facilitar la participación de los miembros de la sociedad en los procesos de decisiones; al constituirse como herramienta para alcanzar una sociedad más tolerante y estable y al dignificar a la persona humana a través del derecho de expresión, intercambio de ideas, opiniones e información⁴⁷.

A pesar del progresivo desempeño y avance legislativo nacional en la región acerca del derecho de acceso a la información y en lo particular de la información que reposa en manos del Estado, garantizada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su citado artículo 13, la Corte IDH, refiriéndose al concepto del orden público en una sociedad democrática, recuerda que comprende “el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto”⁴⁸. Se trata, pues, de un derecho individual y también de naturaleza colectiva, tal y como lo hemos dicho y lo corrobora la misma interpretación realizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al argumentar en el debate de fondo sobre el *Caso Bamaca Velásquez vs. Guatemala* acerca del “derecho a la verdad” y calificarlo como derecho colectivo que “conlleva el derecho de la sociedad a tener acceso a la información esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos”⁴⁹.

47. Catalina Botero Marino, *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2011* [de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos], Washington, 30 dec. 2011, p. 75 (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69), disponible en: <https://tinyurl.com/y8nbyctd>, acceso en: 11 feb. 2019.

48. Corte IDH, *op. cit.*, 13 nov. 1985, p. 20, párr. 69 (Opinión Consultiva oc-5/85).

49. *Caso Bamaca Velásquez vs. Guatemala*, sentencia de 25 de noviembre de 2000.

Sea lo que fuere, en orden al objeto preciso del referido derecho de acceso a la información, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA y el Comité Jurídico Interamericano (CJI) se han manifestado de modo preciso.

La primera señala que el mismo recae sobre la información que está bajo custodia, administración o tenencia del Estado; la información que el Estado produce o que está obligado a producir; la información que está bajo poder de quienes administran los servicios y los fondos públicos, únicamente respecto de dichos servicios o fondos; y la información que el Estado capta y la que está obligado a recolectar en cumplimiento de sus funciones. El segundo, por su parte, en sus *Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información*, explica que: “El derecho de acceso a la información se refiere a toda información significativa, cuya definición debe ser amplia, incluyendo toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio”⁵⁰.

Finalmente, en cuanto a las citadas dimensiones del derecho de acceso a la información, cabría considerar, junto a la dimensión individual y positiva cuya especificidad destaca la jurisprudencia más reciente de la Corte IDH⁵¹, su dimensión colectiva como parte de la libertad de pensamiento y expresión: referida a la sociedad en su conjunto y que puede suscitar dudas en cuanto a la legitimación activa para el ejercicio de señalado derecho, alude mejor al derecho de todos a recibir información o a su acceso pasivo, sea directamente por el Estado, sea por quien, disponiendo de información que ha recibido de este, la difunde o divulga.

La anterior perspectiva, sin perjuicio de la precisión que se hace en el citado *Caso García*, es ya aclarada y matizada por la primera sentencia contenciosa dictada por la Corte IDH sobre la materia, a propósito del *Caso Claude Reyes y Otros vs. Chile*⁵².

Al respecto, luego de recordar la doble dimensión –individual y social– que acusa el derecho a la libertad de expresión, que por ende corresponde a toda persona, se expide, ciertamente, sobre el derecho individual de

50. Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información, Rio de Janeiro, 7 ago. 2008, p. 2 (OEA/Sr. Q/CJI/Res. 147 [LXXIII-o/08]), cursivas nuestras, disponible en: <https://tinyurl.com/y7mncpsc>, acceso en: 11 feb. 2019.

51. *Caso García y Familiares vs. Guatemala*, sentencia de 29 de noviembre de 2012.

52. *Caso Claude Reyes y Otros vs. Chile*, sentencia de 19 de septiembre de 2006.

acceso a la información en manos del Estado, destacándolo como un “derecho positivo”, que se funda en el “principio de la máxima divulgación” y en el deber correlativo —la obligación positiva— del mismo Estado de suministrar la información que se le pida y de probar cualquier excepción que pretenda alegar para no satisfacerla. Y destaca, asimismo, que la información que se “entrega a una persona puede permitir a su vez que la información circule en la sociedad”.

El CJJ, en sus *Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información*, dentro del marco del derecho de acceso a la información e incluso definiendo que se trata de “un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos”⁵³ (todos los niveles de gobierno, demás poderes u órganos constitucionales o legales, de propiedad o controlados por el mismo gobierno, y organizaciones que operan con fondos públicos o que desarrollan funciones públicas), a renglón seguido agrega que:

4. Los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades —incluyendo su política, oportunidades de consultas, actividades que afectan al público, presupuestos, subsidios, beneficios y contratos— de forma rutinaria y proactiva, aun en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible⁵⁴.

La libertad de pensamiento y expresión, dentro de esta el derecho de acceso a la información en manos del Estado y para protegerse de los comportamientos que puedan implicar irrespetos o mengua de sus garantías, a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, queda atada, en suma, a varios principios generales que la fundan o sujetan y/o son la consecuencia de su ejercicio, a saber:

- el *principio de la democracia*, ya que tal libertad es su “columna vertebral” y aquella no se entiende al margen de la opinión pública y del

53. Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información, Río de Janeiro, 7 ago. 2008, p. 1.

54. *Idem*, p. 2.

pluralismo informativo, dentro de cuyo contexto, como lo sostiene la Relatoría para la Libertad de Expresión, el acceso a la información “es una herramienta fundamental para la construcción de ciudadanía”;

- el *principio de la transversalidad*, pues, al ceder dicha libertad de expresión y junto a ella la democracia, cede los demás derechos, pues al amparo del silencio de la información pública encuentra espacio propicio la impunidad y, por lo mismo, el acceso a la información es, igualmente, “herramienta para el ejercicio informado de otros derechos”;
- el *principio de la inherencia*, por cuanto la libertad de pensamiento y expresión, y de suyo la búsqueda de la verdad personal o ciudadana y para ello el acceso a la información, es propia de la naturaleza humana, que al alcanzar su pleno desarrollo —el desarrollo de la personalidad— trasvasa obligatoriamente hacia el plano de cuanto interesa a la cosa pública (*res publica*);
- el *principio de la progresividad*, pues al ser perfectible la persona humana, el núcleo pétreo de sus derechos se expande, crece con ella sin carácter reversible;
- en fin, el *principio pro homine et libertatis*, pues la libre expresión del pensamiento y la información tienen en la democracia su finalidad y propósitos —construir los espacios de la democracia y controlar democráticamente el poder—, en cuyo caso y al colisionar sus exigencias con el Estado y sus funcionarios, el hombre y su libertad han de ser preferidos por el exégeta de la norma.

Más allá de la publicidad: entre el secreto de Estado y la transparencia democrática

Entendido que el derecho de acceso a la información, siguiendo la línea jurisprudencial explicada y a tenor de cuando sistematiza, a su vez, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública sobre la materia cuya elaboración ordena la OEA en 2009, “es un derecho humano fundamental y una condición esencial para todas las sociedades democrá-

ticas”⁵⁵, a cuyo efecto se le explica como el “derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública”⁵⁶, cabe destacar que la Corte IDH declara al respecto lo siguiente:

El actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas.

No huelga precisar que la idea de la publicidad es la más antigua, inherente al estado de derecho clásico, de ordinario entendida como la obligación de la publicación de los actos gubernamentales y la motivación de las decisiones. De allí que, en la tensión entre esta y el secreto de Estado de antigua tradición, la transparencia logra imponerse como propia al estado constitucional y democrático de derecho y hace de este una excepción. Aparece la visibilidad de lo público como inherente al control del poder por los ciudadanos y a la rendición de cuentas de sus representantes.

Es con vistas a sus finalidades democratizadoras, entonces, por lo que luego afirma la jurisprudencia citada, que “el acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso”.

En lo específico, el principio rector del derecho de acceso a la información es el de la publicidad entendida como máxima divulgación, a cuyo efecto la misma Corte IDH, interpretándola, observa que toda información en poder del Estado se presume pública, por ende, accesible, y está sujeta “a un sistema restringido de excepciones”.

La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, por ende, ajusta que el “principio de máxima publicidad” al que está

55. Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, de 8 de junio de 2010, p. 4, disponible en: <https://tinyurl.com/ybhsovcv6>, acceso en: 11 feb. 2019.

56. *Idem*, p. 5.

sujeta cualquier información en manos de instituciones públicas implica que la misma, al ser entregada, debe ser “completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática”⁵⁷. Por lo cual, apropiadamente, la Relatoría para la Libertad de Expresión cita que, “ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información”.

El Estado, dado lo anterior, con vistas al mismo fundamento de las obligaciones jurídicas internacionales que lo atan, debe ajustar su comportamiento, por vía de efectos, al principio de la buena fe, lo que le implica no abusar del derecho y ejercer sus derechos —léase sus competencias— con estricto apego al mismo derecho y de modo razonable.

En esencia, ello invoca a la regla de la moral democrática que de ordinario cita la Corte IDH en distintos de sus fallos, para recordar que a fines legítimos corresponden medios legítimos y viceversa. De modo que, por virtud del último principio, el Estado, al fijar restricciones al derecho de acceso a la información *in comento*, solo puede hacerlo dentro de los límites convencionalmente dispuestos; toda denegatoria de información debe motivarla y fundamentarla, correspondiéndole la carga de la prueba de procedencia de la excepción que alegue; y no debe ampararse ilegítimamente en el secreto o la confidencialidad para evitar el suministro de la misma, menos todavía en los supuestos en que la información solicitada tenga relación con casos de violaciones de derechos humanos.

La Relatoría para la Libertad de Expresión, abundando sobre dicho principio y sus alcances, señala que los sujetos obligados por el mismo deben, en consecuencia, interpretar la ley:

[...] de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública, y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional. Es decir, que realicen las acciones necesarias con el fin

57. *Idem, ibidem.*

de que sus actuaciones aseguren la satisfacción del interés general y no defrauden la confianza de los individuos en la gestión estatal.

El principio de buena fe citado, que rige en cuanto al derecho de acceso a la información, por ende, resulta de la aplicación o implementación del artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a cuyo tenor:

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas⁵⁸.

La obligación positiva del Estado de respeto y garantía del derecho de acceso a la información implica así su deber de respuesta completa, oportuna y accesible ante todo peticionario de información; ofrecerle a este un recurso para la satisfacción de su derecho que sea idóneo y efectivo; desplegar una conducta de transparencia activa, informando a la ciudadanía sobre los derechos que tiene y cómo realizarlos, en lo particular sobre su derecho de acceso a la información, disponiendo de las estructuras y de los presupuestos necesarios; en fin, su obligación de implementar adecuadamente las garantías del derecho de acceso a la información y adecuar al efecto el ordenamiento jurídico nacional.

En ese orden, desde su sentencia en el *Caso Claude Reyes*, la Corte IDH indica que el interesado en la información pública no tiene por qué demostrar “un interés directo para su obtención o una afectación personal”. Ella, dada su naturaleza, sirve siempre para la divulgación y para los fines del control democrático que ha de ejercer la opinión pública sobre el propio Estado. Es la información, pues, según el fallo de marras y en apelación que hace a los términos de la Carta Democrática Interamericana, un instrumento para lucha contra la corrupción y el aseguramiento de la transparencia en la gestión gubernamental. De allí que el titular de dicho de-

58. Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 22 de noviembre de 1969, art. 30.

recho tiene el derecho a recibir la información que solicita, a conservarla, a transportarla y a divulgarla como derecho propio a la vez que colectivo.

El acceso a la información como derecho admite, a todo evento, restricciones, que son propias a los derechos humanos y a la misma libertad de pensamiento y expresión dentro de los límites y condiciones admisibles en una sociedad democrática.

En su fallo del *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala*⁵⁹, la Corte IDH, apuntando sobre el tema del secreto de Estado, sostiene, sin embargo, que los poderes públicos del Estado no pueden ampararse en este cuando se le pidan informaciones necesarias para el esclarecimiento de las violaciones de derechos humanos, y así lo precisa aquella en términos esclarecedores:

En el marco de un procedimiento penal, especialmente cuando se trata de la investigación y persecución de ilícitos atribuibles a las fuerzas de seguridad del Estado, surge una eventual colisión de intereses entre la necesidad de proteger el secreto de Estado, por un lado, y las obligaciones del Estado de proteger a las personas de los actos ilícitos cometidos por sus agentes públicos y la de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de los mismos, por el otro lado. [...] [L]os poderes públicos no pueden escudarse tras el manto protector del secreto de Estado para evitar o dificultar la investigación de ilícitos atribuidos a los miembros de sus propios órganos [...] “No se trata pues de negar que el Gobierno deba seguir siendo depositario de los secretos de Estado, sino de afirmar que, en materia tan trascendente, su actuación debe estar sometida a los controles de los otros poderes del Estado o de un órgano que garantice el respeto al principio de división de los poderes.

De esa manera, lo que resulta incompatible con el estado de derecho y la tutela judicial efectiva de los derechos:

[...] no es que haya secretos, sino que estos secretos escapen de la ley, esto es, que el poder tenga ámbitos en los que no es responsable porque no están regulados jurídicamente y que por tanto están al margen de todo sistema de control.

59. *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, sentencia de 25 de noviembre de 2003.

La Corte IDH considera al respecto, incluso, el supuesto de la negativa de acceso a la información dentro del mismo Estado. Considera inadmisibles que los órganos judiciales, ocupados de esclarecer hechos y juzgar a responsables de violaciones de derechos humanos, encuentren obstáculos en sus esfuerzos por acceder a informaciones relevantes, animados por el interés de “privilegiar la clandestinidad del Ejecutivo y perpetuar la impunidad”.

A manera de síntesis y como lo declara antes en la sentencia del *Caso Claude Reyes* citado, es al Estado a quien corresponde justificar y probar su eventual ruptura con el principio de la máxima divulgación y al hacerlo ha de proceder de buena fe. El dictado de la Corte IDH es amplio y preciso⁶⁰, como puede observarse:

[P]ara garantizar el ejercicio pleno y efectivo de este derecho [de acceso a la información] es necesario que la legislación y la gestión estatales se rijan por los principios de buena fe y de máxima divulgación, de modo que toda la información en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones. Igualmente, toda denegatoria de información debe ser motivada y fundamentada, correspondiendo al Estado la carga de la prueba referente a la imposibilidad de relevar la información [demostrando, incluso en ausencia real de ella, que ha adoptado todas las medidas a su alcance para comprobarlo], y ante la duda o el vacío legal debe primar el derecho de acceso a la información. Por otro lado, la Corte recuerda lo indicado sobre la obligación de las autoridades estatales de no ampararse en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información en casos de violaciones de derechos humanos.

Epílogo: de regreso a la sociedad civil

Si trata de construir, como lo señalamos al principio, un Estado fundado en la verdad y superar el relativismo disolvente y en curso; admitido que la democracia, según la previsión inaugural de la Carta Democrática

60. *Gomes Lund y Otros vs. Brasil*, sentencia de 24 de noviembre de 2010.

Interamericana, es un derecho humano de los pueblos; considerándose, por esta, en su artículo 4º, que las entidades y los sectores de la sociedad son, de suyo, fundamentales para la democracia y que la participación es condición necesaria para su ejercicio; en otras palabras, si el derecho a la participación, entre otras formas, se manifiesta a través del acceso y el uso de la información en manos del Estado con propósitos democratizadores, cabe repetir la conclusión con lo que, en mi señalado libro *Calidad de la Democracia y Expansión de los Derechos Humanos*, apunto respecto la sociedad civil de nuestros días.

Ella, exponencialmente invertida, trastocada por la egolatría vocacional de las redes sociales cuando dejan de ser instrumentos y derivan en fines y absolutos, tiene ante sí, como desafío agonal, readquirir su articulación y “civilidad”, es decir, encontrar su *éthos* cultural, y ello es esencial, lo dice Luis Almagro, secretario general de la OEA, pues “la sociedad civil es vital para identificar los problemas de la región [...] [y es] el motor del cambio democrático”.

El caso es que dentro de tal concepto —el de sociedad civil— no pocos, en especial quienes se dicen representarla, suman de modo indiscriminado las más diversas expresiones asociativas, en lo particular cuando tratan de situarlas como una suerte de muro de contención frente al Estado, la política, los políticos, e incluso agregan, sobre todo, las manifestaciones sociales más variadas de la antipolítica y que al término, sin ocultarlo, con ello buscan abrirse espacios dentro de la política en abierta confrontación competitiva con los partidos políticos, sustituyéndolos.

De modo que, para los fines que nos interesan, una primera línea delimitadora que cabe trazar sobre el mapa es la que sostiene que “para que se pueda iniciar una transición democrática debe haber una comunidad política receptiva a las aspiraciones democráticas”. Y la condición es válida, pues la pregunta no huelga: ¿es democrática la sociedad civil que hoy presiona con su presencia envolvente en los espacios públicos domésticos e internacionales, modulando e incluso imponiendo sus exigencias sobre las políticas públicas?

¿De qué sociedad civil hablamos y cuál es la sociedad civil que intenta dibujar nuestros actuales espacios públicos en puja diaria con y frente a

los partidos políticos venidos del siglo xx? ¿Es propicia tal sociedad civil a nuestra democratización o las exigencias de la democracia y la ciudadanía han de ajustarse a sus preferencias grupales o cosmovisiones primarias, no pocas veces fundadas en un derecho a la diferencia que niega a los diferentes?

Así las cosas, para la defensa de la democracia, su sentido necesario del pluralismo y una efectiva lucha por la transparencia, por la forja de una verdad constitucional integradora y renovada, cabe resolver, en el ámbito de la sociedad civil, el carácter fragmentario o celular que acusa actualmente su tejido, dando lugar a una miríada de cosmovisiones caseras que antagonizan entre sí, todas a una con pretensiones de universalidad y de acallar la voz de sus contrarias.

El objetivo, así las cosas, es reconstruir el capital social, no tanto el que “une a personas iguales en aspectos étnicos, de sexo, edad”, sino el que, como lo afirma Robert Putnam, tiende puentes entre “redes sociales que unen a personas desiguales”⁶¹, pues es el que tiende a producir efectos externos positivos. Y ese objetivo es un claro desafío, pues, como asimismo lo destaca Víctor Pérez Díaz:

[...] los cimientos de las redes sociales se apoyan sobre un terreno movedizo: el de las nuevas generaciones y el de las capas profundas de autoritarismo, resentimiento y miedo a la libertad que forman parte del carácter de las generaciones actuales⁶².

La transparencia y calidad de la democracia, al término, es, quizás y por lo pronto, un mito, es un plan, es un proyecto imposterizable, que de no realizarse, y prontamente, hará que, paradójicamente, nuestro cosmos vague entre las tinieblas de error y quede condenado, bajo el relativismo de moda, al abismo de la ignorancia en la Era del Conocimiento.

61. Robert D. Putnam (ed.), *El Declive del Capital Social: Un Estudio Internacional sobre las Sociedades y el Sentido Comunitario*, Promovido por Bertelsman Stiftung, Barcelona, Galaxia Gutenberg/ Círculo de Lectores, 2003.

62. Víctor Pérez Díaz, *Primacía de la Sociedad Civil: El Proceso de Formación de la España Democrática*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

Estado de derecho, deliberación y posverdad en América Latina

CATALINA BOTERO MARINO¹

Existe una relación directa entre la calidad de la deliberación y la calidad de la democracia; por eso, quienes buscan erosionar la democracia comienzan por erosionar la deliberación. En esa tarea amedrentan y estigmatizan a sus críticos, encarcelan o censuran periodistas y cierran medios y organizaciones de derechos humanos. El abuso del poder del Estado para crear verdades a la medida es el mecanismo históricamente más utilizado por los gobiernos autocráticos para permanecer indefinidamente en el poder.

Hasta hace menos de una década, para poner en marcha ese mecanismo de control, era necesario someter a los grandes medios de comunicación públicos y privados. Si la prensa permanecía plural, independiente y crítica, era difícil controlar la esfera de la discusión pública. Los mecanismos usados por distintos gobiernos para inhibir a la prensa han sido objeto de importantes sentencias de los órganos encargados de la supervisión de tratados internacionales. Los gobiernos autocráticos lograban controlar la deliberación a través del uso del derecho penal —mediante tipos penales ambiguos o poderes judiciales sometidos—, de la imposición de multas que hacen inviable la operación del medio o la supervivencia del periodista, del control de las frecuencias electromagnéticas y de la estigmatización, del espionaje, de las amenazas e incluso del asesinato de periodistas críticos.

1. Abogada colombiana y decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Fue relatora especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) entre 2008 y 2014. Desde 2015 es conjuera de la Corte Constitucional de Colombia. Hace parte de los consejos directivos de DeJusticia, Artículo 19, Centro de Derechos Reproductivos y Fedesarrollo.

Sin embargo, en la actualidad, los mecanismos para alterar la deliberación y elaborar realidades paralelas ya no se centran exclusivamente en el control de los grandes medios de comunicación. En el último lustro ha surgido con fuerza y eficacia una nueva manera de comunicación política que tiene al mismo tiempo la capacidad de democratizar y enriquecer la deliberación pública, pero también de imponer creencias que, contrarias a cualquier evidencia empírica, estarían destinadas a movilizar emociones para el logro de objetivos autoritarios. Esa nueva forma de comunicarnos se produce en un contexto propicio para el surgimiento de regímenes iliberales, caracterizado por el mayor desencanto democrático registrado en lo que va corrido del siglo.

Entender el fenómeno de la posverdad y su relación con las llamadas noticias falsas, así como su impacto en el contexto actual, es una tarea inaplazable. Este artículo busca aportar algunos elementos en ese sentido. Para ello, comienza por explicar el concepto de la posverdad y algunos ejemplos de ese fenómeno en las elecciones llevadas a cabo en América Latina en 2018. Luego me detengo brevemente en mencionar los datos de las últimas encuestas sobre el estado de la democracia en la región y el impacto que las nuevas formas de comunicación política pueden tener en ese contexto. Finalmente, hago una breve recomendación sobre la forma como creo que se debe afrontar el fenómeno de la posverdad y aquellas medidas que, por el contrario, pueden conducir a implementar un remedio peor que la enfermedad.

El fenómeno de la posverdad y las llamadas noticias falsas

Frente a la vertiginosa y contradictoria información que circula en internet, ¿cómo se puede distinguir lo que es verdadero de lo que es falso? No me refiero a las opiniones, que no están sometidas a un juicio de verdad y cuya diversidad enriquece el debate. Me refiero a los hechos sobre los cuales esas opiniones se formulan: ¿existe o no el cambio climático? ¿La salida del Reino Unido de la Unión Europea (UE) mediante el Brexit –acrónimo de las palabras en inglés *Britain* y *exit*– mejorará o no la financia-

ción del sistema de salud británico? ¿Hay desabastecimiento de alimentos y medicinas en Venezuela o es una campaña de desprestigio de la oposición? Y, si lo hay, ¿es responsabilidad del supuesto “bloqueo económico”?, como afirman partidarios del Partido Socialista Unido de Venezuela (psuv), o ¿es responsabilidad de una clase política corrupta e ineficiente?

Bastan algunos minutos en un teléfono inteligente para encontrar respuestas a esas preguntas. El problema es que se trata de respuestas completamente contradictorias. ¿Cómo saber cuál es la respuesta fundada? ¿Tienen las personas interés en conocer la respuesta fundada? Y, en todo caso, suponiendo que fuera posible establecer cuál es la respuesta adecuada (y que la gente tuviera interés en saberlo), ¿puede el Estado impedir la circulación de información falsa para asegurar que la respuesta que obtengamos sea la “verdadera”?

Durante el 2016, especialmente en torno a la votación del Brexit en Inglaterra y a la elección presidencial de los Estados Unidos, el término “posverdad” se volvió recurrente para explicar los citados fenómenos políticos. El equipo del diccionario de inglés de la Oxford University Press consideró la expresión “posverdad” como la palabra del año 2016. Según el diccionario, la posverdad se refiere a las circunstancias en las que los hechos objetivos son menos influyentes en la opinión pública que las emociones y las creencias personales. Poco después, la Real Academia Española (RAE) incorporó esa expresión a su diccionario, entendiéndola como la distorsión deliberada de una realidad, que manipula creencias y emociones con el fin de influir en la opinión pública y en actitudes sociales.

El mejor contexto para incrementar el fenómeno de la posverdad es el que se produce a raíz de una aguda polarización política. En esos contextos una parte importante de la población parecería preferir aquella información que refleja sus deseos a la información fundada en la evidencia disponible. En esas circunstancias, la satisfacción que genera leer aquello que confirma las propias creencias parece ser mayor al placer de debatir y descubrir aquello que, en realidad, puede ser soportado en hechos sólidos y razones contrastadas. La movilización emocional parece desplazar —no complementar ni movilizar, sino reemplazar por completo— el intercambio de razones o la solidez de la evidencia.

Directamente relacionada con el término “posverdad” se popularizó la expresión *fake news*, o “noticias falsas”. Sin embargo, ese término ha dejado de ser usado para referirse al combustible de la posverdad y ha comenzado a ser usado por los líderes iliberales para desacreditar a sus oponentes o a la prensa independiente. En efecto, si en un primer momento ese término se refería a la divulgación masiva de información falsa, a sabiendas de su falsedad y con la intención de manipular al público, terminó convertido en una muletilla de algunos gobernantes para restarle credibilidad a la prensa crítica y aumentar así la incertidumbre sobre aquello en lo que se puede o no creer. En ese sentido, la expresión terminó siendo usada de manera recurrente por algunos gobernantes para blindarse del escrutinio público. Esa estrategia no es en absoluto novedosa. La expresión “propaganda” o “prensa mentirosa” aparece de manera recurrente especialmente en regímenes altamente polarizados o para justificar la existencia de gobiernos antidemocráticos. Una de las referencias más utilizadas para explicar ese fenómeno es la de la Alemania nazi. Durante el régimen nacionalsocialista en Alemania, el ministro para la Ilustración Pública y la Propaganda, Joseph Goebbels, utilizaba la expresión *Lügenpresse* —que en español traduce literalmente “prensa de mentiras”— para referirse a la prensa estadounidense, británica y francesa que denunciaba los crímenes cometidos por el gobierno del Tercer Reich. Más recientemente la expresión se hizo popular luego de que el presidente estadounidense Donald Trump comenzara a utilizarla masiva y recurrentemente para referirse a cualquier noticia, periodista o medio de comunicación que no resultara afín a sus intereses políticos o personales². En ese sentido, el presidente estadounidense y otros gobernantes han acuñado ese término para promover restricciones desproporcionadas a la libertad de expresión en nombre del derecho de la sociedad a recibir información “verdadera”. Tal es el riesgo que el uso estratégico de ese concepto ha puesto de presente que, en la Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión y “Noticias Falsas” (“Fake News”), Desinfor-

2. Cfr. Michael M. Grynbaum, “Trump Calls the News Media the ‘Enemy of the American People’”, *The New York Times*, 17 feb. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/js4uyw5>, acceso en: 11 feb. 2019.

mación y Propaganda, de marzo de 2017, de los relatores especiales para la libertad de expresión de la Organización de las Naciones Unidas (onu), la Organización de los Estados Americanos (oea), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (osce) y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (cadhp)³, se señala expresamente que los Estados no pueden utilizarlo como criterio para regular o prohibir la circulación de información.

Pese a todo lo anterior, el hecho de que algunos gobernantes utilicen el concepto de *fake news* para desacreditar a sus oponentes y generar un ambiente de incertidumbre propicio para la censura no desestima la existencia de información que es intencionalmente creada y distribuida, con el objetivo de afectar el derecho del público a saber y la habilidad para discernir entre los hechos y la ficción⁴. La preocupación por la existencia de esos fenómenos de comunicación masiva ha supuesto importantes desafíos para los gobiernos democráticos que conocen la importancia de una deliberación razonable fundada en la evidencia, pero también los riesgos de que los Estados, en nombre de “la verdad”, controlen la circulación de información.

Si el fenómeno de la posverdad se alimenta de la circulación masiva de información falsa y, en esas circunstancias, las personas adoptan decisiones colectivas que no se corresponden con una evaluación responsable de los hechos o con evidencia empírica adecuada, la pregunta que surge entonces es qué hacer con la difusión masiva de esa información. ¿Se puede controlar la creación o circulación de información falsa, a sabiendas de su falsedad y con la intención de engañar al público o a una fracción de él?⁵

3. Cfr. Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión y “Noticias Falsas” (“Fake News”), Desinformación y Propaganda, Viena, 3 mar. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/y7lhemhv>, acceso en: 11 feb. 2019.
4. Cfr. David Kaye, relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de la onu, en entrevista a Yola Verbruggen, “Fake News”, *IBA Global Insight*, 16 jun. 2017 (traducción nuestra), disponible en: <https://tinyurl.com/yb9kc8cp>, acceso en: 11 feb. 2019.
5. Eso aparece además confirmado en la declaración de 2017, que advierte que las denominadas *fake news* “se diseñan e implementan con el propósito de confundir a la población y para injerir en el derecho del público a saber”. Cfr. Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión y

La posverdad y las noticias falsas se refieren a una vieja problemática que, sin embargo, a raíz del poder de internet y de las formas de interacción mediante las redes sociales, adquiere una nueva dimensión. La rápida publicación o difusión masiva de información falsa de supuesto interés público, a sabiendas de su falsedad y con la intención de engañar o manipular al público o a una fracción de él, puede conducir hoy a graves distorsiones en el sistema democrático⁶. Algunos estudios sugieren que, en situaciones como las del Brexit, luego de que las personas han ejercido su derecho al voto con base en noticias falsas que prefirieron creer sin confrontar, se producen fenómenos sociales de retractación. Sin embargo, una vez adoptadas ciertas decisiones colectivas (como la elección de un mandatario), la situación se hace imposible de revertir.

En casos de democracias frágiles o inestables, el resultado de decisiones colectivas adoptadas en función de campañas masivas de desinformación destinadas a la movilización de emociones políticas como el miedo o la rabia es particularmente grave. Lo que ha quedado demostrado en países de Europa del Este o América Latina es que, una vez que las campañas de desinformación logran que su candidato acceda al gobierno, los nuevos funcionarios proceden a cambiar las reglas del juego para permanecer en el poder. Lo logran, entre otras cosas, mediante la instauración de un clima de confrontación radical convirtiendo en enemigos a sus contradictores, el descredito de cualquier crítica o cuestionamiento en su contra y el uso arbitrario del poder para inhibir la crítica o el control. La situación se vuelve tan confusa para la mayoría de la sociedad que logran que cualquier evidencia contraria a la verdad oficial sea considerada sospechosa. Si nada es creíble, todo es creíble y las personas sienten tranquilidad al escoger, del abanico de información, aquella que refleja sus creencias o deseos personales. La desinformación masiva afecta la confianza en la deliberación,

“Noticias Falsas” (“Fake News”), Desinformación y Propaganda, Viena, 3 mar. 2017, n. 4 (curativas nuestras).

6. Cfr. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, *Fake News: Definition und Rechtslage*, Berlin, 17 feb. 2017 (WD 10-3000-003/17), disponible en: <https://tinyurl.com/y89qyzjg>, acceso en: 11 feb. 2019. Agradezco a Julián Niño su apoyo y colaboración en el estudio de ese tema y en la elaboración del apartado final de este artículo.

en la evidencia y en las instituciones democráticas, así como en los medios como árbitros o intermediarios calificados. Ese proceso de desinformación compromete seriamente la capacidad para adoptar preferencias políticas de manera racional.

En los párrafos que siguen, explico brevemente algunos casos de desinformación que se han dado en los últimos procesos electorales en América Latina y el contexto de declive democrático en el cual se han producido. Finalmente, hago unas breves reflexiones sobre cómo enfrentar el fenómeno.

América Latina: desencanto democrático, posverdad y noticias falsas⁷

¿Qué está pasando en materia de estado de derecho en América Latina? Mientras unos investigadores llaman a la calma y sostienen que —visto en perspectiva— el estado de la democracia en la región —con excepción de Venezuela— no ha sufrido un verdadero declive e incluso está mejor que en muchas regiones del mundo, otros analistas hablan de un genuino y grave quiebre democrático regional.

Las discusiones sobre ese asunto están acompañadas de informes de organismos técnicos multilaterales que reportan economías que han logrado resistir duras crisis, una clase media que creció porcentualmente mucho más que en cualquier otra región, Estados capaces de erradicar enfermedades y disminuir sustancialmente fenómenos como la mortalidad materno-infantil, una sociedad civil estructurada, técnicamente capacitada y políticamente legitimada, regímenes multipartidistas y un debate político vibrante. Sin embargo, los organismos de supervisión de los tratados de derechos humanos también reportan violaciones graves, masivas y sistemáticas de esos derechos, acompañadas de verdaderos fraudes electorales, incapacidad para controlar el territorio en amplias zonas de importantes países, captura del Estado por parte de grupos criminales y escándalos de corrupción de proporciones incalculables. Eso sin mencionar profundas

7. Ese acápite se encuentra un poco más desarrollado en el capítulo sobre estado de derecho en América Latina, en vías de publicación por el Dialogo Interamericano.

fragmentaciones sociales seguidas de una creciente polarización política en la mayoría de la región y una caída constante en la confianza que los latinoamericanos parecen tener en la democracia como el mejor sistema de gobierno y en las instituciones que la representan.

En la década de 1970, los únicos países de América Latina que no estaban gobernados por juntas militares o por gobiernos autoritarios eran Costa Rica, Venezuela y Colombia. El péndulo político regional comenzó a cambiar en 1978, cuando Joaquín Balaguer, el heredero del dictador Rafael Leónidas Trujillo, se vio obligado a reconocer el triunfo electoral a su contendiente político en República Dominicana. Durante los 25 años siguientes, todos los países de la región, salvo Cuba, transitaron hacia la construcción de regímenes democráticos y celebraron elecciones libres y competitivas.

Las nuevas, frágiles e inestables democracias latinoamericanas se asentaron en un nuevo consenso internacional, alejado de la Guerra Fría y caracterizado por el predominio del pensamiento neoconstitucional. Ese nuevo consenso quedó reflejado en la Carta Democrática Interamericana firmada el 11 de septiembre de 2001 en Perú. En efecto, el mismo día en el cual las Torres Gemelas eran atacadas en Nueva York, todos los gobiernos de las Américas —salvo Cuba—, reunidos en Lima, sellaban ese pacto político que buscaba marcar un punto de inflexión en la defensa colectiva de la democracia y el estado de derecho. Era tal el consenso en torno a los principios que impulsaban la carta que incluso llegó a hablarse de un emergente derecho internacional de la democracia. Sin embargo, la verdadera estabilización del estado de derecho sería mucho más lenta y desafiante que lo que los entusiastas de los gobiernos latinoamericanos preveían.

En medio de la euforia generada por la primavera democrática latinoamericana, el nuevo constitucionalismo y el aumento de los precios de las materias primas, la región dejó pasar desapercibido un lento pero claro deterioro democrático. Los síntomas del deterioro, imperceptible para la mayoría de la comunidad internacional, la academia y las organizaciones multilaterales, eran, sin embargo, registrados metódicamente por los órganos internacionales de supervisión de los tratados de derechos humanos.

En 2017, el elefante entró a la cristalería. La grave situación de países como Venezuela, Honduras o Nicaragua no se pudo seguir disfrazando detrás de elecciones fraudulentas. Lo que sucede en Venezuela es una verdadera tragedia humanitaria. Las violaciones de derechos humanos son tan graves que la propia fiscal de la Corte Penal Internacional (CPI) anunció el 8 de febrero de 2018 que abriría un estudio preliminar para investigar la posible comisión de crímenes internacionales.

Los gobiernos de Honduras y Nicaragua tienen capturado al Estado, convirtiendo a las elecciones en un simple ritual para legitimar a quienes están —y pretenden permanecer— en el poder. Daniel Ortega está dirigiendo una verdadera masacre contra las personas que se atrevieron a protestar contra su gobierno y ha cerrado todas las puertas a la disidencia.

Países como El Salvador no cuentan con la más elemental de las condiciones para hablar de un estado de derecho: el monopolio de la fuerza y el control territorial. México y Brasil, sumidos en graves crisis de legitimidad política, tienen parte de sus extensos territorios controlados por bandas armadas —cárteles de narcotráfico, contrabando, tráfico de personas, entre otros. Colombia, profundamente polarizada e intentando salir de un conflicto armado de más de cincuenta años, se enfrenta, al accionar de bandas criminales, sectores de disidencia guerrillera y guerrillas que no han pactado la paz. Países como Guatemala o Perú atraviesan una profunda crisis de legitimidad, con expresidentes enjuiciados y encarcelados por actos de corrupción y fracciones políticas antidemocráticas intentando llegar al poder.

En el último informe del índice de estado de derecho del World Justice Project (WJP) —que va de 0 a 1, siendo 0 la ausencia de estado de derecho y 1 el estado de derecho pleno— Venezuela fue clasificado como el país con peor desempeño en materia de estado de derecho, con un puntaje de 0,29. En el *ranking* de América Latina, le siguieron Bolivia (0,38), Honduras (0,40), Nicaragua (0,43), Guatemala (0,44), México (0,45), Ecuador y República Dominicana (ambos con 0,47). Otras mediciones —como el índice de Freedom House o The Global State of Democracy, de International Idea— llegan a conclusiones similares.

El decaimiento del estado de derecho en la región se produce, además, en medio de una profunda crisis de legitimidad de los partidos políticos,

un desencanto con la democracia y las instituciones, el aumento de la polarización y la emergencia de nuevos —y viejos— actores que con expresa desafección democrática ganan elecciones o puntúan en las encuestas de opinión. En particular, ante la crisis de legitimidad de los políticos tradicionales, sectores religiosos ultraconservadores que tuvieron un notable éxito político y económico en Brasil están exportando sus estrategias políticas para lograr influir de manera decisiva en los procesos electorales y en la posterior gobernabilidad de países como Costa Rica, Perú, Guatemala, Panamá, Colombia o México. El motivo que agrega a una parte de la población en torno a esos nuevos actores religiosos es el rechazo a los derechos de la población de lesbianas, *gays*, bisexuales, transgéneros e intersexuales (LGTBI), sobre la base de la presunta defensa de la familia tradicional. Se trata de la reivindicación de las creencias de las mayorías frente a los derechos de las minorías. Y uno de sus principales enemigos son, en consecuencia, las instituciones contramayoritarias como las cortes constitucionales, los sistemas regionales de protección de derechos humanos o la prensa independiente.

Los dos proyectos de medición de la opinión pública más importantes en América Latina —la Corporación Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas— muestran, con algunas diferencias, el creciente y alarmante desapego democrático que viven los ciudadanos latinoamericanos.

De acuerdo con el informe anual de la Corporación Latinobarómetro, el apoyo a la democracia ha disminuido de manera sostenida durante la década de 2010. Mientras en 2010 el 61% de los latinoamericanos manifestaba que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno, en 2017 ese porcentaje se redujo a 53%. Adicionalmente, en América Latina hay una creciente insatisfacción con el desempeño de la democracia: en 2010, el 44% de los encuestados afirmó estar satisfecho con el funcionamiento de la democracia en su país; para 2017, esa cifra había caído al 30%⁸. Por otra parte, según el Barómetro de las Américas, entre 2014 y 2016 los ciudadanos que manifestaron apoyo a la democracia

8. Corporación Latinobarómetro, *Informe 2017*, Santiago (Chile)/Buenos Aires, 2018, p. 17, disponible en: <https://tinyurl.com/yy5gsvgx>, acceso en: 11 feb. 2019.

pasaron del 66% al 58%, el nivel más bajo de apoyo a la democracia jamás registrado en ese estudio⁹.

No solamente ha disminuido el apoyo a la democracia sino a las instituciones en que se sustenta, como la separación de poderes, condición esencial del estado de derecho. En el Barómetro de las Américas se preguntó a los encuestados si estaban de acuerdo con que el Ejecutivo cerrara el cuerpo legislativo en caso de que el país enfrentara tiempos difíciles. En 2010, el 14% de los latinoamericanos respondió afirmativamente esa pregunta; en 2016, ese porcentaje aumentó al 20%. La confianza en las tres ramas del poder público también se ha visto afectada. En 2010, el 32% de los latinoamericanos confiaba en el poder judicial, el 45% en el gobierno y el 34% en el Parlamento. Para 2017, esos porcentajes se habían reducido a 25% para el poder judicial y para el gobierno, y a 22% para el Parlamento¹⁰.

Adicionalmente, el porcentaje de latinoamericanos que confía en la limpieza de las elecciones ha caído dramáticamente. En 2004, el 61% de los encuestados afirmó tener confianza en las elecciones; en 2012, ese porcentaje se redujo a 45%; y, en 2016, llegó a un mínimo histórico de 39%. La institución que sale peor librada son los partidos políticos. Según la Corporación Latinobarómetro, en 2010 apenas el 23% de los latinoamericanos manifestaba confiar en los partidos políticos. Para 2017, esa cifra había caído al 15%¹¹. Las cifras del Barómetro de las Américas son muy similares: en 2010, el 24% de los encuestados afirmó confiar en los partidos políticos; en 2016, ese porcentaje se redujo a 17%.

Es difícil determinar con precisión a qué obedece ese creciente desapego democrático. Sin embargo, es posible aventurar algunas explicaciones. La coyuntura económica es la primera explicación plausible. El segundo fenómeno que podría explicar la desafección democrática es el número creciente de fraudes electorales y la evidente manipulación de

9. Mollie J. Cohen, Noam Lupu y Elizabeth J. Zechmeister (eds.), *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/17: A Comparative Study of Democracy and Governance*, Nashville, ago. 2017, p. 6, disponible en: <https://tinyurl.com/y4p3o4gl>, acceso en: 11 feb. 2019.

10. Corporación Latinobarómetro, *op. cit.*, p. 21.

11. *Idem*, pp. 26-27.

las reglas del juego por parte de presidentes en ejercicio para mantenerse en el poder. En tercer lugar, los escándalos de corrupción en los distintos países han tenido un notable impacto en la desconfianza de la gente en las instituciones. De otra parte, la falta de una agenda social consistente, de una política efectiva de seguridad y el abandono de la periferia, sumados a los escándalos de corrupción, conducen a que la gente considere que se gobierna en beneficio propio y no de la ciudadanía. A eso se suma el surgimiento de liderazgos carismáticos que prometen resolver las demandas sociales de seguridad o justicia y que apuntan, en todos sus discursos, contra instituciones de control como la libertad de prensa y las cortes. En ese contexto, los fenómenos de comunicación política que han sido mencionados encuentran un ambiente perfecto para desarrollarse y proliferar. La difusión de información falsa destinada a polarizar, despertar los miedos más profundos de sectores de la población que se sienten amenazados o marginados y la construcción de nichos o cámaras de eco cada vez más intolerantes y reacias a confrontar sus creencias con la evidencia disponible sirven de manera impecable a la irrupción de liderazgos antidemocráticos. Vale la pena en ese contexto hacer un breve recuento del uso de noticias falsas en las elecciones de 2018 en algunos de los países de la región.

Probablemente el caso más reciente del uso de noticias falsas con el propósito de manipular al electorado se produjo en Brasil en el periodo electoral de 2018. Como lo han reportado las organizaciones encargadas de hacer verificación de datos como Aos Fatos, diarios como *Folha de S.Paulo*, o el Centro Shorenstein sobre Medios, Política y Políticas Públicas de la Universidad Harvard¹², las campañas de desinformación tuvieron un impacto sensible en la elección de Brasil en 2018¹³. Brasil es probablemente

12. Heidi Legg y Joe Kerwin, *The Fight Against Disinformation in the US: A Landscape Analysis*, ed. Grace Greason, Massachusetts, Shorenstein Center on Media, Politics and Public Policy, Harvard Kennedy School, oct. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/ydfeebeg>, acceso en: 11 feb. 2019.

13. La información que uso en los párrafos sobre Brasil fue tomada de una completa investigación de Bloomberg publicada poco después de la elección de octubre, que puede ser consultada en: Shannon Sims, "WhatsApp Groups and Misinformation Are a Threat to Fragile Democracies", *Bloomberg Businessweek*, 1^{er} nov. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/yb6f8h9v>, acceso en: 11 feb. 2019.

el país de la región con mayor penetración de internet. La plataforma más utilizada es WhatsApp, con cerca de 120 millones de usuarios. En un contexto altamente polarizado, con un desencanto generalizado respecto de la clase política, las instituciones representativas y los medios de comunicación, no fue difícil que los propios usuarios de internet se encargaran de divulgar noticias escandalosas —provenientes de las distintas orillas ideológicas—, que no tenían ningún componente de veracidad y que estaban claramente dirigidas a engañar al electorado.

Así, por ejemplo, el video del asesinato de una mujer presentado como un ejemplo de lo que ocurriría si ganaba el candidato de izquierda Fernando Haddad se difundió cientos de miles de veces por WhatsApp¹⁴. En el video se afirmaba que el asesinato había tenido motivaciones políticas. El video, sin embargo, era de un asalto en Venezuela. Una investigación publicada por *Folha de S. Paulo* una semana y media antes de la elección reveló que un grupo de empresarios había pagado a influenciadores para replicar mensajes anti-Haddad en sus grupos de WhatsApp¹⁵. Pero las noticias falsas no eran solo difundidas por influenciadores pagos, *robots* o cuentas falsas. Uno de los candidatos afirmó públicamente que 400 millones de brasileños (aproximadamente el doble de la población total de Brasil) vivían en condiciones de pobreza. Otra de las noticias que circulaban profusamente se refería a que Fernando Haddad estaba repartiendo un *gay kit* que difundiría “ideologías homosexuales” a niños de colegios públicos. La noticia fue compartida 400 millones de veces¹⁶.

En junio, la corte electoral del país le pidió a todos los movimientos políticos que firmaran un acuerdo para no difundir noticias falsas, pero no todos lo hicieron e incluso no habría manera de establecer, de forma oportuna, el cumplimiento de ese acuerdo. Al ver la dimensión del problema, la corte se reunió con representantes de empresas de tecnología para prevenir la difusión de noticias falsas que tuvieran la intención de engañar al electorado. Facebook estableció una sala situacional para combatir las y

14. *Idem, ibidem.*

15. *Idem, ibidem.*

16. *Idem, ibidem.*

WhatsApp suspendió miles de cuentas falsas entre la primera y la segunda vuelta electoral. Otra medida fue limitar la cantidad de reenvíos que se podían hacer de mensajes en las semanas cercanas a la elección. También se ofreció a los medios de comunicación usar la versión *business* de la aplicación, que tiene una funcionalidad de verificación de datos. Sin embargo, los intentos de impedir la circulación de información falsa por las empresas de tecnología o las autoridades electorales fracasaron¹⁷.

Una investigación realizada por el Centro Shorenstein sobre Medios, Política y Políticas Públicas le pidió a múltiples medios de comunicación que le informaran cuando recibieran un mensaje que consideraran como noticias falsas: recibieron 60 millones de remisiones en dos meses. El primer fin de semana del proceso electoral, Aos Fatos desmintió doce piezas virales de información falsa que habían sido replicadas 1,2 millón de veces en Facebook¹⁸.

En las elecciones de México se vivió un fenómeno similar. Las redes más utilizadas, en su orden, fueron Facebook (con 85 millones de usuarios), Youtube, WhatsApp y, en menor medida, Twitter¹⁹. Por ejemplo, el 12 de marzo de 2018 circuló por Facebook la noticia según la cual la esposa del entonces presidente habría afirmado que el candidato Andrés Manuel López Obrador (AMLO) era un “pobretón” que no llegaría a ser presidente²⁰. La fuente es un portal dedicado a noticias falsas que se llama *Todoinforme.com*, que fue comprado en 2017 y cuyos dueños son desconocidos. El 12 de marzo de 2018 se divulgó rápida y masivamente que el

17. *Idem, ibidem*.

18. *Idem, ibidem*.

19. La información sobre noticias falsas que se menciona en el apartado sobre México fue obtenida de las organizaciones de verificación de datos y especialmente de Verificado.mx, una iniciativa de la sociedad civil mexicana que trabajó durante el periodo electoral para ayudar a detectar las noticias falsas en las redes sociales. Fue también importante el esfuerzo del Instituto Nacional Electoral (INE) para que las redes de la sociedad civil colaboraran en el proceso de verificación de la información. También es muy relevante el trabajo del Atlantic Council, especialmente para Reuters.

20. En el siguiente enlace puede consultarse la nota de Verificado sobre esa noticia: Irene Larraiz, “¿Angélica Rivera Llamó ‘Pobretón’ a AMLO?”, Verificado, 12 mar. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y8kkue5x>, acceso en: 11 feb. 2019.

candidato Ricardo Anaya apoyaba la construcción de un muro fronterizo con los Estados Unidos. Se hizo mediante un *clip* en YouTube con 56 mil seguidores y desde un canal que tiene varios montajes. Fue visto 712 mil veces. El video se hizo mediante el recorte y la descontextualización de fragmentos de distintas intervenciones del candidato. Se replicó en grupos en Facebook con el nombre de periodistas famosos, no oficiales, donde fue compartido 120 mil veces y tuvo 6 700 reacciones²¹. El 14 de marzo de 2018 se difundió mediante Facebook que AMLO expropiaría a las personas que tuvieran dos o más propiedades²². Las organizaciones de la sociedad civil y la prensa lograron identificar cientos de noticias falsas compartidas cientos de miles de veces por cuentas falsas, *robots* o personas famosas o reconocidas contratadas para esos efectos. La prensa también reportó la existencia de empresarios que habían financiado la difusión de noticias falsas y empresas que ofrecían tales servicios. Se difundieron profusamente encuestas falsas e, inclusive, páginas falsas de verificación de datos para contrarrestar el trabajo de Verificado.mx²³. Nación Unida, uno de los grupos que estarían dedicados a promover más insistentemente noticias falsas, tenía 895 mil seguidores. Zócalo Virtual, otro de esos grupos, tenía 1,86 millón de seguidores²⁴. En dos meses de campaña, Verificado.mx alcanzó a sacar más de cuatrocientas notas con aclaraciones o rectificaciones de noticias falsas sobre la campaña electoral en México.

21. La nota de Verificado que desmiente esa noticia falsa está disponible en: Irene Larraiz, “Ricardo Anaya no Apoya la Construcción del Muro Fronterizo con EU”, Verificado, 12 mar. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y79jagu6>, acceso en: 11 feb. 2019.
22. Mayor información de Verificado al respecto en: Aldo Nicolai, “AMLO no Ha Dicho que Expropiará Propiedad Privada a Particulares”, Verificado, 14 mar. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/ybwcnddp>, acceso en: 11 feb. 2019.
23. Sobre el abuso del nombre de Verificado para difundir noticias y encuestas falsas, consultar: Montserrat Sánchez, “Difunden Encuesta Falsa sobre Alcaldías en la CDMX y la Atribuyen a Verificado 2018 y Voto Informado de la Unam”, Verificado, 12 jun. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y9wtovdn>, acceso en: 11 feb. 2019.
24. En el siguiente enlace puede consultarse el desarrollo que hizo verificado sobre ese tema: Yuriria Ávila, “Es Falso que Carlos Slim Haya Comparado al PRI con un Empleado que Roba”, Verificado, 13 mar. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y7s78uop>, acceso en: 11 feb. 2019.

Las elecciones en Colombia no fueron ajenas a ese fenómeno. Se difundió, por ejemplo, que el Tribunal Superior de Justicia (inexistente) había ordenado el recuento de los votos en la primera vuelta, por posible fraude electoral. La noticia circuló en Facebook a través del portal Modonoticias y tuvo 3 400 interacciones y 90 mil visitas y estuvo acompañada por notas de voz que circulaban por WhatsApp afirmando que el tamaño del fraude ponía en duda la necesidad de segunda vuelta. La realidad fue un cotejo por parte del Consejo Nacional Electoral que derivó en una resta de 257 votos a uno de los candidatos y la asignación de 238 al otro. El mismo portal circuló una noticia sobre la segunda vuelta de las elecciones presidenciales donde afirmaba que Iván Duque no había ganado las elecciones, sino que había sido un fraude. Para hacerlo, circuló por redes un video alterado de un telediario en el cual se entrevista a la directora de la Misión de Observación Electoral (MOE) solicitando que el fiscal revelara los hallazgos de corrupción electoral. Adicionalmente, circuló una nota de voz por WhatsApp en la que se afirmaba el fraude y decía que un reconocido profesor de constitucional estaba preparando un recurso de amparo para anular las elecciones²⁵.

Otro video que circuló masivamente mostraba a la policía incautando supuestas cajas de tarjetones marcados con votos para uno de los candidatos²⁶. La imagen, sin embargo, era la de un decomiso de licor adulterado que realizó la policía en 2014. Otra página denominada El Nodo, sostuvo que el candidato de izquierda que había pasado a la segunda vuelta

25. El portal ColombiaCheck realizó un trabajo de verificación sobre esas noticias, y los enlaces a las diferentes notas se encuentran a continuación: María José Pereira, “Lo que Encontró el CNE al Revisar los Formularios E-14”, ColombiaCheck, 14 jun. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/yd698n9t>, acceso en: 11 feb. 2019; Luisa Fernanda Gómez Cruz, “Mitos y Realidades del Fraude con los E-14”, ColombiaCheck, 1^{er} jun. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/ycl3ptsb>, acceso en: 11 feb. 2019; Ana María Saavedra, “Las Noticias Falsas del Fraude en las Elecciones”, ColombiaCheck, 6 jun. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/ycq5xd8y>, acceso en: 11 feb. 2019; Luisa Fernanda Gómez Cruz, “¿Duque no Ganó las Elecciones Presidenciales?”, ColombiaCheck, 9 jul. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y9u38645>, acceso en: 11 feb. 2019.

26. ColombiaCheck también hizo una nota sobre esta noticia: Luisa Fernanda Gómez Cruz, *op. cit.*, 9 jul. 2018.

y quien había militado en un movimiento guerrillero no había sido realmente amnistiado y que las investigaciones en su contra por la comisión de graves crímenes podían ser reactivadas según una supuesta circular del Ministerio del Interior²⁷. Se circuló masivamente otra noticia falsa según la cual el mismo candidato se negaba a reconocer a una hija extramatrimonial y que ella ahora iba a votar por su contendor. La imagen de la mujer es de una actriz de cine para adultos y circuló masivamente por Twitter²⁸. Lo anterior sin mencionar la información falsa sobre las propuestas de uno y otro candidato y sobre los dramáticos efectos que su llegada al poder tendría sobre la sociedad colombiana.

Finalmente, por solo mencionar un caso adicional, cabe una breve referencia a las elecciones de Costa Rica²⁹. El 3 de abril de 2018 se difundió por WhatsApp y Facebook una supuesta acusación de fraude en segunda vuelta debido a la rapidez con que se dio el resultado. Se llegó a afirmar que la acusación la hizo la misión de verificación electoral de la OEA. La noticia estuvo acompañada de una nota de voz por WhatsApp, según la cual la ONU había enviado expertos a investigar el fraude del fin de semana anterior (la segunda vuelta fue el 1^{er} de abril) y que, si se descubría el fraude, eso podría llevar a una guerra civil³⁰. Se difundieron encuestas

27. Nota disponible en: Ana María Saavedra, “A Petro no le Reabren Investigaciones del M-19”, ColombiaCheck, 14 jun. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/ybokr78a>, acceso en: 11 feb. 2019.

28. El artículo realizado por Semana está disponible en: “Mía Khalifa, la Actriz Porno a la que Señalaron de Ser la Hija Negada de Petro”, Semana, 6 nov. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y8sl6yr6>, acceso en: 11 feb. 2019.

29. El periódico *La Nación* desarrolló una iniciativa llamada #NoComaCuento para identificar y desmentir las noticias falsas en el país.

30. Las notas realizadas por *La Nación* con respecto al supuesto fraude pueden ser consultadas en los siguientes enlaces: Gustavo Arias Retana, “#NoComaCuento: La ONU no Envío Personal para Investigar ‘Fraude Electoral’ en Costa Rica”, *La Nación*, 4 abr. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/yc9nxboz>, acceso en: 11 feb. 2019; “#NoComaCuento: Persona Usa Cálculos sin Fundamento para Sugerir un Fraude en Elecciones”, *La Nación*, 3 abr. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y7hoekey>, acceso en: 11 feb. 2019; Yerys Daniel Salas, “#NoComaCuento: Publicaciones y Audios con Información Falsa Aseguran que se Presentó Fraude en Segunda Ronda”, *La Nación*, 3 abr. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/yace7dy8>, acceso en: 11 feb. 2019.

falsas con el sello de una reconocida encuestadora³¹ y el propio candidato Camilo Rodríguez sacó un video comentando un audio falso que había recibido por WhatsApp en que el candidato Fabricio Alvarado hacía declaraciones en contra de la Iglesia católica y la religión. Dicho audio fue un montaje construido con recortes descontextualizados de otras grabaciones del candidato³².

La diferencia entre las tradicionales campañas sucias en la política latinoamericana y los procesos de desinformación que acá se mencionan reside fundamentalmente en la dimensión —por su rapidez y masividad— de la difusión de la información falsa y en el involucramiento de la ciudadanía en el proceso de desinformación. Las noticias falsas destinadas a engañar al público fueron difundidas cientos de miles —cuando no millones— de veces, en un corto periodo, muchas de ellas dirigidas a audiencias previamente seleccionadas, carentes de mecanismos de verificación, y contando con la activa participación de los usuarios finales de internet que depositaron su confianza en la información recibida.

La mayoría de las noticias falsas tendían a activar emociones como el miedo o la rabia de las poblaciones a las cuales se orientaban. Fundamentalmente buscaban aumentar la polarización para simplificar el debate y generar zozobra respecto de la posibilidad del triunfo de uno de los candidatos. La información falsa millones de veces compartida buscaba minar la credibilidad en las instituciones representativas, en los partidos o en los movimientos contrarios y en los medios de comunicación. La estrategia estaba dirigida a generar desconfianza en la deliberación y activar mecanismos identitarios radicales (del todo o nada) con base en las creencias religiosas o ideológicas.

31. Sobre las encuestas falsas, nota de #NoComaCuento de *La Nación* con más información al respecto: Luis Diego Bermúdez, “#NoComaCuento: Estas Encuestas Son Falsas”, *La Nación*, 17 ene. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y6v4t2l4>, acceso en: 11 feb. 2019.

32. La nota completa para consulta se encuentra disponible en el siguiente enlace: Esteban Oviedo y Lucía Astorga, “#NoComaCuento: Fabricio Alvarado Denuncia Alteración en Audio Difundido por Camilo Rodríguez y Juan Diego Castro”, *La Nación*, 28 ene. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y8msdshd>, acceso en: 11 feb. 2019.

Las técnicas más utilizadas fueron la mezcla entre información falsa y verdadera para dificultar su verificación; la suplantación de la identidad de medios, encuestadoras o personalidades para generar confianza en la fuente; el uso de *robots* y cuentas falsas para alterar las conversaciones; la fragmentación de las audiencias; el uso de redes pequeñas atomizadas o cerradas más difíciles de detectar; y la compra masiva de pauta en pequeñas cantidades para evadir el control. El uso masivo de redes privadas como WhatsApp también ayudó a evitar que noticias de ese tipo fueran detectadas y aumentó la confianza en la fuente, dado que la información llegaba a través de una persona identificada o presumiblemente identificable.

La pregunta más importante que deberíamos hacernos al atestiguar esos vertiginosos y descentralizados procesos de desinformación es la que se refiere a las razones por las cuales la gente decide creer y difundir noticias que no han sido verificadas, algunas de las cuales parecen evidentemente falsas. Esa es la cuestión que parece verdaderamente importante atender para poder enfrentar las causas del problema, y no sus síntomas. Sin embargo, la mayoría de las voces se han orientado a buscar la manera de controlar, desde afuera, la circulación de esa información falsa. En el último apartado de este artículo me refiero brevemente a los peligros de esas propuestas.

¿Qué hacer con las noticias falsas que alimentan la posverdad y debilitan el debate democrático?³³

La publicación o difusión de información de interés público falsa, a sabiendas de su falsedad y con la intención de engañar al público, constituye un problema que amenaza seriamente el derecho de la sociedad a ser infor-

33. Un desarrollo más amplio sobre ese tema puede encontrarse en el capítulo que escribí con la colaboración de Julián Niño, en: Catalina Botero Marino, “La Regulación Estatal de las Llamadas ‘Noticias Falsas’ desde la Perspectiva del Derecho a la Libertad de Expresión”, en *Libertad de Expresión: A 30 Años de la Opinión Consultiva sobre la Colegiación Obligatoria de Periodistas – Estudios sobre el Derecho a la Libertad de Expresión en la Doctrina del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Bogotá, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos,

mada y el correcto funcionamiento del debate democrático. Debido a la intensidad del problema, cada vez es más frecuente hablar de la necesidad de prohibir o regular las noticias falsas. Sin embargo, el remedio puede resultar peor que la enfermedad.

Dejar en manos de los Estados la definición de lo que resulta falso o verdadero es entregarle la llave para cerrar la compuerta de la deliberación pública. Por eso cualquier esfuerzo estatal por regular los intentos sistemáticos de desinformación en redes está sometido a los más elevados estándares internacionales de protección de la libertad de expresión. En todo caso, la mera falsedad de una información, cuando de ella no se deriva la afectación de otro bien jurídico que deba ser legítimamente tutelado, no puede ser objeto de regulación. Así lo han entendido los tribunales constitucionales que han conocido el tema, al considerar que la “falsedad” es un criterio excesivamente vago y ambiguo para restringir la libertad de expresión; que “la protección de la verdad” no es en sí misma ni por sí misma una finalidad que justifique limitar la libre expresión; y que la regulación estatal de las noticias falsas es incompatible con el funcionamiento de la democracia, que se basa en la idea de que en una sociedad libre “cada persona debe ser su propia guardián de la verdad”.

Es por las razones anteriores que en el derecho internacional de los derechos humanos se reconoce que cualquier restricción que pretenda imponerse a la libertad de expresión debe constituir *el medio menos gravoso* (en inglés, *the least restrictive mean*) entre todas las alternativas disponibles para el logro de la finalidad propuesta³⁴. En ese sentido, se han propuesto algunos remedios alternativos que me limito a mencionar de manera breve.

2017 (OAS. Documentos Oficiales; OEA/Ser.D/xv.18), disponible en: <http://tinyurl.com/y6m3wbda>, acceso en: 11 feb. 2019.

34. Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Opinión Consultiva n. 5: La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), San José, 13 nov. 1985, párr. 79 (oc-5/85), disponible en: <https://tinyurl.com/y72wfoe3>, acceso en: 11 feb. 2019; Comité de Derechos Humanos, Observación General n. 34: Artículo 19 – Libertad de Opinión y Libertad de Expresión, Ginebra, 21 jul. 2011, párr. 34 (CCPR/C/GC/34), disponible en: <https://tinyurl.com/y7t66wpo>, acceso en: 11 feb. 2019; African Court on Human and People's Rights, In the Matter of Lohé Issa Konaté v. Bur-

Por una parte, el papel de los medios de comunicación y de las organizaciones de la sociedad civil se vuelve esencial en la tarea de hacer una verificación de datos que permita a la ciudadanía confiar en la información que recibe pero que no tiene ni el tiempo ni las herramientas para verificar. Se trata del llamado *fact-checking*. En África, por ejemplo, que ha sido un continente históricamente afectado por el uso de la desinformación como medio para hacer política, desde el 2012 existe Africa Check. En Estados Unidos existen, entre otros, Fact Checker (del *The Washington Post*) y PolitiFact.com. Medios de comunicación europeos han implementado sus propios sistemas de *fact-checking*. En Francia, por ejemplo, el periódico *Libération* administra Désintox desde el 2008 y el periódico *Le Monde* administra Les Décodeurs desde el 2009. En Reino Unido, *Channel 4 News* administra Fact Check desde el 2010 y el periódico *The Guardian* administra el Reality Check Blog desde el 2011. La tendencia ha llegado incluso a América Latina. En Argentina, por ejemplo, existe Chequeado.com y, en México, Chequeado.mx, que cerró su página una vez terminadas las elecciones. En Colombia, El Detector de Mentiras del portal *web* La Silla Vacía. Desde septiembre de 2016, en Brasil, existe la agencia Aos Fatos.

Pero, aparte de ese importante trabajo, pueden implementarse otras medidas como las guías prácticas para identificar noticias falsas. Distintas organizaciones dedicadas a verificación de datos o *fact-checking* han diseñado guías prácticas para que (en teoría) cualquier persona pueda por sí sola verificar cualquier noticia. Una de las guías más completas disponibles en internet fue diseñada por International Fact-Checking Network de los Estados Unidos en 2016. PolitiFact.com, también de ese país, ofrece incluso una “lista negra” de portales *web* dedicados a difundir información deliberadamente falsa.

Las plataformas tienen también mucho trabajo por hacer. Recientemente se han venido desarrollando extensiones para los navegadores de búsqueda, que le ahorran a los internautas el trabajo de identificar noti-

kina Faso, 2015, párr. 153 (application n. 004/2013), disponible en: <http://tinyurl.com/yjyzuut2>, acceso en: 11 feb. 2019.

cias falsas en Facebook y Twitter. Las extensiones funcionan con base en algoritmos de verificación de fuentes e identificación de imágenes y palabras claves. Los algoritmos, por ejemplo, cuentan con una función que compara las capturas de pantalla de Twitter que circulan en internet con la red de Twitter, para verificar si se trata de información real o de un simple montaje. Las extensiones más populares son FiB Lets Stop Living a Lie, desarrollada en 2016 por estudiantes de la Universidad Princeton, y This is Fake, desarrollada también en 2016 por la revista digital *Slate*. Otras extensiones disponibles en internet son B.S. Detector y Fake News Alert. En 2017, los relatores especiales para la libertad de expresión, en su Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión y “Noticias Falsas” (“Fake News”), Desinformación y Propaganda, advirtieron que el uso de algoritmos como medio para combatir la difusión de *fake news* solo es compatible con la libertad de expresión si:

- está basado en criterios transparentes y objetivamente justificables;
- garantiza plenamente el derecho al debido proceso de las partes interesadas;
- cuenta con la participación de iniciativas ciudadanas dedicadas al *fact-checking* con base en códigos de ética transparentes³⁵.

Por su parte, el *flagging* es la primera de la soluciones propuestas por Facebook para enfrentar el problema de las (mal llamadas) *fake news* en su plataforma. Cualquier usuario de Facebook puede reportar una publicación que considere falsa, utilizando el mismo mecanismo que ya existía para reportar *spam*. Cuando un número significativo de usuarios ha reportado como falsa una publicación, una parte independiente, de quien se exige haber suscrito el Código de Principios de la International Fact-Checking Network³⁶, se encarga de decidir si el contenido de la publicación está o

35. Cfr. Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión y “Noticias Falsas” (“Fake News”), Desinformación y Propaganda, Viena, 3 mar. 2017, n. 4.

36. Commit to Transparency: Sign up for the International Fact-Checking Network’s Code of Principles, disponible en: <http://tinyurl.com/y52bf9f8>, acceso en: 11 feb. 2019.

no en disputa. Si el contenido está en disputa, se hace visible una *flag* que advierte a los internautas que la publicación es: “Disputed by 3rd party fact-checkers”. La *flag* no advierte nunca que una publicación sea falsa, sino que se encuentra “en disputa”. La *flag* hace también que, cuando una persona decida compartir la publicación, le salga una nueva advertencia recordándole que su contenido se encuentra bajo disputa.

El *ranking* es la segunda de las soluciones propuestas por Facebook y es complementaria de la anterior. Cuando una publicación ha sido reportada como *fake news* y *flagged* por un tercero independiente, los algoritmos de Facebook reducen su *ranking*, de manera que no aparezca entre los primeros resultados de su *news feed*. De lo que se trata es, en cierta manera, de convertir a Facebook en un verdadero mercado de ideas, en el que a aquellas publicaciones que mayor demanda tienen se les asigne un más alto “precio” y a aquellas que menor demanda tienen —medida con base en el sistema de *flagging*— se les asigne uno más bajo y se les ubique abajo en el *ranking*.

Twitter, a su turno, ha procedido a eliminar miles de cuentas falsas y a evitar la tergiversación de la conversación en línea mediante el uso de *robots* que aparentan realizar interacciones humanas. Facebook ha lanzado una iniciativa destinada a discutir la posible creación de una especie de comité independiente de alto nivel que establezca y ponga en práctica criterios compatibles con la libertad de expresión para moderar contenidos. Finalmente, es indispensable regular adecuadamente la compra de publicidad electoral en línea para evitar, por un lado, la violación de las reglas electorales sobre publicidad y topes de recursos, así como el uso de datos personales para dirigir la publicidad a determinadas audiencias, creando condiciones que comprometen la libertad de los electores.

Estas son apenas algunas de las soluciones alternativas para enfrentar, con la verdad, el discurso deliberadamente falso. Sin embargo, el único remedio serio, eficaz y sostenible es la relegitimación de la democracia deliberativa y la formación de una adecuada ciudadanía digital. No me voy a detener en lo primero, pero, si no enfrentamos con seriedad los escándalos de corrupción, el déficit de participación y deliberación de grandes sectores de la población y los graves problemas de inequidad, no será fácil recomponer la dramática situación por la que atraviesa toda la región en

términos de salud democrática. En cuanto a la ciudadanía digital, es indispensable fortalecer procesos educativos y culturales que promuevan la responsabilidad que conlleva ser ciudadano digital.

En Latinoamérica, por razones históricas, solemos confiar más en las regulaciones estatales que en las regulaciones culturales; en las prohibiciones legales que en las transformaciones sociales. Por eso tenemos países inundados de leyes que no se cumplen mientras que las sociedades siguen considerando valioso el incumplimiento de la ley. Va siendo hora de confiar en transformaciones culturales como ancla y al mismo tiempo motor de nuestras frágiles democracias. Es indispensable invertir recursos y tiempo en la formación de ciudadanías digitales que comprendan la responsabilidad de los usuarios finales de internet: el reenvío de un audio no confirmado y un *like* o un *retweet* de información que nos agrada, pero cuya veracidad desconocemos, pueden contribuir a un desastre político. El mayor poder que da internet supone también el ejercicio de una mayor responsabilidad colectiva. Apostarle a la formación de ciudadanías digitales es probablemente el mejor vehículo para rescatar el debate público y robustecer el proceso de toma de decisiones colectivas antes de que resulte demasiado tarde.

Cultura de la legalidad y ciudadanía

CARLOS LUGO¹

El problema

Situación de Nuevo León

El año del 2009 se caracterizó como una de las peores etapas en cuanto a inseguridad pública en Monterrey y en México: había desconfianza en las instituciones, percepción de impunidad y violencia sin precedentes.

En diciembre de 2006 Felipe Calderón asumió la presidencia de México con un margen de votación muy ceñido, poco después de iniciar en funciones le declaró la guerra al narcotráfico y sus cárteles sacando las Fuerzas Armadas de los cuarteles para enfrentarlos. En esa ofensiva se capturaron o eliminaron muchos líderes de grupos criminales, generando reacciones y problemas más profundos. Conforme la eliminación o captura de capos fragmentaban los cárteles, comenzaron a surgir nuevos grupos de delincuencia organizada que ya no solo se dedicaban al trasiego y a la venta de droga sino a la extorsión, al robo, al secuestro y otros delitos que golpeaban directamente al ciudadano.

1. Analista de políticas públicas del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, en México, donde actualmente es director del Instituto de Administración Pública de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública y donde hace investigación y consultoría. Además, en la misma institución coordina la Cátedra Latinoamericana de Ciudadanía, encaminada a la construcción de ciudadanía a través del análisis y de la difusión de prácticas exitosas de políticas públicas en América Latina; y, de igual forma, dirige el Centro de Aprecio por lo Público, enfocado en la dignificación de la política mexicana.

Especialistas y opinión pública atribuían ese fenómeno a variables como corrupción, impunidad, falta de cultura de la legalidad, falta de consolidación de la democracia, poca participación ciudadana, entre otros.

Aunado a ese fenómeno, la *Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional* (Envei)², de 2010, elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económica (Cide), relacionaba el aumento de la delincuencia con la crisis económica que enfrentó México a finales de 2008, provocada por el colapso del banco de inversión Lehman Brothers y la venta forzada de Merrill Lynch, desencadenando la baja de las bolsas de valores mundiales y generando una de las peores crisis económicas.

Según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi)³, a finales de 2008, el producto interno bruto (PIB) de México registró una caída de 1,5%, generando que para 2009 la economía se encontrara en recesión. Eso coincidía con reclamos de los sectores empresarial y académico y también de la sociedad civil, quienes lamentaban la incapacidad de los distintos entes de gobierno en sus tres niveles para disminuir los crecientes índices de violencia.

La situación en Monterrey, Nuevo León, no era diferente a la del país. En 2010 el gobierno del estado de Nuevo León, con el apoyo de empresarios de la ciudad y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), solicitó a Corpovisionarios⁴ llevar a cabo la primera Encuesta de Cultura Ciudadana (ECC)⁵. Un instrumento de medición que permite valorar el grado de cercanía de la ciudadanía con lo que la cultura ciudadana se plantea como

2. Centro de Investigación y Docencia Económica (Cide), *Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional: Informe Anual de los Levantamientos de 2010*, Ciudad de México, 2011, disponible en: <https://tinyurl.com/ybs4ukem>, acceso en: 11 feb. 2019.
3. Israel Rodríguez y Juan Antonio Zúñiga, “Cayó el PIB 1,6% en el Cuarto Trimestre de 2008, Reportó Inegi”, *La Jornada*, 21 feb. 2009, disponible en: <https://tinyurl.com/y9zwprsm>, acceso en: 11 feb. 2019.
4. Centro colombiano de investigación liderado por Antanas Mokus.
5. Centro de Investigaciones Económicas, Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), *Análisis Descriptivo de la Encuesta de Cultura Ciudadana Aplicada en el Área Metropolitana de Monterrey*, Monterrey, 6 sep. 2010, disponible en: <https://tinyurl.com/ycasz7du7>, acceso en: 11 feb. 2019.

deseable. La encuesta permite identificar áreas estratégicas que podrían ser objeto de intervención institucional.

La ECC identificó el estado actual de la cultura ciudadana en el Área Metropolitana de Monterrey (AMM), arrojando resultados poco alentadores. Esa misma encuesta se llevó a cabo en Quito (Ecuador) y La Paz (Bolivia) en 2010, en Caracas (Venezuela) y Medellín (Colombia) en 2009 y en Bogotá (Colombia), Belo Horizonte (Brasil) y Ciudad de México en 2008, por lo que nos permite comparar algunos resultados.

En el tema de confianza en las autoridades, los ciudadanos perciben que ciertos comportamientos son corregidos por las autoridades pertinentes, no por los demás ciudadanos, mostrando una baja calidad de participación ciudadana en la conformación de ciudadanía. No obstante, la encuesta también muestra que más de la mitad de los ciudadanos perciben que las autoridades no corrigen los comportamientos que deberían corregir. Eso muestra poca participación de las autoridades en conformar una cultura de la legalidad y un estado de derecho.

Los ciudadanos en general consideran que la ley no debe infringirse, sin embargo justifican desobedecer la ley cuando es la única manera de ayudarle a la familia (52% de los entrevistados) y en menor medida cuando es la única manera de luchar públicamente contra una ley o un régimen injusto (24%) y para defender propiedades o bienes (29%). Esos resultados contrastan con el deber ser, ya que todo ciudadano debería tener confianza en sus autoridades ante cualquier situación, y una sociedad con cultura de la legalidad debería de promover el conocimiento, respeto y defensa de las leyes, así como el rechazo y la denuncia de la ilegalidad.

En el tema de inseguridad en Monterrey la mayoría de los ciudadanos piensan que lo mejor es tener un arma para protegerse (56% de los entrevistados así lo expresan). Eso resulta contradictorio y peligroso para la sociedad, sobre todo teniendo en cuenta la comprobada correlación entre el porte de armas y la tasa de muertos por estas. El vínculo entre la disponibilidad de armas de fuego y el número de personas muertas a tiros es clara. En 2012 tres naciones industrializadas —Japón, Australia y

Escocia—lograron reducir dramáticamente las muertes por armas de fuego tras aplicar estrictas leyes que regulan el porte y el comercio de armas⁶.

En esa época la mayoría ciudadana pensaba que la ciudad era muy insegura debido al crimen organizado, a la poca confiabilidad de los organismos de seguridad, a la delincuencia común y, en menor medida, al consumo de drogas y alcohol y a la indiferencia de las personas. Las causas de la inseguridad también tenían un componente de falta de ciudadanía.

La tolerancia es una virtud social que implica el respeto de las ideas, prácticas o creencias de las otras personas, independientemente de que contradigan o sean diferentes de las nuestras. La tolerancia es elemento indispensable para la vida en sociedad. Una sociedad tolerante puede aceptar opiniones o comportamientos diferentes a los establecidos por su entorno social. No obstante, en Monterrey la sociedad mostraba intolerancia hacia ciertos grupos o idiosincrasias distintas. El estudio revelaba que a los ciudadanos de Monterrey no les gustaría tener como vecino a alcohólicos (86%), drogadictos (89%), homosexuales (49%), prostitutas (69%), policías (40%), políticos (28%), indígenas (11%), grupos de jóvenes (16%), militares (19%) y agentes de tránsito (13%). Los grupos menos indicados por los ciudadanos que no les gustaría tener como vecinos son gente de distinta nacionalidad que la suya (2%), gente de distinta religión (2%), gente de distinta región (3%) y gente de color o piel distinto al suyo (6%).

La confianza en las instituciones era baja principalmente en los políticos, grupos de jóvenes, sindicatos, gobiernos en sus tres niveles y policías. Las instituciones que generaban más confianza a los ciudadanos eran la Iglesia, el Ejército y los maestros, mientras que los grupos de personas en los que más se confiaba eran vecinos, amigos, familiares y compañeros de estudio o de trabajo.

Un dato que llamó la atención fue la poca confianza en el Estado y en los ciudadanos. La mayoría de los encuestados (83%) creían que más de la mitad de los funcionarios públicos eran corruptos, mientras que el 67% creía que más de la mitad de los ciudadanos eran corruptos.

6. “Las Lecciones de los Países Que Han Impuesto Controles a las Armas”, BBC, 18 dic. 2012, disponible en: <https://tinyurl.com/y76vf3gj>, acceso en: 11 feb. 2019.

La participación de los ciudadanos en cuestiones de la ciudad era baja. Más del 90% de los encuestados declararon no participar en actividades colectivas como marchas o manifestaciones, organización de eventos culturales, recreativos y deportivos, actividades comunitarias para mejorar la seguridad, actividades para mejorar o construir obras comunales y mantener espacios públicos, grupos o partidos políticos, en espacios de gestión y control de políticas públicas y asuntos públicos, organizaciones voluntarias o asociaciones de padres de familia.

Sin embargo no todo era negativo en la cultura ciudadana de Monterrey: los ciudadanos manifestaron alta disposición para hacer acuerdos, principalmente, con familiares (94%), vecinos (80%), compañeros de trabajo y estudio (79%) y, en menor grado pero aceptable, con las autoridades (43%).

El porcentaje de personas que consideraba que siempre y casi siempre lo ordenado por la ley coincide con lo ordenado por la propia conciencia es de 92%. Mientras que el 91% de los encuestados expresaron que lo ordenado por la ley coincide con las costumbres y 92% que es fácil actuar de acuerdo a su conciencia y conforme a la ley, mismo porcentaje que aseguró actuar conforme a la ley.

A la hora de confiar en vecinos, amigos, familiares y compañeros de estudio o de trabajo, también el promedio de Monterrey está por encima de las otras ciudades donde se aplicó la encuesta. Hay dos indicadores donde Monterrey justifica el uso de la violencia por encima del promedio de las ciudades: defensa propia y ayudarle a un familiar.

En general, la confianza en las instituciones en Monterrey está por debajo del promedio de las ciudades encuestadas. Eso contrasta con Bogotá y Belo Horizonte, que tienen confianza en las instituciones por encima del promedio. El indicador de confianza institucional o promedio de las frecuencias con las cuales las personas dicen que confían muchísimo o mucho en las instituciones arroja para Monterrey un 21%, siendo uno de los más bajos de las ciudades encuestadas, donde Belo Horizonte arroja un 36%, Bogotá un 33%, Medellín un 31%, Quito un 26%, La Paz un 24%, Caracas un 21% y Ciudad de México un 17%.

Las cifras de seguridad en Monterrey mostraban el creciente deterioro de la calidad de vida. De acuerdo a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, la tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes en el AMM fue de tres en 2005 y 2006, siete en 2007, cinco en 2008 y seis en 2009.

En general, era evidente una falta de sentido de ciudad común: los porcentajes de participación de todo tipo eran bajos. Es una ciudad con porcentajes altos de razones para desobedecer la ley y el uso de violencia. Mostraba rasgos de ser una ciudadanía altanera donde antes pequeños conflictos de convivencia se dejaban corregir con violencia y no se dejaban normar.

El enfoque

Unión de académicos, empresarios y sociedad

Dada la situación a mediados de 2009, nos reunimos un grupo de académicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey con otro de empresarios de la ciudad para analizar la situación prevaleciente. Identificamos que, además de inseguridad y violencia, el problema abarcaba temas de estado de derecho, convivencia, participación ciudadana, democracia, corresponsabilidad democrática, impunidad, corrupción, entre otros.

Ese fenómeno afectaba profundamente la convivencia diaria de los ciudadanos y perturbaba el ideal de ciudad y futuro común, generando estragos en la capacidad de la sociedad de vivir tranquilamente y detonando la intolerancia social.

En esa época la mayoría de las instituciones públicas, de la sociedad civil, de las universidades y de los grupos empresariales estaban tratando de enfrentar el problema enfocándose en combatir la inseguridad y la violencia. Pensamos que eventualmente el problema de inseguridad y violencia se iba a resolver o al menos disminuir, pero había algo que lo había ocasionado y de no solucionarse eventualmente volveríamos a caer en una situación similar.

Identificamos la cultura de la legalidad como creencias, valores, conductas y hábitos que hacen que la población conozca las leyes y las respete, que defienda el estado de derecho, que rechace y denuncie la ilegalidad y que exija un cumplimiento ejemplar de las propias autoridades que la gobiernan. Ese concepto agrupa la problemática de estado de derecho, convivencia, participación ciudadana, democracia, corresponsabilidad democrática y impunidad. Vimos que la falta de cultura de la legalidad originaba el deterioro del tejido social causante de inseguridad y violencia.

Enfoque en ciencia: generación de investigaciones

Una vez definida la cultura de la legalidad como nuestra área de acción, nos propusimos generar nuevo conocimiento, analizar lo ya investigado, explorar el estado actual de ese fenómeno en los diferentes espacios de vida del ciudadano, la manera como se inculcan y fomentan los conocimientos y las habilidades necesarias para respetar la ley y cómo se ejercen ambas en la vida cotidiana. Con ese fin solicitamos la realización de siete estudios a universidades, centros de investigación y consultoras nacionales e internacionales que fueron los siguientes:

- Diagnóstico de la Cultura de la Legalidad en la Familia;
- La Cultura de la Legalidad en Alumnos de Educación Básica del Área Metropolitana de Monterrey: Una Aproximación Diagnóstica;
- Cultura de la Legalidad en las Preparatorias y Universidades del Área Metropolitana de Monterrey;
- Cultura de la Legalidad en las Empresas;
- Cultura de la Legalidad en los Ciudadanos;
- Cultura de la Legalidad y Medios de Comunicación Regiomontanos y Nacionales;
- Derechos, Leyes y Cultura de la Legalidad⁷.

7. Todos los documentos pueden ser vistos en: Líderes Ciudadanos en Pro de la Cultura de la Legalidad, disponible en: <https://tinyurl.com/yacckphy>, acceso en: 11 feb. 2019.

El diagnóstico de la cultura de la legalidad en la familia buscó explorar el estado actual de esa cultura en el espacio familiar de la sociedad regiomontana, la manera como se inculcan y fomentan al interior de los hogares los conocimientos y las habilidades necesarias para respetar la ley, y cómo se ejercen ambas en la vida cotidiana.

La investigación de la cultura de la legalidad en alumnos de educación básica se propuso evaluar creencias, valores y prácticas sociales de una muestra de alumnos, docentes, directivos y padres de familia de escuelas primarias y secundarias del AMM sobre la cultura de la legalidad. Partió de la pregunta: ¿cuáles son las prácticas, ideas y creencias de alumnos, docentes, directivos y padres de familia, como integrantes de comunidades escolares, con relación a la manera en la que se interpretan el respeto a la ley, la forma en que se viven los principios éticos y el respeto a la diversidad y el cuidado del otro?

El estudio sobre la cultura de la legalidad en las preparatorias y universidades del AMM se planteó describir la situación actual de esa cultura en preparatorias y en nivel profesional para obtener un diagnóstico que permitiera observar lo que ocurre y lo que puede hacerse en beneficio de la legalidad. Para lo anterior fue necesario determinar el concepto que estudiantes, maestros y directivos tienen de la legalidad, identificar los valores de legalidad que se inculcan en la escuela, así como los que son promovidos al interior de las instituciones educativas que atienden a esos niveles académicos para la vida cotidiana y, finalmente, revisar si los conceptos que vierten alumnos, profesores y directivos reflejan que existe en esas instituciones algún recurso para monitorear el ejercicio de valores al interior de la escuela.

La investigación de la cultura de la legalidad en las empresas buscó identificar y definir la percepción que se tiene del concepto y de la interacción entre los diferentes públicos desde la perspectiva que tienen empleados, proveedores y propietarios de empresas en Monterrey, así como identificar la definición del concepto de cultura de la legalidad y su relación con el concepto de ética, las manifestaciones de la cultura de la legalidad en las diferentes áreas de la organización y en la interacción con los diferentes públicos con que interactúa, la forma en que se implementa y permea la

cultura de la legalidad en las organizaciones y las apreciaciones de la cultura de la legalidad a través del tiempo y de iniciativas de solución.

En el estudio sobre la cultura de la legalidad en los ciudadanos se planeó como objetivo medir la percepción de la corrupción en Monterrey, conocer hasta qué grado era una ciudad corrupta, evaluar la incidencia de ciudadanos que han realizado algún acto de corrupción, tener conocimiento sobre quien generaba la corrupción y el nivel de conocimiento de obligaciones y derechos como ciudadanos.

El diagnóstico de la cultura de la legalidad en los medios de comunicación comprendió el análisis de once medios de comunicación donde se revisaron todas las noticias publicadas o transmitidas por esos medios informativos durante una semana de octubre de 2010, así como los programas de ficción del Canal 2 nacional y del Canal 13 nacional, ambos de tv Azteca, que tuvieran una referencia directa y explícita a conductas delictivas, inseguridad, narcotráfico, corrupción, abuso de poder, etc. o a propuestas, reacciones o críticas a dichos temas. Si el mensaje no abordaba la comisión, consecuencias o repercusiones de un delito o actividad criminal, ni propuestas, críticas o declaraciones de funcionarios, políticos o partidos sobre la inseguridad, la corrupción o el crimen, no se lo tomó en cuenta. Se incluyeron las notas publicadas en las cuatro secciones internacionales que cumplieran con los criterios anteriores y que se refirieran o involucraran directamente a México o a mexicanos, ya sea en territorio nacional o extranjero. Ese estudio nos dio como resultado un diagnóstico con contenidos favorables o desfavorables a la promoción y consolidación de una cultura de la legalidad en los contenidos noticiosos y de ficción de medios regiomontanos y nacionales.

Los medios de comunicación (prensa y televisión principalmente) tienen en la actualidad un impacto decisivo en la conformación de las percepciones, actitudes y conductas de la gente hacia cualquier tema social, cultural o político. Dada su intensa presencia en la vida cotidiana y en los hábitos de niños, jóvenes y adultos, rivalizan con las instituciones tradicionales (familia, escuela, Iglesia, gobierno y empresas) en la socialización y educación integral de sus consumidores. De ahí que cualquier esfuerzo para promover y reforzar los valores relativos a la cultura de la legalidad

en la población regiomontana y mexicana debía incluir de manera predominante a los medios de comunicación.

Finalmente, el estudio sobre derechos, leyes y cultura de la legalidad identificó los conocimientos generales de la ciudadanía sobre las instituciones jurídicas fundamentales, así como la percepción que la ciudadanía tiene sobre el procedimiento legislativo y los efectos de la ley en su vida cotidiana.

Hallazgos de las investigaciones

Los resultados de las investigaciones fueron profundos y nos permitieron establecer un punto de partida para buscar alternativas de solución. Algunos de los descubrimientos resultantes son descritos a seguir.

El estudio de la cultura de la legalidad en la familia regiomontana nos reveló que existe una visión polarizada sobre cómo resolver el problema de la ilegalidad imperante. Mientras los padres llaman a reforzar la educación, los hijos prefieren el uso de la violencia. Los padres justifican la falta de cultura de la legalidad responsabilizando a la escuela e insistiendo en que es un problema de educación, como si esta fuera responsabilidad exclusiva de maestros e instituciones escolares o gubernamentales. Los padres han dejado la educación de valores en manos de la escuela, pero esta se ha convertido con el tiempo en un centro de formación de habilidades laborales, más que un medio para transmitir valores y cultura a las nuevas generaciones. Aunado a ello, el estado ha marginado a la familia en dicho proceso de educación cívica y social.

La investigación sobre la cultura de la legalidad en alumnos de educación básica de Monterrey evidenció una serie de conflictos sociales que trascienden los límites escolares y que son parte de una estructura económica y política que va más allá de la posibilidad de acción de los agentes escolares. Algunas de las problemáticas observadas en las escuelas fueron:

- **Desvinculación entre la escuela y la comunidad** – En muchas ocasiones los problemas de la comunidad se infiltran en la agenda escolar, como las riñas entre pandillas, las dificultades familiares extre-

mas, como violencia doméstica, la prostitución, la drogadicción y la delincuencia organizada.

- **Falta de herramientas adecuadas para el manejo de la legalidad por parte de los docentes y alumnos** – Faltan estrategias para el manejo de la indisciplina, la resolución de conflictos, el acoso escolar y la aceptación de la diversidad.
- **Falta de instrumentos y ejercicios de evaluación de la cultura de la legalidad** – Los docentes y directivos carecen de instrumentos e indicadores que puedan medir y darle seguimiento en su plantel para tratar de mejor manera la cultura de la legalidad.

La indagación sobre la cultura de la legalidad en las preparatorias y universidades reveló que las instituciones educativas, sí, estaban promoviendo los valores y la cultura de la legalidad, aunque esta en menor medida. La mayoría de los estudiantes consideran que se han perdido los valores. Estudiantes, profesores y directivos saben lo que se está haciendo al respecto, pero no tienen muy claro qué más se puede hacer y valoran la posibilidad de mejorar en ese sentido.

El estudio de cultura de la legalidad en las empresas mostró la problemática en diferentes niveles:

- **Conceptualización** – Racionalmente, los empleados y dueños de negocios con claridad delimitan que el respeto a las leyes y la actuación ética y moral son el marco de la legalidad. Con esa misma conciencia, en la práctica las conductas comunes abren la permisividad para romperlas. La ilegalidad es tan normal que la mayoría encuentra una justificación para ejercerla.
- **Compras** – Son las más enraizadas, practicadas y generalizadas; ni los sistemas de control más agresivos las logran contener.
- **Relaciones con gobierno** – Son cuotas en tramitología, inspección o tránsito que, con o sin falta, se establecen contra el riesgo de detener trámites o la operación de los negocios.
- **Recursos humanos** – Con aprobación directiva, no respetan procesos de promoción, igualdad de oportunidades o discriminación de género.

- **Patronales** – No pagar impuestos, evadir reparto de utilidades o eludir prestaciones son las más comunes.
- **Engaño al cliente** – Dar menos por más, no entregar los pesos completos o modificar formulaciones no reportadas.

La investigación de la cultura de la legalidad en los ciudadanos develó que más de la mitad de los entrevistados (56%) consideran que la corrupción se debe atribuir tanto a los ciudadanos como a las instituciones públicas, 8% de las personas manifiestan que es responsabilidad de los ciudadanos y 36% de los encuestados se lo atribuyen a las autoridades e instituciones públicas. En seis de cada diez casos consideran que la corrupción ya es normal en la vida de Monterrey. El nivel de autoridad municipal es con quien se relaciona el mayor grado de corrupción. La opinión sobre terminar con la corrupción en Monterrey es poco o nada posible, 56% de los ciudadanos así lo declararon. El 45% de los entrevistados reconocen haber realizado algún acto de corrupción, sin embargo, ese porcentaje crece a 55% al cuestionar si conocen alguien que haya realizado un acto de corrupción. Pensando en los actos de corrupción cometidos, en su mayoría han sido solicitados a los ciudadanos, 67% de ellos así lo declaran ante el cuestionamiento directo y 33% de los encuestados mencionan que fueron ellos los que ofrecieron la mordida. La falta de ética de ciudadanos y servidores públicos es la principal razón que genera la corrupción.

El análisis de la cultura de la legalidad en medios de comunicación nos sugirió que se requieren modificar o actualizar los manuales de estilo y/o códigos deontológicos en cada medio para promover y fortalecer de manera consciente una cultura de la legalidad entre los lectores o televidentes. De igual forma, se requieren acuerdos consensuados entre los propios medios para establecer políticas concretas en la cobertura de temas de inseguridad y corrupción para evitar que por competencia, *rating* o circulación se exacerbe una cobertura que no favorece la cultura de la legalidad. Surge la necesidad de capacitación de periodistas en terminología legal, normativas y marcos favorables a la cultura de la legalidad para incorporarlos adecuadamente en el contenido de sus noticias y programas.

La búsqueda de soluciones

Evento detonante

Una vez generado el diagnóstico de la situación en materia de cultura de la legalidad en diversos ámbitos y ejes temáticos, nos propusimos presentar las investigaciones a la sociedad y formular una propuesta de acción para la cual organizamos un evento donde reunimos a los principales líderes de la ciudad en cada una de las áreas: en el tema de la familia, convocamos a directores de asociaciones de alumnos; en el tema de la educación básica, a directores de escuelas y autoridades educativas; en universidades, convocamos a todos los rectores y principales directivos; en empresas, invitamos a presidentes, directores y directivos de las más grandes de la ciudad, así como a representantes de las pequeñas y medianas; también asistieron directivos de organizaciones de la sociedad civil, como representantes de ciudadanos, y directores y reporteros de los principales medios informativos de la ciudad.

El evento se llamó Encuentro de Líderes Ciudadanos en Pro de la Cultura de la Legalidad y, en la invitación, se hacía mención a los ciudadanos preocupados por cambiar la situación que se vivía en aquellos momentos en la comunidad y en el país en general, se les invitaba a alzar la voz y exponer su opinión al respecto, buscando generar el cambio a través de la cultura de la legalidad. El objetivo principal era presentar las investigaciones a los líderes de las diferentes áreas, por lo que se hicieron mesas simultaneas de trabajo por cada área donde se presentaron los resultados y se alentó a los presentes a proponer soluciones.

Como dinámica del evento tuvimos un par de conferencias magistrales donde estuvieron como expositores principales Antanas Mockus, ex alcalde mayor de Bogotá, quien presentó los resultados del diagnóstico de cultura ciudadana del AMM de 2010⁸.

8. Centro de Investigaciones Económicas, Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), *op. cit.*, 6 sep. 2010.

Dado que el objetivo era generar propuestas de solución en cada área, el proceso de las mesas de discusión consistió como primer parte en la presentación de resultados del diagnóstico por el responsable de la investigación, incluyendo los principales problemas con causas y recomendaciones de solución, para después enlistar otras problemáticas encontradas por el grupo adicionales a las del estudio. Posteriormente se priorizaron las problemáticas a resolver para continuar con la discusión de las tres problemáticas más relevantes. Se les pidió a cada mesa identificar el problema y sus causas y proponer alternativas de solución en tres modalidades: responsabilidad directa o personal, responsabilidad de instancias con relación directa al tema y responsabilidades generales de la sociedad, con indicadores, responsables y fechas. Al final se recopiló la información de cada mesa para presentar al pleno. De las propuestas recibidas hicimos proyectos enfocados en solución de problemas.

En resumen, se trató de un encuentro promovido por universidades, empresas y ciudadanos. Se convocaron a alrededor de doscientos líderes ciudadanos pertenecientes a la iniciativa privada, asociaciones culturales, organizaciones no gubernamentales (ONGs), instituciones educativas y medios de comunicación. Como resultado del evento se tomó la decisión de constituirse legalmente como asociación civil, creando una organización completamente ciudadana, sin ninguna participación gubernamental y sin sesgos ideológicos o religiosos, cuyos objetivos fueron:

- construir un diagnóstico de la situación en materia de cultura de la legalidad en diversos ámbitos y ejes temáticos;
- formular una propuesta de acción que surja de los ámbitos de estudio;
- implementar propuestas para mejorar la cultura de la legalidad.

Después organizaríamos cuatro eventos más:

- II Encuentro de Líderes Ciudadanos en Pro de la Cultura de la Legalidad, con el tema La Universidad como Formadora de Valores en la Cultura de la Legalidad, en la Universidad de Monterrey (Udem); en 2011;

- III Encuentro de Líderes Ciudadanos en Pro de la Cultura de la Legalidad, con el tema La Familia como Promotora de la Cultura de la Legalidad, en la Universidad Regiomontana (UR), en 2012;
- I Foro de Responsabilidad Empresarial, en 2011, en colaboración con la Escuela de Graduados en Administración y Dirección de Empresas (Egade) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, donde se presentaron experiencias de empresas en cultura de la legalidad;
- II Foro de Responsabilidad Empresarial, en 2012, también en colaboración con Egade, donde se presentó el modelo de empresa responsablemente ciudadana, además de la segunda investigación Cultura de la Legalidad en las Empresas 2012.

Los proyectos generados

Las propuestas de solución del primer Encuentro de Líderes Ciudadanos en Pro de la Cultura de la Legalidad se convirtieron en los siguientes proyectos:

- **Observatorio de Medios de Comunicación y Cultura de la Legalidad** – Observatorio que genera indicadores básicos mensuales para identificar y evaluar la contribución de los contenidos informativos de medios impresos y electrónicos nacionales y neoleoneses en la promoción y consolidación de una cultura de la legalidad en sus públicos.
- **Casa del Ciudadano** – Oficinas disponibles para todas las organizaciones que trabajan en pro de la cultura de la legalidad con el objetivo de ofrecer un espacio y facilidades de operación.
- **Cultura de la Legalidad en Mi Escuela** – Uno para primaria y otro para secundaria, con base en la cartilla moral de Alfonso Reyes⁹ e incorporando la resolución de dilemas morales como estrategia di-

9. Alfonso Reyes, *Cartilla Moral: Conciencia del Entorno*, Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), 2005 (Lecturas Universitarias/Nuestros Clásicos), disponible en: <https://tinyurl.com/ycl6uyah>, acceso en: 11 feb. 2019.

dáctica, con el objetivo de difundir la cultura de la legalidad entre los alumnos de escuelas primarias y secundarias del AMM, a través de la impartición de un curso diseñado con ese fin, en la que también se involucraron a profesores y padres de familia, fomentando con ello el desarrollo moral de los alumnos.

- **Taller La Familia como Promotora de la Legalidad** – Con grupos mixtos (padres e hijos) con el objeto de sensibilizar a padres de familia e hijos sobre la importancia de la cultura de la legalidad, desarrollar y ejercitar actitudes y habilidades a favor de ella y generar acciones específicas para su promoción y acciones de repudio a la ilegalidad.
- **Concurso de cartel México Pinta Mejor** – Concurso de diseño de carteles para fomentar el respeto a la legalidad a través de la creatividad visual plasmada en carteles que serían exhibidos en diversos espacios de la comunidad neoleonesa.
- **Obra de teatro *Héroes Ciudadanos*** – Representación teatral familiar de veinte minutos, con actores de las distintas universidades de Monterrey, con el objetivo de crear conciencia en torno a los efectos negativos de violar la ley, tanto para los individuos como para la convivencia humana, a través de una representación teatral.
- **Concurso de relatos escritos *Historias del Buen Ciudadano*** – Concurso de breves relatos testimoniales escritos por estudiantes sobre personas comprometidas que han tomado acción para mejorar su entorno. En ellos se describen vivencias ejemplares para todos los ciudadanos abordando temas de valores cívicos con la intención de difundir de forma creativa el respeto a la ley y la lucha contra la corrupción.
- **Concurso de cortometrajes *Haz Corto con la Corrupción*** – Concurso de cine que permite a los jóvenes mostrar su sentir sobre temas de legalidad y los impulsa a convertirse en ciudadanos participativos para construir un mundo mejor. Promueve los valores cívicos y el combate a la corrupción a través de la premiación y difusión de cortometrajes que motiven de forma creativa e innovadora el respeto a la ley.
- **Torneo de fútbol *Gol por la Legalidad*** – Tiene como propósito crear y fortalecer la cultura de la legalidad de jóvenes por medio del deporte.

Tiempo después se agregarían los siguientes proyectos:

- **Modelo de Empresa Responsablemente Ciudadana** – Autocertificación de la empresa para conservar los propósitos de competitividad y sustentabilidad económica al tiempo que se agregan elementos de compromiso con la cultura de la legalidad y de involucramiento con la comunidad.
- **Municipio Libre de Corrupción** – Intervención en municipios para asegurar la calidad y la legalidad de los servicios públicos provistos por el municipio, facilitando a los usuarios la interacción con ciudadanos.
- **Seminario Cultura de la Legalidad para un México en Crisis** – Curso para abordar el tema de la cultura de la legalidad desde diferentes perspectivas para comprender a México en su complejidad política y promover la participación activa en la lucha contra la corrupción.
- **Concurso de diseño gráfico por la legalidad Art Contest** – Competencia de diseño gráfico y arte digital de mensajes visuales para el crecimiento profesional y ciudadano.
- **Proyecto editorial Historias del Buen Ciudadano** – Publicación de dos libros con las historias ganadoras del concurso Historias del Buen Ciudadano.
- **Kambes¹⁰ (plataforma de cortometrajes y relatos)** – Plataforma de cortometrajes y relatos breves que difunde la cultura de la legalidad a través del cine y de la literatura. Contiene las obras participantes en los concursos Haz Corto con la Corrupción e Historias del Buen Ciudadano.
- **Taller de Cultura de la Legalidad en Casas Hogar** – Taller que consiste en ocho sesiones donde se abordan diferentes temas relacionados a la educación cívica y la cultura de la legalidad. Los temas se imparten acorde a cada grado o edad con el objetivo de apoyar en la comprensión de lo que significa la cultura de la legalidad y la importancia que ella tiene en nuestra sociedad. No solo se pretende que conozcan acerca del término y su importancia sino que, como seres humanos

10. *Kambes* es una palabra maya que significa “instruir”, “educar”, “enseñar”.

integrantes de una sociedad, vayan avanzando en su construcción como personas y ciudadanos.

- **Curso Empresa Confiable; Competitividad con Cultura de Legalidad** – Consiste en pláticas a través de las cuales se logra establecer un diagnóstico de las necesidades del entorno, considerar alternativas y finalmente implementar una estrategia para solucionarlas. Los participantes conocen y comprenden las implicaciones de comportamientos deshonestos en la vida personal, la competitividad de las empresas y el desempeño como sociedad. Son capaces de identificar prácticas que favorecen o inhiben la instalación de una cultura de la legalidad y los beneficios de comprometerse con su adopción en los planos personal, familiar, organizacional y nacional.
- **Programa Cultura de la Legalidad en las Escuelas** – Consiste en visitas a escuelas de toda el área metropolitana, particularmente en zonas conflictivas. Se dan pláticas sobre la importancia del respeto a la ley y se presentan opciones para mejorar nuestra sociedad. En las pláticas se exhiben proyecciones de cine con material de Haz Corto con La Corrupción, que promueve los valores cívicos y el respeto a la ley de una manera entretenida y diferente a lo visto por los alumnos en las aulas escolares.

Principios adoptados

Dado que teníamos el problema encima y poco tiempo para reaccionar, sentimos la responsabilidad de generar resultados profundos y en corto tiempo, por lo que adoptamos varios principios como estrategia para lograr resultados.

Primeramente, nos propusimos ser muy laboriosos. Estábamos dispuestos a hacer la *talacha* (trabajo diario meticuloso rutinario y a veces aburrido): cada año se hicieron miles de llamadas, se enviaron decenas de miles de correos y contactamos cientos de instituciones para involucrarlos en los proyectos. Hicimos con atención y diligencia las labores, poniendo especial dedicación en realizar cualquier actividad o trabajo con la mayor perfección posible y concluirlos en el tiempo previsto.

Así mismo, nos propusimos comprender el sector en el que nos movíamos y los cambios del entorno para definir estrategias innovadoras anticipando las oportunidades. Del mismo modo, construimos confianza con nuestros públicos de interés dedicando tiempo para trabajar frente a frente y contactar persona por persona, y eso implicó dedicarle muchas horas de trabajo a la personalización. Construimos aliados uno a uno, a tal grado que alrededor del 30% de los participantes y/o concursantes de los proyectos se acercaron por nuestras redes sociales, mientras que el 70% fue el resultado de aliados contruidos uno a uno. Tomó tiempo identificarlos, compartir con ellos, escucharlos, tomar en cuenta sus opiniones, darle seguimiento personalizado, pero creemos profundamente que dando reconocimiento a sus capacidades mediante el respeto y la dignidad y siendo coherentes con nuestros principios y consistentes en el trato se genera la confianza.

Establecimos como prioridad enfocarnos en el impacto y utilizamos nuestros recursos en ello. Nos encaminamos en nuestra misión de combatir la corrupción y promover la cultura de la legalidad. Encauzamos los trabajos en contribuir decisivamente a la construcción de una cultura de la legalidad en Monterrey y desarrollar una estrategia para combatir la corrupción en todos los niveles de la sociedad. Establecimos la estrategia de orientar los proyectos en el impacto de la misión y evaluamos el impacto de nuestros proyectos. Motivamos a nuestros aliados a generar ideas y a identificar aquellas que aportan valor y que tienen un impacto positivo en la institución —así nacieron los principales proyectos.

Integramos en nuestros proyectos a los *millennials*. Según Antoni Gutiérrez-Rubí, de *Forbes*, son de esa generación los jóvenes de entre 20 y 35 años que se hicieron adultos con el cambio de milenio (en plena prosperidad económica antes de la crisis)¹¹. Actualmente en Latinoamérica un 30% de la población es *millennial*. Entre sus características principales están el fácil dominio de la tecnología, su vida es móvil y su entrada a la red es una pantalla móvil, son extremadamente sociales, críticos, exigen-

11. Antoni Gutiérrez-Rubí, “6 Rasgos Clave de los Millennials, los Nuevos Consumidores”, *Forbes*, 22 dic. 2014, disponible en: <https://tinyurl.com/y9baawk5>, acceso en: 11 feb. 2019.

tes y volátiles y exigen personalización y nuevos valores. Los entendimos, mantuvimos una comunicación efectiva con ellos, los integramos y fueron parte de nuestros proyectos.

Teorías exploradas

Rediseñamos nuestro propio concepto de organización creando lo que llamo una *flare-up*: consistente en una organización que rompe con el *statu quo*, genera un brote de innovación, forma una tendencia pública, toma elementos de otros formatos de asociaciones de acuerdo a sus necesidades, y todo en un periodo de tiempo relativamente corto.

Cuando la nueva tendencia apuntaba hacia la creación de empresas sociales y la conformación de ONGs era poco atractiva, ya que estas están inmersas en una competencia para ver quien atrae a los donantes, fundaciones y beneficiarios, nosotros no podíamos considerarnos como ONG, empresa social o centro de investigación. Tomamos lo mejor de cada formato. Como ONG dimos voz a la sociedad alentando la participación de la comunidad. Como centro de investigación produjimos y usamos investigación para inspirar, informar y formar proyectos, creando espacios de diálogo y debate, induciendo así los conocimientos generados en la gestión de asuntos públicos mediante la aplicación de los métodos de análisis científico, dicho de otra forma, gestionamos el conocimiento para la toma de decisiones y acción de temas sociales. Como empresa social generamos una contribución a la sociedad buscando la autosostenibilidad económica al abordar un objeto social dentro de las normas del mercado actual mediante la venta de algunos servicios a empresas y libros generados por nuestros concursos.

Por otro lado, buscamos teorías que fueran útiles a nuestros propósitos y seguimos la estrategia del océano azul. Buscamos nuevos mercados de participantes. Dejamos de lado la competencia entre organizaciones ampliando nuestro mercado de participantes a través de la innovación. Creamos nuevas áreas de beneficiarios que no participaban en la actualidad ofreciendo nuevos espacios de participación, haciendo que la competencia entre organizaciones se tornara irrelevante. Nos enfocamos más allá de

la demanda (participantes) existente, identificamos demandantes que no sabían que eran demandantes, creamos y captamos nueva demanda: 80% de los participantes de nuestros proyectos son personas que no habían participado socialmente antes.

Hicimos progresos graduales siguiendo la filosofía de *Zero to One*, de Peter Thiel y Blake Masters¹², cuyos resultados posteriores serían la suma de pequeños resultados previos. Bajo la filosofía de que si un proyecto necesita de publicidad o de vendedores para venderlo no es lo suficientemente bueno, nos centramos en nuestros programas y proyectos, en afinarlos, mejorarlos y perfeccionarlos, y no en publicitarlos. De esa manera nos enfocamos en el desarrollo de productos y proyectos, y no en la distribución. Empezamos en pequeño, es decir, empezamos con un mercado muy pequeño: jóvenes de universidades privadas de Monterrey. El mercado objetivo perfecto para una *flare-up* es un pequeño grupo homogéneo de personas atendidas por pocos o ningún competidor. Una vez que creamos y dominamos ese mercado, nos expandimos gradualmente a mercados relacionados y ligeramente más amplios. Así nos expandimos a escuelas y universidades de todo el país, llegando a tener participantes de las 32 entidades federativas de México y de dieciséis países. Hicimos de la progresión un estilo: primero dominar un nicho específico como jóvenes y cursos y después escalar nuevos mercados como niños, empresarios y proyectos como concursos de arte y deporte.

Nos enfocamos en cosas que hacemos bien. Lanzamos programas para probarlos, descartamos los que no son útiles y consolidamos los que sí. Por otro lado, esa asociación nació en el mejor momento para crear una organización de su tipo: el peor momento de inseguridad del país.

De la misma manera, adoptamos conocimientos de la filosofía presentada por Daniel Kahneman en su libro *Thinking, Fast and Slow*¹³. Según ese libro, existen dos modos de pensamiento. El sistema uno opera de manera rápida y automática, con poco o ningún esfuerzo y sin sensación

12. Peter Thiel y Blake Masters, *Zero to One: Notes on Startups, or How to Build the Future*, 1. ed., Nueva York, Crown Business, 2014.

13. Daniel Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, 1. ed., Nueva York, Farrar, Straus and Giroux, 2011.

de control voluntario. El sistema dos centra la atención en las actividades mentales esforzadas que lo demandan, incluidos los cálculos complejos. Las operaciones del sistema dos están a menudo asociadas a la experiencia subjetiva de actuar, elegir y concentrarse. Bajo esa teoría es que atendimos a los dos sistemas al momento de trabajar en la promoción de la cultura de la legalidad, entrenamos y educamos el sistema de pensamiento rápido poniendo a trabajar a nuestros participantes horas y horas en temas anticorrupción y tratando de cambiar las ideas preconcebidas de normalización de la corrupción. Por otro lado, motivamos el sistema de pensamiento lento dotando de mucha información a nuestros públicos para que pudieran pensar, elegir y concentrarse al tomar decisiones relacionadas a la cultura de la legalidad.

Una de las características principales del sistema de pensamiento lento es la pereza, una renuencia a invertir más esfuerzo del estrictamente necesario, por lo que tratamos de llegar al sistema rápido con mensajes claves y con medios claves (cine, teatro, fútbol, etc.), buscando el mínimo esfuerzo para que se decidan a participar —si los pones a pensar demasiado, si no los enganchas en segundos, es difícil lograrlo.

Finalmente, adoptamos el sentido de responsabilidad social de los profesionales del cine como agente de socialización de David Puttnam¹⁴. Bajo esa filosofía entendimos el cine —y nuestros proyectos de cultura de la legalidad en cine— como un medio de comunicación de influencia positiva en la sociedad. Conociendo la influencia de los medios audiovisuales en la sociedad y sus consecuencias éticas, así, al igual que Puttnam, inculcamos un mayor sentido de responsabilidad social al cine, poniendo a producir cine en tema de cultura de la legalidad más de 5 mil adolescentes y jóvenes durante cinco años.

14. Alejandro Pardo, "Cinema and Society in David Puttnam", *Communication & Society*, vol. 11, n. 2, pp. 53-90, 1998, disponible en: <https://tinyurl.com/ydx2qjt8>, acceso en: 11 feb. 2019.

Resultados

De proyectos

Esta sección presenta el impacto y algunos datos de los resultados de los proyectos implementados en cultura de la legalidad.

Al implementar un programa de cultura de la legalidad en la sociedad es necesario saber si los proyectos causaron algún cambio en la conducta de las personas afectadas (cambio en los valores, las conductas y los hábitos que promueven el conocimiento, el respeto y la defensa de las leyes, así como el rechazo y la denuncia de la ilegalidad), si causaron algún cambio en la sociedad (por ejemplo, fortalecimiento de la justicia en la sociedad y mejora en la calidad de vida de la sociedad) o si el programa por sí mismo produjo esas modificaciones en las personas y en la sociedad o fue a causa de terceras acciones. También se pretende saber qué ocurre durante la implementación de los proyectos de cultura de la legalidad y después de su implementación para determinar las variaciones en la conducta de las personas y en la condición de la sociedad.

En esta sección muestro los resultados simples de los proyectos, como servicios proporcionados, personas participantes, alcance de los proyectos, es decir, los resultados obvios. Posteriormente presento el impacto que tuvieron los proyectos en las personas objetivos del programa, así como los cambios en la sociedad que intentamos impactar, como mejora en la participación ciudadana, en la convivencia, en la percepción de la seguridad, de la corrupción y de la impunidad, o en el apego a la legalidad seguido por los ciudadanos.

El concurso de cortometrajes que aborda temas de valores cívicos con la intención de difundir de forma creativa e innovadora el respeto a la ley y el compromiso de la sociedad consigo misma, Haz Corto con la Corrupción, tuvo un crecimiento exponencial en sus participantes, ofreciendo una oportunidad única para que los futuros cineastas den a conocer su trabajo de manera internacional. En su lanzamiento en 2012 se recibieron veinte cortometrajes participando en estado de México y diez instituciones educativas. Cinco años más tarde se recibieron 528 cortometrajes, participa-

ron las 32 entidades federativas de México, 164 instituciones educativas y dieciséis países de América Latina. Los cortos ganadores fueron proyectados en ocho festivales de cine, tres de ellos fuera de México, incluyendo el Festival de Cannes, en Francia.

El concurso de literatura Historias Ciudadanas, sobre relatos de personas comprometidas que han tomado acción para mejorar su entorno, brindando la oportunidad a los ciudadanos emergentes de defender su país como mejor saben, a través de sus palabras, en 2016 recibió 474 trabajos, de treinta estados de México y 116 instituciones. De las primeras dos ediciones de Historias Ciudadanas se formaron los dos volúmenes de *Historias del Buen Ciudadano*, con la editorial Grupo Planeta México y con tirajes de 1 500 libros, respectivamente. Para el tercer volumen se contrató a Bonobos Editores para hacer un tiraje de quinientos libros¹⁵. El libro se presentó en algunas ferias nacionales.

El programa Cultura de la Legalidad en Casas Hogar¹⁶, consistente en ocho sesiones, se impartió en quince casas hogar del estado de Nuevo León con el objetivo de apoyar en la comprensión de lo que significa la cultura de la legalidad y la importancia que ella tiene en la sociedad. No solo se pretendió que conocieran acerca del término y su importancia sino que, como ser humano que forma parte de una sociedad, vayan avanzando en su construcción en cuanto a persona y ciudadano.

La plataforma de cortometrajes Kambes difunde a través del arte del cine la cultura de la legalidad y contiene los cortos del concurso internacional de cortometrajes Haz Corto con la Corrupción y los relatos del concurso Historias del Buen Ciudadano. Aloja 890 cortometrajes.

El programa Cultura de la Legalidad en Escuelas, consistente en visitas a escuelas de Monterrey, particularmente en zonas conflictivas, donde se dan pláticas sobre la importancia del respeto a la ley y qué se puede hacer

15. 12 Líderes Ciudadanos en Pro de la Cultura de la Legalidad y Carlos David Lugo Contreras (comp.), *Historias del Buen Ciudadano*, Ciudad de México, Temas de Hoy/Planeta, 2015-2016, vol. 1-2; Toluca, Río Subterráneo/Bonobos, 2017, vol. 3.

16. En Nuevo León las casas hogar tienen como misión ayudar a niñas, niños y adolescentes que por diversas circunstancias han sido privados de la seguridad y del apoyo familiar.

para mejorar nuestra sociedad, atendió en el semestre de inicio 621 grupos escolares, 21054 estudiantes y 54 escuelas.

Gol por la Legalidad, torneo de fútbol que tiene como propósito crear y fortalecer la cultura de la legalidad de jóvenes por medio del deporte, reunió en cuatro años más de 3 mil estudiantes.

El curso de cultura de la legalidad para niños y adolescentes, enfocado en fomentar su desarrollo moral y el fortalecimiento de los vínculos familiares, fue piloteado en catorce escuelas primarias y seis escuelas secundarias en el año 2011. Posteriormente, en el año 2015 se implementó en 76 instituciones en el AMM y en cinco en Tijuana.

Como parte del proyecto de la cultura de la legalidad en el tutelar para menores, se brindó una sesión de cultura de la legalidad en el tutelar en Monterrey, donde participaron activamente 63 jóvenes de entre 15 y 21 años, de los cuales 34 fueron hombres y 29 mujeres.

El seminario Cultura de la Legalidad para un México en Crisis contó con la participación de 22 jóvenes de entre 17 y 28 años de edad. De acuerdo a resultados inicialmente obtenidos, se encontró que gran parte de los asistentes se reconocieron a sí mismos como ciudadanos que principalmente rechazan y denuncian los actos que van en contra de las normas que rigen a la sociedad y reconocen y valoran a quienes las cumplen.

El Observatorio de Medios de Comunicación y Cultura de la Legalidad lanzó los siguientes programas:

- Observatorio de Medios de Comunicación y Cultura de la Legalidad;
- Encuesta de Percepción sobre Cobertura;
- Guía Práctica para Periodistas;
- Taller de Educación Crítica;
- Taller de Incorporación de Cultura de la Legalidad en Códigos Éticos de los Medios;
- Diplomado en Medios y Cultura de la Legalidad.

En el primer evento de líderes ciudadanos en 2010 se alentó a los presentes a formar áreas de cultura de la legalidad en sus respectivas organizaciones. En los años próximos al suceso varias de las organizaciones asistentes formaron áreas de promoción de la cultura de la legalidad y algunas de ellas son las siguientes:

- **Hagámoslo bien** – Movimiento de ciudadanos que quieren una ciudad diferente y están dispuestos a construirla por medio de una cultura de la legalidad. Fundado por la empresa Femsa y Coparmex (sindicato patronal en México): <https://hagamoslobien.org>.
- **Programa Cultura de la Legalidad** – Programa del Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, A.C. (CEEAD): <http://www.ceedad.org.mx/cultura-de-la-legalidad.html>.
- **Coalición Anticorrupción** – Grupo de ciudadanos y organismos independientes: <http://nlsincorruccion.mx>.
- **Incorruptible** – Plataforma con herramientas digitales y contenidos multimedia que tiene como objetivo involucrar a los ciudadanos en la lucha anticorrupción: <http://incorruptible.mx>.
- **Programa de cultura de la legalidad del Consejo Cívico de las Instituciones de Nuevo León** – Programa que desarrolló varios proyectos de cultura de la legalidad. Actualmente cuentan con distintos proyectos como Soy Honesto Hoy, Cómo Vamos y Coalición Anticorrupción: <https://www.consejocivico.org.mx>.
- **Programa de cultura de la legalidad del Centro de Integración Ciudadana** – <http://www.cic.mx/juntos-por-el-bien-comun>.

En 2012 se hizo la segunda edición de la ECC por Corpovisionarios¹⁷, donde se comparan los resultados de la ciudad con respecto a ella misma

17. Corpovisionarios, *La Cultura Ciudadana en Monterrey: Resultados Medición 2010-2012*, [Bogotá], mayo 2013, disponible en: <https://tinyurl.com/ycmqmk6l>, acceso en: 11 feb. 2019.

en el tiempo y con respecto al promedio de ciudades. Dicha encuesta tiene trece ámbitos que miden percepciones ciudadanas:

- ley, moral y cultura;
- sistemas reguladores del comportamiento;
- movilidad;
- tolerancia;
- cultura tributaria;
- cultura de la legalidad;
- seguridad ciudadana;
- acuerdos;
- participación comunitaria;
- confianza;
- mutua regulación;
- victimización;
- probidad pública.

Aplicar por segunda vez la ECC nos ayuda a determinar el estado actual de la cultura ciudadana y de la legalidad en la ciudad de Monterrey y evaluar la variación en los indicadores establecidos como línea base en la medición realizada en 2010, año en que empezaron los primeros brotes de movimientos de cultura de la legalidad en la ciudad.

De acuerdo a la comparación entre esas encuestas, la participación ciudadana¹⁸ subió en 2012 ocho puntos porcentuales respecto a 2010. Ese aumento en participación se refleja en asociaciones de padres de familia, organizaciones voluntarias, espacios de gestión o control público en asuntos públicos, grupos y partidos políticos, actividades para mejoras o construir obras comunales y mantener espacios públicos, actividades para mejorar la seguridad, organización de eventos culturales, recreativos y deportivos, y actividades colectivas (marchas y manifestaciones).

La percepción de regulación en el espacio público respecto a las autoridades subió casi 13%, mientras que en los ciudadanos subió solo 2,4%. Ese

18. Pregunta: "Participación en actividades comunitarias para alcanzar el bien común".

indicador mide la percepción de que autoridades y/o ciudadanos infringen reglamentos relacionados al espacio público como estacionarse en zonas prohibidas, arrojar basura a la calle, entre otras infracciones. En general se piensa que las autoridades son menos conscientes que el ciudadano.

La justificación para el uso de violencia en situaciones como defensa propia, defender propiedades o bienes, ayudarle a la familia, cobrar deudas, alcanzar sus objetivos, desobediencia civil, entre otros, bajó 5,6%. Los únicos dos indicadores que subieron fueron alcanzar los objetivos y cobrar deudas.

El porcentaje de personas que están de acuerdo con la justicia por propia mano bajó 2,4% en Monterrey de 2010 a 2012, manteniéndose como uno de los porcentajes más bajos en la región.

En el tema de seguridad y percepción de seguridad, el porcentaje de personas que están de acuerdo con el porte de armas bajó de 24,5% a 22% de 2010 a 2012 en Monterrey, mientras que el promedio de la región es de 22%. La calificación promedio de la seguridad de la ciudad que los ciudadanos le dan a Monterrey subió de 1,7 a 2,1 en una escala de 1 a 5. El promedio de la región es de 2,1. Eso demuestra un alza en la percepción de seguridad.

Es de resaltar que entre las razones para considerar la ciudad insegura el indicador “indiferencia de las personas” bajó de 7% a 4% de 2010 a 2012. En contraparte, entre las razones para considerar la ciudad segura aumentó 8% el indicador “la gente rechaza los comportamientos indebidos”. Eso demuestra un alza en la participación ciudadana y en la concientización de los ciudadanos.

En general, la percepción de seguridad de la ciudad con respecto al año pasado subió 2% de 2010 a 2012. En cultura de la legalidad y corrupción el sentimiento positivo y muy positivo hacia la ley subió de 64% a 83%. El promedio en la región es de 84%. No obstante, la percepción de que los funcionarios públicos son corruptos subió 6%, mientras que la percepción de que los ciudadanos son corruptos subió 3%.

Las justificaciones para desobedecer la ley por razones de familia, para defender propiedades o bienes, desobediencia civil, honor, lograr objetivos, impunidad, provecho económico, religión, costumbre o para pagar

un favor bajaron significativamente de 2010 a 2012, y la única justificación que prevaleció al alza fue para lograr objetivos.

En el tema de sistemas regulatorios del comportamiento, el promedio de personas que no hacen nada en diferentes comportamientos, como arrojar basura a la calle y comprar mercancías de contrabando porque creen que no les corresponde corregir a los demás, subió en el mismo periodo de tiempo en la ciudad.

En el tema de acuerdos y confianza, la confianza en las personas bajó. En 2012 los ciudadanos de Monterrey harían menos acuerdos con vecinos, familiares, compañeros de trabajo y estudio que en 2010. El porcentaje de personas que considera que se puede confiar en la mayoría de la gente bajó de 62% a 47%. También bajó la confianza en las instituciones: en 2012 la gente confía menos en Iglesia, Ejército, gobiernos y jueces, mientras que confía más en maestros y medios de comunicación.

En resumen, en 2012 respecto a 2010 aumenta la participación ciudadana, a la vez que mejora la conciencia moral de la importancia de la ley, de igual forma la confianza en medios de comunicación y maestros mejora y aumenta el rechazo social a narcos y a corruptos. Por otro lado, persiste la percepción generalizada de que “el otro” es corrupto, la confianza entre desconocidos se deteriora y aumenta el porcentaje de problemas de convivencia.

La ECC hecha en Monterrey en 2010 y 2012 se replicó en 2015 enfocada en las conductas y percepciones de la ciudadanía, así como en las relaciones entre ciudadanos y entre los ciudadanos y las instituciones. La ECC permite describir una evolución temporal con respecto a encuestas realizadas en 2010 y 2012.

De acuerdo a la comparación entre esas encuestas, la calificación de seguridad de la ciudad por parte de los ciudadanos subió de 1,7 en 2010 a 2,1 en 2012 y a 3,0 en 2015, en una escala de 1 a 5.

Las justificaciones para usar la violencia por parte de los ciudadanos bajó en situaciones como “ayudarle a la familia”, “defensa propia”, “defender la propiedad o bienes”, entre otros. Mientras que subió en escenarios como “alcanzar sus objetivos”, “cobrar una deuda”, “creencias religiosas” y “beneficios económicos”.

La tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes en el AMM se comportó de la siguiente manera: 16 en 2010, 40 en 2011, 31 en 2012, 14 en 2013, y 9 en 2014.

En 2015, 21% de los ciudadanos perciben que la ciudad es más segura que el año pasado, 61% que es igual de segura y 18% que es menos segura. El porcentaje de personas que fueron víctimas de un delito fue de 42% en 2010, 58% en 2012 y 44% en 2015.

El entusiasmo y admiración hacia la ley (estado de derecho) bajó, mientras que la confianza interpersonal subió. Es la ciudad con menor indiferencia de todas las medidas, sin embargo 10% de las personas regularon agrediendo verbalmente o físicamente; 41% de los regiomontanos no aceptaría llamado de atención, mientras que el promedio internacional es de 20%.

En conclusión y de acuerdo con el *Diagnóstico de Cultura Ciudadana del Área Metropolitana de Monterrey 2015*¹⁹, el diagnóstico realizado en 2010²⁰ fue un primer llamado de alerta sobre los bajos niveles de participación de la ciudadanía regiomontana. El trabajo combinado de gobierno y sociedad civil logró contrarrestar la indiferencia y para 2012 los indicadores de participación ciudadana mejoraron sustancialmente. El diagnóstico de 2015 muestra una recuperación de dicha confianza y un crecimiento sostenido de la participación. La ciudadanía regiomontana se muestra cada vez menos indiferente a los asuntos de su ciudad.

Propuestas para generar cultura de la legalidad y ciudadanía

Diferentes estudios del tema han demostrado la existencia de una estrecha relación de la manera con que se percibe a los conciudadanos, las autoridades, la ley y el otro con la manera como se actúa en la cotidianidad.

19. Corpovisionarios, *Diagnóstico de Cultura Ciudadana del Área Metropolitana de Monterrey 2015: Recuperando la Confianza*, [S.l.], 2015, disponible en: <https://tinyurl.com/y8c27yt6>, acceso en: 11 feb. 2019.

20. Centro de Investigaciones Económicas, Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), *op. cit.*, 6 sep. 2010.

La generación de leyes, el endurecimiento de ellas y el foco en combatir la corrupción a través de las leyes pueden no ser suficientes, se necesita darle certidumbre al ciudadano de que las leyes se aplican —eso conlleva a enfrentar la impunidad y aumentar la credibilidad de las autoridades.

En el tema familiar es apremiante recuperar el paradigma de que la educación es un trabajo que se realiza en el hogar. Los padres justifican la falta de cultura de la legalidad responsabilizando a la escuela e insistiendo en que es un problema de educación, como si esta fuera responsabilidad exclusiva de maestros e instituciones escolares o gubernamentales²¹.

En el área de educación básica, primaria y secundaria, se sugiere vincular la escuela con la comunidad: de esa manera se evita que los problemas de la comunidad se infiltren en la agenda escolar, como las riñas entre pandillas, las dificultades familiares extremas, como violencia doméstica, y otras como la prostitución, la drogadicción y la delincuencia organizada²².

El estudio de cultura de la legalidad en las empresas muestra la percepción de que es más sencillo implementar la cultura de la legalidad en las empresas que en el gobierno. Se proponen dos vías: en el plazo inmediato, la reglamentación, supervisión y sanción sin discriminar niveles organizacionales; en el largo plazo, el inculcar valores primero en la familia y luego en los sistemas educativos como refuerzo moral en el ejercicio profesional. Por otro lado, los valores de legalidad dentro de la organización deben de promoverse por parte de los directivos y propietarios para permear hacia niveles inferiores.

Con los medios de comunicación se requieren acuerdos para establecer políticas en la cobertura de temas de inseguridad y corrupción, para evitar que por competencia, *rating* o circulación se exacerbe una cobertura que no favorece la cultura de la legalidad, y capacitación de periodistas en terminología legal, normativas y marcos favorables a la cultura de la

21. Manuel Yarto Wong, *La Cultura de la Legalidad en la Familia Regiomontana*, Monterrey, 2010, disponible en: <https://tinyurl.com/y7dxtltu>, acceso en: 11 feb. 2019.

22. Yolanda Heredia-Ecorza y Juan Manuel Fernández-Cárdenas, *La Cultura de la Legalidad en Alumnos de Educación Básica del Área Metropolitana de Monterrey: Una Aproximación Diagnóstica*, Monterrey, 2010, disponible en: <https://tinyurl.com/y8kb6qwq>, acceso en: 11 feb. 2019.

legalidad, para incorporarlos adecuadamente en el contenido de sus noticias y programas²³.

En el ámbito del país es recomendable el establecimiento de la política anticorrupción como prioridad en la agenda nacional, así como claridad y predictibilidad de las reglas y sanciones, de igual manera aplicar la ley sin distinciones de actos pequeños y grandes ni personas importantes y ciudadanos comunes²⁴.

23. Centro de Investigación en Comunicación e Información (Cinco), Tecnológico de Monterrey, *Cultura de la Legalidad y Medios de Comunicación Regiomontanos y Nacionales*, Monterrey, 2010, disponible en: <https://tinyurl.com/yd3gp3pc>, acceso en: 11 feb. 2019.
24. María Amparo Casar, *México: Anatomía de la Corrupción*, 2. ed., Ciudad de México, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (mcci)/Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cide)/Instituto Mexicano para la Competitividad (imco), 2016.

As Constituições brasileiras e o Supremo Tribunal Federal: questões, dilemas e desafios históricos na construção do estado democrático de direito

WAGNER PINHEIRO PEREIRA¹

Respeitar a Constituição é muito mais do que apegar-se a um legalismo formal, satisfazendo-se com a existência de uma Constituição escrita e com o reconhecimento de sua superioridade na hierarquia das leis. O verdadeiro respeito implica a exigência de legitimidade do poder constituinte e do poder reformador, um compromisso permanente com os princípios expressos e implícitos na Constituição e a preocupação permanente com sua efetividade em todas as relações sociais, tendo em conta, no momento de aplicação a situações concretas, a evolução social dos valores nela consagrados. Esse respeito é indispensável para a proteção da dignidade humana e a consecução de uma ordem social justa, na qual as relações políticas e sociais sejam pautadas pelo Direito, estando garantido o efetivo respeito aos direitos fundamentais de todos os seres humanos.

DALMO DE ABREU DALLARI²

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, completou trinta anos em 2018. No entanto, a celebração da efeméride do trigésimo aniversário da Constituição Cidadã de 1988, aclamada no universo jurídico nacional e internacional por ter ampliado o rol dos direitos e garantias individuais e coletivos no ideal de construção

1. Historiador e professor de História da América Contemporânea e História da Arte e da Cultura Audiovisual no Instituto de História (IH) e no Instituto de Relações Internacionais e Defesa (Irid), ambos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Coordenador científico da Cátedra José Bonifácio da Universidade de São Paulo (USP), onde realiza pós-doutoramento no Instituto de Relações Internacionais (IRI). Coordenador do Laboratório de História, Cinema e Audiovisualidades (LHISCA) e editor-chefe da *Revista Poder & Cultura*.
2. Dalmo de Abreu Dallari, *A Constituição na Vida dos Povos: Da Idade Média ao Século XXI*, São Paulo, Saraiva, 2013, p. 13.

de uma cidadania plena para todos os brasileiros, foi permeada por uma atmosfera de medo, insegurança e intolerância decorrente de um sentimento generalizado de descrédito dos valores e princípios constitucionais e das instituições democráticas em razão da crise político-institucional vivenciada no Brasil contemporâneo.

O cenário de instabilidade política fez emergir dentro do próprio seio da sociedade brasileira um pensamento de caráter autoritário, que passou a se expressar em uma série de demandas e discursos antidemocráticos, tais como: o da “intervenção militar já!”, visto como uma forma eficaz de combater a corrupção no Brasil e de solucionar a crise político-institucional criada em torno do processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016); o da negação aos direitos de representatividade das minorias que, sob a égide de um discurso religioso fundamentalista, aponta que as questões de orientação sexual de grupos formados por lésbicas, *gays*, bissexuais, transexuais e *queers* (LGBTQ+) e de identidade de gênero devam ser tratadas como doenças contagiosas que precisam ser extirpadas definitivamente da sociedade brasileira; o do preconceito e discriminação de raças, etnias e gêneros que, recuperando um pensamento histórico racista, volta a ver os índios, os negros e as mulheres como socialmente inferiores; o da necessidade de um “presidente messiânico”, visto como um líder forte, íntegro e patriota que possa – livre das amarras burocráticas constitucionais e dos velhos conchavos político-partidários (o famoso “toma lá dá cá”) – combater a corrupção política, desenvolver a economia e diminuir as desigualdades sociais etc.

Durante o processo eleitoral brasileiro de 2018, vários meios de comunicação de massa (jornais, revistas, canais de televisão, emissoras de rádio, redes sociais etc.), percebendo que muitas das demandas sociais elencadas anteriormente encontraram um terreno fértil nesse cenário de crise e foram absorvidas pelos partidos políticos nacionais, passaram a divulgar matérias jornalísticas que alertavam diariamente seu público para o fato de que os candidatos presidenciais e seus correligionários estavam sugerindo em suas propostas de programa de governo e/ou declarações públicas a realização de amplas alterações na Constituição de 1988 que fragilizariam e colocariam em risco a democracia brasileira.



FIGURAS 1 A 6: O descrédito da sociedade brasileira na Constituição de 1988 vista pelos olhares dos cartunistas Miguel Paiva (1), Luiz Fernando Cazo (2 e 3) e Roque Sponholz (4, 5 e 6). As charges brasileiras têm sinalizado, desde a promulgação da Constituição de 1988, críticas à sua ineficácia, à sua difusa interpretação e à distância da “utopia democrática” de seus artigos com a realidade miserável de vida de parcela significativa da população brasileira. Da mesma forma, nos últimos anos, os cartunistas têm apontado, como seus principais inimigos e algozes, os militares (e a herança dos anos de chumbo do regime militar), o Poder Judiciário (representado especialmente pelos ministros do Supremo Tribunal Federal), a bancada evangélica e, finalmente, os candidatos presidenciais.

Os projetos de mudança do texto constitucional e até mesmo de “refundação da República” presentes em propostas de governo, discursos, debates e/ou entrevistas dos candidatos nas eleições presidenciais de 2018 espelharam o fenômeno sintomático das ondas autoritárias enfrentadas pelo constitucionalismo brasileiro ao longo de uma história repleta de momentos de instabilidade política e de crise democrática. Em virtude disso, o povo brasileiro passou a considerar a mudança dos textos constitucionais como uma oportunidade de resolução de todos os problemas nacionais, deixando de perceber que o texto constitucional não necessariamente precisa ser revisto e alterado, mas que os direitos fundamentais nele contidos e assegurados devem ser cumpridos integralmente. Da mesma forma, faz-se necessária uma reeducação política e cidadã do povo brasileiro.

Com base na percepção da forma como a Constituição de 1988 foi abordada nas eleições presidenciais de 2018, é possível traçar um diagnóstico sobre a saúde da democracia brasileira e perceber a vasta gama de questões, dilemas e desafios a serem enfrentados. Em síntese:

Autores e advogados brasileiros já defenderam nos últimos anos que é necessário haver revisão em tópicos da Carta Magna sobre representação política, o sistema eleitoral, a organização dos partidos e o pacto federativo – temas relevantes hoje, mas que não eram prioritários durante a elaboração do texto, em 1988.

Uma Assembleia Constituinte, no entanto, não pode tratar apenas de um assunto específico – como a reforma política –, e os resultados de sua convocação podem alterar todo o regimento jurídico do país, interferindo em políticas públicas, invalidando leis vigentes, reordenando o papel de instituições (como o Congresso Nacional) e Poderes (como o Judiciário) e colocando em nova perspectiva direitos antes garantidos.

A revisão constitucional pode reduzir avanços da democracia e favorecer governos autoritários, sobretudo num momento de divisão e polarização, segundo críticos³.

3. Mariana Vick e Ricardo Chapola, “Os Candidatos e Seus Planos de Reformar a Constituição”, *Nexo*, 1^o out. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/y4odfbjr>, acesso em: 11 fev. 2019.

Tendo-se em vista, portanto, a importância e a urgência da temática acerca do constitucionalismo brasileiro e da supremacia do Judiciário na construção do estado democrático de direito no Brasil, este artigo pretende realizar um estudo da evolução histórica das questões, dos dilemas e das perspectivas que permearam as Constituições brasileiras, enfocando tanto as de matriz democrática como as erigidas sob a égide do autoritarismo, além de desenvolver uma análise sobre o papel jurídico e político-institucional do Supremo Tribunal Federal, a mais alta instância do Poder Judiciário da República Federativa do Brasil, com base em uma análise que, realizando um mapeamento de sua criação e evolução histórica, privilegiará a relevância de seu papel institucional e de suas atribuições constitucionais, especialmente a de controle da constitucionalidade no Estado brasileiro ao longo de sua história institucional.

Constituição: palavras preliminares

Há uma série de fatores, que a lei não substitui, e esses são o estado mental da nação, os seus costumes, a sua infância constitucional...

MACHADO DE ASSIS⁴

A noção geral de “Constituição” possui uma longa historicidade – que pode remontar às civilizações da Antiguidade – e apresenta uma plêiade de significados muito diversificados na linguagem comum. A palavra “Constituição” tem origem no verbo latino *constituere*, que significa “constituir”, “estabelecer”, “firmar”, “formar”, “organizar”, “delimitar”⁵. Segundo Sahid Maluf, em seu sentido comum, ela indica o conjunto dos caracteres morfológicos, físicos ou psicológicos de cada indivíduo ou a formação material de cada coisa. Na Teoria Geral do Estado essa palavra tem dupla acepção:

4. Machado de Assis, “Notas Semanais, 1^a de Setembro de 1878”, em *Obra Completa*, Rio de Janeiro, Nova Aguilar, 2008, vol. IV, p. 468.
5. Flávio Martins Alves Nunes Júnior, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 157.

lato sensu, é o conjunto dos elementos estruturais do Estado, sua composição geográfica, política, social, econômica, jurídica e administrativa; e, *stricto sensu*, é a lei fundamental do Estado, ou seja, o corpo de leis que o rege, limitando o poder de governo e determinando sua realização⁶.

Por sua vez, em termos jurídicos,

Constituição deve ser entendida como a lei fundamental e suprema de um Estado, que contém normas referentes à estruturação do Estado, à formação dos poderes públicos, forma de governo e aquisição do poder de governar, distribuição de competências, direitos, garantias e deveres dos cidadãos. Além disso, é a Constituição que individualiza os órgãos competentes para a edição das normas jurídicas, legislativas ou administrativas⁷.

De acordo com o jurista Dalmo de Abreu Dallari, a ideia de um Estado constitucional é uma criação moderna, tendo surgido paralelamente ao Estado democrático e, em parte, sob influência dos mesmos princípios. Dessa forma, o autor indica que o movimento do constitucionalismo moderno teve suas raízes no desmoronamento do sistema político medieval e nas lutas contra os ilimitados poderes reais, simbolizados pela assinatura da Magna Carta de 1215, na Inglaterra, assim como por processos históricos como a Revolução Inglesa (1640), a Revolução Gloriosa (1688-1689), a Revolução Americana (1776) e a Revolução Francesa (1789), que conjugaram uma série de fatores determinantes para o aparecimento das Constituições e que, com base na obra dos filósofos contratualistas (principalmente Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau), influenciados pelo jusnaturalismo⁸, consagrariam a superio-

6. Sahid Maluf, *Teoria Geral do Estado*, São Paulo, Saraiva Educação, 2018, p. 227.

7. Alexandre de Moraes, *Direito Constitucional*, São Paulo, Atlas, 2012, p. 6.

8. “O termo ‘jusnaturalismo’ identifica uma das principais correntes filosóficas que tem acompanhado o direito ao longo dos séculos, fundada na existência de um direito natural. [...] Em suma, o jusnaturalismo basicamente defende que há, na sociedade, um conjunto de valores que não decorrem de uma norma jurídica emanada do Estado, ou seja, valores que independem do direito positivo, tendo validade em si. Legitimados por uma ética superior, estabelece limites à própria norma estatal. Tal crença contrapõe-se a outra corrente filosófica de influência mar-

ridade do indivíduo, dotado de direitos naturais inalienáveis que deveriam receber a proteção do Estado⁹.

Aí estão os três grandes objetivos, que, conjugados, iriam resultar no constitucionalismo: a afirmação da *supremacia do indivíduo*, a necessidade de *limitação do poder* dos governantes e a crença quase religiosa nas virtudes da razão, apoiando a busca da *racionalização do poder*. Este último objetivo, atuando como um instrumento para a criação das condições que permitissem a consecução dos demais, foi claramente manifestado pelos autores que mais de perto influíram na Revolução Francesa¹⁰.

No *Manual de Direito Constitucional*, Jorge Miranda sintetiza as várias correntes doutrinárias a serem tomadas para definir o sentido de Constituição:

[...] a) *concepções jusnaturalistas*: Constituição como expressão e reconhecimento no plano jurídico dos princípios e regras do Direito Natural; b) *concepções positivas* (prevalecentes de meados do século XIX até a Segunda Guerra Mundial, tendo como representantes Laband, Jellinek, Carré de Malberg e Kelsen) têm a Constituição como lei, tendo sobre as outras leis uma relação lógica de supraordenação; c) *concepções historicistas* têm a Constituição como a expressão da estrutura histórica de cada povo, tendo como autores Burke, De Maistre, Gierke; d) *concepções socio-lógicas*, que têm a Constituição como consequência dos mutáveis fatores sociais que condicionam o exercício do poder, com expressão em Lassalle, Sismondi e Lorenz von Stein; e) *concepções marxistas*, que têm a Constituição como superestrutura jurídica da organização econômica que prevalece em qualquer país, sendo um instrumento da ideologia da classe dominante; f) *concepções institucionalistas*, de Hauriou, Santi Romano, Burdeau e Mortari, têm a Constituição como expressão da organização social, seja como expressão das ideias duradouras na comunidade política, seja como ordenamento resultante das instituições, das forças e dos fins

cante, o positivismo jurídico [...]”. Cf. Antonio Bento Betioli, *Introdução ao Direito*, São Paulo, Saraiva Educação, 2018, p. 564.

9. Dalmo de Abreu Dallari, *Elementos de Teoria Geral do Estado*, São Paulo, Saraiva, 2016, pp. 196-197.

10. *Idem*, p. 197.

políticos; g) *concepção decisionista*, de Carl Schmitt, tem a Constituição como decisão fundamental, válida só por força do ato do poder constituinte; dentre outras¹¹.

As Constituições brasileiras e o Supremo Tribunal Federal: conformação histórica e controle de constitucionalidade

Num país onde as sublevações e os golpes de Estado se repetem, as constituições se sucedem e o estado de direito tem sido várias vezes interrompido por períodos de exceção; num país em que o Executivo, de tempos em tempos, ignora dispositivos constitucionais, dissolve o Congresso, governa por decreto, cria atos institucionais que contrariam a Constituição, declara estado de sítio durante o qual ficam suspensas as garantias constitucionais, prende e desterra cidadãos sem qualquer processo; num país cujos governantes se recusam às vezes a obedecer às decisões emanadas da mais alta Corte de Justiça, interferindo diretamente nela, negando-se a preencher vagas ou alterando o número de ministros — é de se esperar que esta funcione como uma caixa de ressonância que registra os ritmos agitados da história nacional.

EMÍLIA VIOTTI DA COSTA¹²

A história constitucional do Brasil é evidenciada pelo fato de que, quando ocorre uma mudança fundamental na estrutura de poder político nacional, uma nova Constituição é editada para dar a formulação jurídica em consonância à nova ordem instaurada. Nesse sentido, da Constituição Política do Império do Brasil de 1824¹³ (originada por ato imperial após a dissolução da Assembleia Constituinte de 1823 e outorgada pelo imperador dom Pedro I à nação brasileira) à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988¹⁴ (originada a partir de ampla mobilização e participação popular e abrangendo um vasto rol de direitos e garantias individuais e coletivos fun-

11. Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009, tomo II, pp. 66-67, *apud* Flávio Martins Alves Nunes Júnior, *op. cit.*, 2018, pp. 159-160 (grifos do autor).

12. Emília Viotti da Costa, *O Supremo Tribunal Federal e a Construção da Cidadania*, São Paulo, Instituto de Estudo Jurídico-empresariais (Ieje), 2001, p. 15.

13. Brasil, Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, disponível em: <https://tinyurl.com/ycyhu3s4>, acesso em: 11 fev. 2019.

14. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, disponível em: <https://tinyurl.com/mreyrqr>, acesso em: 11 fev. 2019.

damentais para a construção da cidadania no país), não há como dissociar a relação existente entre a evolução da história do direito constitucional e a da história política do Brasil, que se refletiram nas transformações profundas da própria concepção de Estado nacional brasileiro.

Ao longo de sua história, o Brasil já teve oito Constituições, e, delas, quatro foram democráticas e livremente votadas e promulgadas por Assembleias Constituintes (1891, 1934, 1946 e 1988), enquanto as outras quatro foram originadas de atos autoritários e ilegítimos de outorga (1824, 1937, 1967 e emenda constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969¹⁵). Além dessas Constituições, o Brasil teve mais duas de natureza provisória, provenientes de governos revolucionários: a Constituição provisória instituída pelo decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889¹⁶, decorrente da Proclamação da República; e a Constituição provisória instituída pelo decreto n. 19 398, de 11 de novembro de 1930¹⁷, decorrente da Revolução de 1930¹⁸.

Os primórdios do período pré-constitucional brasileiro

As origens da evolução constitucional brasileira, tendo-se em vista seu passado colonial, estiveram intrinsecamente ligadas à legislação portuguesa¹⁹

15. Brasil, emenda constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, disponível em: <https://tinyurl.com/y9sf6f2k>, acesso em: 11 fev. 2019.

16. Brasil, decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, disponível em: <https://tinyurl.com/y6y8v4dz>, acesso em: 11 nov. 2019.

17. Brasil, decreto n. 19 398, de 11 de novembro de 1930, disponível em: <https://tinyurl.com/yxcmbf4h>, acesso em: 11 fev. 2019.

18. Cf. Rodrigo César Rebello Pinho, *Da Organização do Estado, dos Poderes e Histórico das Constituições*, São Paulo, Saraiva, 2008, pp. 152-153; Uadi Lammêgo Bulos, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Saraiva Educação, 2018, p. 492.

19. Cabe destacar que a legislação civil aplicada no Brasil – desde a chegada dos portugueses em 22 de abril de 1500 até a promulgação do Código Civil brasileiro de 1916, que somente passou a vigorar em 1º de janeiro de 1917 – era a legislação portuguesa (Ordenações do Reino). Apesar da existência de uma ou outra legislação nacional, como o Código Criminal do Império de 1830 e o decreto n. 737, de 25 de novembro de 1850 (que versava sobre a aplicabilidade à lei material advinda com o Código Comercial de 1850), não havia propriamente dita uma legislação civil brasileira até o advento do Código Civil de 1916 na Primeira República. Cf.

– conhecida como Ordenações do Reino (ou Ordenações Reais) –, que vigorou no reino de Portugal entre os séculos xv e xvii. Segundo Cláudio de Cicco, essas ordenações eram um “conjunto de normas emanadas do rei de Portugal, a pedido das cortes de representantes do povo, unificando a dispersa e variada legislação feudal dos forais, costumes e leis gerais, numa só compilação que regesse o reino”²⁰.

Os três principais conjuntos de leis portuguesas impostas no Brasil foram: as Ordenações Afonsinas (ou Código Afonsino, que vigorou de 1446 até 1513); as Ordenações Manuelinas (ou Código Manuelino, que vigorou de 1513 até 1603); e as Ordenações Filipinas (ou Código Filipino, que vigorou das leis editadas de 1603 até a promulgação do Código Civil do marquês de Seabra, de 1867, em Portugal, e o advento do Código Civil de 1916, no Brasil, sendo essa data a prescrição da matéria civil, pois a Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, já havia revogado quase todas as Ordenações Filipinas).

A matriz portuguesa viria a influenciar ainda o nascente constitucionalismo brasileiro por meio do impacto representado pela Revolução Constitucionalista do Porto (1820) e pelos trabalhos realizados pelas Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa (1821-1822), assim como pela estrutura do Supremo Tribunal de Justiça de Portugal, que serviria de modelo inicial para a futura Suprema Corte do Brasil.

Afinal, o Supremo Tribunal Federal, ou Excelso Pretório, foi precedido, historicamente, pela Casa de Suplicação do Brasil (10 de maio de 1808 a 8 de janeiro de 1829), criada pelo príncipe regente, dom João de Bragança (futuro rei dom João vi), por um alvará de 10 de maio de 1808, quando da transferência da família real e da nobreza portuguesa para o Brasil, em 1808, por ocasião da invasão do reino de Portugal pelas tropas francesas

Brasil, lei n. 3 071, de 1ª de janeiro de 1916 (Código Civil), disponível em: <https://tinyurl.com/yb356xgq>, acesso em: 11 fev. 2019; Brasil, lei de 16 de dezembro de 1830 (Código Criminal), disponível em: <https://tinyurl.com/y2frwq38>, acesso em: 11 fev. 2019; Brasil, decreto n. 737, de 25 de novembro de 1850, disponível em: <https://tinyurl.com/y283f9sg>, acesso em: 11 fev. 2019; Brasil, lei n. 556, de 25 de junho de 1850, disponível em: <https://tinyurl.com/yxerl5vf>, acesso em: 11 fev. 2019.

20. Cláudio de Cicco, *História do Direito e do Pensamento Jurídico*, São Paulo, Saraiva, 2017, p. 164.

comandadas por Napoleão Bonaparte. Com tal transferência, todos os órgãos do Estado português foram transferidos para o Rio de Janeiro, inclusive a Casa da Suplicação, nome pelo qual era chamado o Supremo Tribunal de Justiça de Portugal. Transformando, então, a Relação do Rio de Janeiro na Casa da Suplicação do Reino de Portugal e, portanto, também do Império Ultramarino Português.

Esse decreto real, ao instituir o primeiro órgão de cúpula da Justiça brasileira, determinou que se findassem, na Casa da Suplicação do Brasil, “*todos os pleitos em ultima Instancia, por maior que seja o seu valor, sem que das ultimas sentenças proferidas em qualquer das Mezas da sobredita Casa se possa interpor outro recurso [...]*”, valendo referir que a alçada dessa elevada Corte judiciária estendia-se, não só aos processos instaurados no Brasil, mas, igualmente, às causas provenientes das “*Ilhas dos Açôres, e Madeira [...]*”²¹.

A Constituição Política do Império do Brasil (1824)

A evolução constitucional brasileira, embora possa ter suas origens remontadas até o período colonial, teve seu início propriamente dito na proclamação da independência política do Brasil em relação a Portugal (7 de setembro de 1822), pelo príncipe regente dom Pedro de Alcântara de Bragança (futuro imperador dom Pedro I do Brasil), momento que marcou o processo de construção político-institucional do Estado-nação brasileiro que daria origem à delimitação do território nacional, à forma monárquica de governo e suas instituições políticas, às regras que orientariam o convívio social, à definição da identidade nacional coletiva do cidadão brasileiro etc.

Na inauguração dos trabalhos da Assembleia Constituinte, o imperador dom Pedro I (1822-1831) proferiu um discurso em que já demonstrava que não aceitaria a inclusão de dispositivos que controlassem seu poder

21. Celso de Mello, *Notas Sobre o Supremo Tribunal (Império e República)*, Brasília, Supremo Tribunal Federal, 2014, p. 8 (grifos do autor).

na Constituição a ser elaborada, dando, assim, o tom ao qual ela deveria estar afinada ao declarar:

Como Imperador Constitucional, e muito especialmente como defensor perpétuo deste Império, disse ao povo no dia 1^a de dezembro do ano próximo passado, em que fui coroado e sagrado, que com a minha espada defenderia a Pátria, a Nação e a Constituição, se fosse digna do Brasil e de mim. Retifico hoje muito solenemente perante vós esta promessa, e espero, que me ajudeis a desempenhá-la, fazendo uma Constituição sábia, justa, adequada e executável, ditada pela razão, e não pelo capricho, que tenha em vista somente a felicidade geral, que nunca pode ser grande, sem que esta Constituição tenha bases sólidas, bases que a sabedoria dos séculos tenha mostrado, que são as verdadeiras para darem uma justa liberdade aos povos, e toda a força necessária ao poder executivo. Uma Constituição, em que os três poderes sejam bem divididos de forma, que não possam arrogar direitos, que lhes não compitam, mas que sejam de tal modo organizados, e harmonizados, que se lhes torne impossível, ainda pelo decurso do tempo, fazerem-se inimigos, e cada vez mais concorram de mãos dadas para a felicidade geral do Estado²².

Não havia sido um bom começo, deixando já anunciado que haveria um conflito entre dom Pedro e a Assembleia Constituinte caso a maioria dos deputados não cedesse aos desejos do imperador. Sob esse clima político tenso, em 3 de maio de 1823 tiveram início os trabalhos da Constituinte, presidida por Antônio Carlos Ribeiro de Andrada. Tão logo iniciaram os trabalhos na Constituinte, dois grupos se configuraram: de um lado, o chamado Partido Brasileiro, que propunha uma monarquia constitucional em que o imperador deveria se submeter às leis; de outro, o Partido Português, que defendia o fortalecimento do poder do imperador. Não eram partidos políticos propriamente ditos, mas correntes de opinião, que só estavam em pleno acordo em duas questões: a manutenção do regime escravocrata e a unidade territorial nacional.

22. Fala do Trono, mensagem do Imperador à Assembleia Geral Constituinte e Legislativa (maio de 1823), *apud* Flávia Lages de Castro, *História do Direito Geral e do Brasil*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2017, pp. 349-350.

Um esboço do projeto da Constituição foi apresentado em setembro de 1823 e recebeu o apelido jocoso de Constituição da Mandioca, pois “levava em conta a riqueza de uma sociedade rural e agrária, em que a farinha de mandioca era a moeda utilizada para calcular a renda dos produtores rurais”²³. A Constituição da Mandioca:

[...] previa o voto indireto e censitário, no qual os eleitores de primeiro grau (paróquia) tinham que provar uma renda mínima de 150 alqueires de farinha de mandioca, para eleger os eleitores de segundo grau (províncias), que necessitavam de uma renda mínima de 250 alqueires²⁴. Estes últimos elegiam os deputados e senadores, que precisavam de uma renda de 500 e 1 000 alqueires respectivamente. Além dessa característica ímpar, a “Constituição da Mandioca” tinha outras preocupações: limitar e reduzir os poderes do imperador, valorizando e ampliando os do legislativo; concentrar o poder político nas mãos da aristocracia rural (na medida em que somente os mais ricos fazendeiros podiam eleger os parlamentares). Outrossim, o projeto declarava a indissolubilidade do Legislativo, bem como transferia para esse o controle das Forças Armadas²⁵.

Os “brasileiros”, representados principalmente pelos irmãos Antônio Carlos de Andrada e José Bonifácio de Andrada e Silva, defendiam um poder limitado dos portugueses e do próprio imperador, que não poderia: ser governante de outro reino; dissolver o Parlamento; e comandar as Forças Armadas. Por sua vez, seria obrigado a acatar as decisões do Poder Legislativo. Além disso, José Bonifácio havia apresentado à assembleia um projeto que previa a civilização dos indígenas brasileiros e a extinção gradual da escravidão negra no Brasil.

23. Uadi Lammêgo Bulos, *op. cit.*, 2018, p. 493.

24. Segundo Flávio Martins Alves Nunes Júnior: “A escolha por essa medida (alqueires de farinha de mandioca) tinha uma dupla função: excluir os mais pobres do processo eleitoral, bem como excluir os portugueses que não eram proprietários de terra, mas comerciantes (que teriam sua renda em dinheiro, e não em propriedade rural)”. Cf. Flávio Martins Alves Nunes Júnior, *op. cit.*, 2018, p. 293, nota 21.

25. *Idem, ibidem*.

A intenção manifestada pela Assembleia Constituinte de elaborar uma Constituição que diminuía o poder imperial causou profunda irritação em dom Pedro I, que, com o apoio das tropas imperiais, decretou a dissolução dos trabalhos da Constituinte em 12 de novembro de 1823, em episódio que ficou conhecido como a Noite da Agonia.

Diante do descontentamento provocado pela violenta dissolução da Assembleia Constituinte, dom Pedro apressou-se em instaurar um conselho de Estado, formado por seis ministros e quatro homens de sua confiança, para finalizar os trabalhos da Constituinte. Foram quarenta dias de trabalho até que dom Pedro I outorgou a Constituição Política do Império do Brasil, em 25 de março de 1824.

O Diploma Constitucional do Império foi fortemente influenciado pelas ideias de Clermont-Tonnerre e Benjamin Constant, sobretudo na formulação da dinâmica e estrutura do Poder Moderador (Poder Real, segundo Constant), que pode ser interpretado como o instrumento institucional encontrado pelo imperador para perpetuar-se no poder e cuja organização representou a fonte vital da Constituição de 1824²⁶.

A Carta Imperial indicava uma divisão de poderes, como era de esperar de uma monarquia que desejava ser constitucional, nos moldes iluministas, enquanto, indo além de Montesquieu, que apontava serem ideais três poderes, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, a primeira Constituição brasileira interpõe um quarto poder – o Poder Moderador²⁷ –, apresentado pelo artigo 98 da seguinte forma:

26. Uadi Lammêgo Bulos, *op. cit.*, 2018, p. 492.

27. Segundo Flávia Lages de Castro: “A ideia de outros poderes além dos três indicados por Montesquieu, que acabou sendo parcialmente aplicada na Constituição Outorgada é do suíço Benjamin Constant, que indica cinco poderes: ‘Até agora, têm se distinguido três poderes em tais organizações políticas. De minha parte, distingo cinco, de naturezas diferentes, numa monarquia constitucional: primeiro, o poder real; segundo, o poder executivo; terceiro, o poder representativo da continuidade; quarto, o poder representativo da opinião; quinto, o poder de julgar. O poder representativo da continuidade reside numa assembleia hereditária; o poder representativo da opinião, em uma assembleia eleita; o poder executivo está confiado aos ministros; o poder de julgar, aos tribunais. Os dois primeiros poderes fazem a lei; o terceiro cuida de sua execução geral e o quarto julga os casos particulares. O poder real está acima destes quatro poderes; autoridade ao mesmo tempo superior e intermediária, interessado em manter o equilíbrio, e com a máxima preocupação de conservá-lo’”. Cf. Benjamin Constant,

Além disso, para reforçar o autoritarismo de dom Pedro I, o artigo 99 da Constituição de 1824 estabelecia ainda que “a Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Ele não está sujeito a responsabilidade alguma”. A ele incumbia nomear os senadores, dissolver a Câmara dos Deputados, nomear e demitir ministros de Estado e, ainda, suspender juízes por queixas contra eles feitas. Os juízes não dispunham das garantias da inamovibilidade e da irredutibilidade de vencimentos. O voto, nesse regime, era censitário e reconhecido a pouco mais de 1% da população²⁹.

Em síntese, o Poder Moderador se sobrepunha ao Executivo, ao Legislativo e ao Judiciário, inspecionando toda a organização política do país e todos os atos do poder público. No caso da esfera judicial, o artigo 163 da Constituição fazia menção aos projetos originários do que viria a ser o Supremo Tribunal Federal:

Na Capital do Império, além da *Relação*, que deve existir, assim como nas demais Províncias, haverá também um Tribunal com a denominação de – *Supremo Tribunal de Justiça* – composto de Juízes Letrados, tirados das *Relações* por suas antiguidades; e serão condecorados com o Título de Conselho. Na primeira organização poderão ser empregados neste Tribunal os Ministros daqueles, que se houverem de abolir³⁰.

Apesar da criação do Supremo Tribunal de Justiça (9 de janeiro de 1829 a 27 de fevereiro de 1891), segundo ordem constitucional regulamentada por carta de lei imperial de 18 de setembro de 1828³¹ e instalado no dia 9 de janeiro de 1829, funcionando na Casa da Câmara do Senado e, posteriormente, no Palácio da Relação, na rua do Lavradio, a Constituição de 1824 não apresentava nenhuma ferramenta de controle de constitucionalidade de atos do poder público a ser realizado pelo Judiciário. Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

29. Paulo Gustavo Gonet Branco, “Noções Introdutórias”, em Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Saraiva Educação, 2018, p. 97.

30. Brasil, Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, art. 163 (grifos nossos).

31. Brasil, lei de 18 de setembro de 1828, disponível em: <https://tinyurl.com/y58rq7cs>, acesso em: 11 fev. 2019.

Controle de constitucionalidade é a *verificação da adequação de um ato jurídico* (particularmente da lei) à Constituição. Envolve a verificação tanto dos *requisitos formais* – subjetivos, como a competência do órgão que o editou – objetivos, como a forma, os prazos, o rito observado em sua edição – quanto aos *requisitos substanciais* (*materiais*) – respeito aos direitos e às garantias consagradas na Constituição – de constitucionalidade do ato jurídico³².

No caso da Constituição de 1824, pelo contrário, era atribuído ao Poder Legislativo, segundo o artigo 15, incisos VIII e IX, da Carta Magna, a função de “Fazer Leis, interpretá-las, suspendê-las, e revogá-las”, assim como “Velar na guarda da Constituição”. Dessa maneira, o Poder Judiciário não era constitucionalmente competente para ser o guardião da Constituição, como ocorre nos dias atuais. Além disso, segundo o ministro Celso de Mello,

A nomeação dos Ministros do *Supremo Tribunal de Justiça* (Império) não dependia de prévia aprovação do Senado do Império. O Presidente do *Supremo Tribunal de Justiça* era escolhido pelo Imperador, dentre os membros do *Tribunal*, para um período de três (3) anos (*Lei Imperial* de 18/9/1828)³³.

Dessa forma, o Poder Judiciário não era constitucionalmente competente nem possuía o espaço institucional para realizar o controle de constitucionalidade, já que era a figura do imperador, revestida pelo Poder Moderador, a quem cabia garantir a plena divisão dos poderes, fiscalizando os atos e as omissões de cada um deles. Portanto, conforme explicitou Clèmerson Merlin Clève:

[...] o dogma da “soberania do Parlamento”, a previsão de um Poder Moderador e mais a influência do direito público europeu, notadamente inglês e francês, sobre os homens públicos brasileiros, inclusive os operadores jurídicos, explicam

32. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Saraiva, 2008, p. 30 (grifos do autor).

33. Celso de Mello, *op. cit.*, 2014, p. 19 (grifos nossos).

a inexistência de um modelo de fiscalização jurisdicional da constitucionalidade das leis no Brasil ao tempo do Império³⁴.

A Constituição de 1824 instituiu também a forma unitária de Estado, privilegiando a centralização político-administrativa, a forma de governo monárquica, e consagrou a religião católica como a oficial do Império, todavia assegurando a prática de cultos domésticos e particulares para outras religiões, com a condição de não edificar templos³⁵. Paulo Bonavides e Paes de Andrade assinalam outro ponto importante sobre a Constituição de 1824: sua “sensibilidade precursora para o social”³⁶, que pode ser percebida, por exemplo, no título 8º – “Das Disposições Gerais, e Garantias dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros” –, no qual, entre seus artigos, encontrava-se a preocupação em garantir os socorros públicos (art. 179, inciso xxxi), a instrução primária e gratuita a todos os cidadãos (art. 179, inciso xxxii), além de colégios e universidades, onde se ensinariam os elementos das ciências, letras e artes (art. 179, inciso xxxiii). Assim, concluem os autores:

A Constituição do Império foi, em suma, uma Constituição de três dimensões: a primeira, voltada para o passado, trazendo as graves sequelas do absolutismo; a segunda, dirigida para o presente, efetivando, em parte e com êxito, no decurso de sua aplicação, o programa do Estado liberal; e uma terceira, à primeira vista desconhecida e encoberta, pressentindo o futuro, conforme acabamos de apontar³⁷.

Em síntese, a dissolução da Assembleia Constituinte e a imposição da Constituição de 1824 conferiram a dom Pedro um papel de preeminência na condução política do Brasil independente. Contudo, a independência

34. Clèmerson Merlin Clève, *A Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1995, pp. 63-64, *apud* Pedro Lenza, *Direito Constitucional Esquemático*, São Paulo, Saraiva Educação, 2018, p. 265.

35. Uadi Lammêgo Bulos, *op. cit.*, 2018, p. 493.

36. Paulo Bonavides e Paes de Andrade, *História Constitucional do Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1991, p. 100.

37. *Idem*, p. 101.

política não modificou a sociedade brasileira, pois ela continuou sendo uma sociedade escravista, em que a aristocracia permanecia como classe social privilegiada, o negro e o índio não eram considerados cidadãos e o povo não tinha o direito de participar das decisões políticas, nem mesmo o direito de votar, já que não tinha renda para tanto. Apesar disso, Octaciano Nogueira observa:

Examinada sob o aspecto de sua eficácia, considerada a partir de sua vigência, a Constituição brasileira de 1824 foi a de maior duração das sete que tivemos. Ao ser revogada pelo governo republicano, em 1889, depois de 65 anos, era a segunda Constituição escrita mais antiga do mundo, superada apenas pela dos Estados Unidos³⁸.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891)

A Proclamação da República brasileira pelo marechal Deodoro da Fonseca, ocorrida em 15 de novembro de 1889 – em cenário em que, nas palavras do jornalista Aristides Lobo, “o povo assistiu tudo aquilo bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava. Muitos acreditavam sinceramente estar vendo uma parada”³⁹ – e formalizada pela edição do decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, do governo provisório republicano⁴⁰, redigido por Rui Barbosa, foi o ponto de partida jurídico-político para a consolidação e a institucionalização da ordem republicana no Brasil.

Por determinação do governo provisório, foi instituída a chamada Comissão dos Cinco, encarregada de elaborar o anteprojeto da primeira Constituição republicana do Brasil. Os três anteprojotos elaborados pelos

38. Octaciano Nogueira, *Constituições Brasileiras*, Brasília, Senado Federal, 2018, vol. 1: *A Constituição de 1824*, pp. 9-10.

39. Rui Barbosa *apud* Rodrigo César Rebello Pinho, *op. cit.*, 2008, p. 156.

40. Rodrigo César Rebello Pinho aponta que o Brasil, em dois momentos históricos, foi regido por Constituições provisórias: “após a Proclamação da República, com o Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, e após a Revolução de 1930, com o Decreto n. 19 398, de 11 de novembro de 1930. Como aponta José Celso de Mello Filho, a ordem constitucional anterior, nesses dois momentos históricos, foi substituída por instrumentos jurídicos que, ‘emanados de governos revolucionários, representaram, em nossa história política, documentos dotados de inegável força constitucional’”. Cf. *idem*, p. 169.



FIGURA 9: Aurélio de Figueiredo, *Compromisso Constitucional*, 1896, óleo sobre tela, 330 × 257 cm. A obra foi uma encomenda do governo ao pintor paraibano para decorar o Palácio do Catete, no Rio de Janeiro, recém-transformado em sede da Presidência da República. A pintura retrata a assinatura da primeira Constituição da República — a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Na tela, vemos personagens importantes que participaram daquela Assembleia Nacional Constituinte e que viriam a ser os quatro primeiros presidentes da República: ao centro (figura mais destacada ao alto), Prudente de Moraes, presidente da Assembleia Nacional Constituinte de 1891 e primeiro presidente civil do Brasil (1894-1898); ao lado deste, em trajes militares e fazendo seu juramento constitucional, Deodoro da Fonseca, primeiro presidente da República (1889-1891); ao lado dele, também em trajes militares, Floriano Peixoto, primeiro vice-presidente e, depois, segundo presidente militar do Brasil (1891-1894); e, na extrema direita inferior, o segundo presidente civil, Campos Sales (1898-1902). FIGURA 10: Angelo Agostini, *A Constituição*, 1890. A ilustração publicada na *Revista Ilustrada*, em junho de 1890, retrata uma previsão do que somente ocorreria em 24 de fevereiro de 1891: a pátria brasileira recebendo a Constituição de Deodoro da Fonseca, que tem ao lado Rui Barbosa, um dos grandes responsáveis pela redação do texto constitucional republicano de 1891.

membros da Comissão dos Cinco acabaram reduzidos a um só, sob forte inspiração na Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, e foi submetido ao crivo governamental, em que passou pela minuciosa redação final de Rui Barbosa, então ministro da Fazenda. A redação do anteprojeto foi trabalhada, chegando a sofrer modificações em sua estrutura, e o próprio marechal Deodoro discutiu várias de suas disposições, mostrando-se hostil a todas que afetassem a autoridade, em especial a separação entre o Executivo e o Legislativo, pois discordava da ideia de que o chefe de governo não tivesse a faculdade de dissolver o Congresso Nacional.

A partir de 15 de novembro de 1890, o Congresso Nacional Constituinte funcionou no que fora o Palácio Imperial (hoje, a Quinta da Boa Vista, no Rio de Janeiro), até 24 de fevereiro de 1891, quando, não sem debates e divisões internas, a primeira Constituição republicana foi promulgada, erigida sobre o propósito de consolidar o regime republicano e o modo de ser federal do Estado⁴¹:

A *Constituição de 1891* definiu as bases institucionais do novo regime – presidencialismo, federalismo e sistema bicameral – e implementou uma série de mudanças, para bem marcar a ruptura. A Igreja separou-se do Estado, e introduziu-se o registro civil de nascimentos, casamentos e mortes. A proposta federalista, por sua vez, organizava o novo regime em bases descentralizadas, dando às antigas províncias, agora transformadas em estados, maior autonomia e controle fiscal, e jogava por terra a crença no centralismo monárquico como agente de coesão nacional.

A agenda republicana substituiu o Poder Moderador – a chave da organização política do Império – pelo princípio da divisão e do equilíbrio entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, garantiu a liberdade religiosa, extinguiu a vitaliciedade do Senado e aprovou o sufrágio universal, em lugar do sistema censitário até então vigente. O debate em torno da restrição do direito ao voto seguiu o entendimento já praticado durante o Império: só seriam considerados eleitores os brasileiros adultos, do sexo masculino, que soubessem ler e escrever. Além do voto das mulheres, estava proibido o voto dos mendigos, dos soldados, praças e

41. Paulo Gustavo Gonet Branco, *op. cit.*, 2018, p. 97.

sargentos, e o dos integrantes das ordens religiosas que impunham a renúncia à liberdade individual.

Contudo, certas características vindas de longa data persistiram e foram até aprimoradas. Uma delas era o perfil oligárquico da nação: novas leis eleitorais mantiveram o número reduzido de eleitores e cidadãos elegíveis para os cargos públicos⁴².

É nesse cenário, segundo destaca Luiz Guilherme Marinoni, que:

O *habeas corpus*, já previsto pelo Código Criminal de 1830, aparece pela primeira vez como garantia constitucional. Inicialmente relacionado unicamente à tutela da liberdade física, foi utilizado de modo a proteger outras situações, como a liberdade do exercício de profissão, chegando a ser usado para dar tutela à “posse de direitos pessoais”, o que fez surgir, pelas mãos da inteligência e do espírito criativo de Rui Barbosa, a denominada “doutrina brasileira do *habeas corpus*”⁴³.

Por sua vez, outra inovação da Constituição de 1891⁴⁴ foi a criação do Supremo Tribunal Federal, apresentado nos artigos 55 a 62, que introduziu a noção de controle de constitucionalidade das leis a ser exercido pelo Poder Judiciário:

42. Lilia M. Schwarcz e Heloisa M. Starling, *Brasil: Uma Biografia*, São Paulo, Companhia das Letras, 2015, pp. 319-320 (grifo nosso).

43. Luiz Guilherme Marinoni, “Controle de Constitucionalidade”, em Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Saraiva Educação, 2018, p. 974. Segundo Alexandre de Moraes: “*Habeas corpus* eram as palavras iniciais da fórmula do mandado que o Tribunal concedia e era endereçado a quantos tivessem em seu poder ou guarda o corpo do detido, da seguinte maneira: ‘Tomai o corpo desse detido e vinde submeter ao Tribunal o homem e o caso’”. Cf. Alexandre de Moraes, *op. cit.*, 2012, p. 132. Já Gilmar Ferreira Mendes destaca o tratamento desse “remédio constitucional” durante a vigência da primeira Constituição republicana, citando o relatório do ministro Canuto Saraiva: “O *habeas corpus*, conforme o preceito constitucional, não se restringe a garantir a liberdade individual, contra a prisão ou a ameaça de prisão ilegais, ampara, também, outros direitos individuais contra o abuso ou violência da autoridade. Em casos semelhantes ao atual, o Tribunal tem concedido o ‘*habeas corpus*’ para garantir a posse e exercício do Vereador eleito, impedido pela autoridade de exercitar o cargo [...]”. Cf. Gilmar Ferreira Mendes, “Controle de Constitucionalidade”, em Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, *op. cit.*, 2018, p. 1220.

44. Brasil, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, disponível em: <https://tinyurl.com/7vhjetd>, acesso em: 11 fev. 2019.

O *Supremo Tribunal Federal*, organizado com fundamento no Decreto n. 848, de 11/10/1890, editado pelo Governo Provisório da República, teve a sua instituição prevista na *Constituição republicana de 1891* (arts. 55 e 56), havendo sido instalado em 28/2/1891, quando realizou a sua primeira sessão plenária, sob a Presidência interina do Ministro Sayão Lobato (Visconde de Sabará), que, até então, presidira ao *Supremo Tribunal de Justiça* (Império). Nessa mesma sessão plenária, aberta às 13 horas, o *Supremo Tribunal Federal* elegeu o seu primeiro Presidente, que foi o Ministro Freitas Henriques, natural da Bahia⁴⁵.

Com o fim do regime monárquico foi necessária a definição de a quem caberia a última instância para a resolução de conflitos públicos e privados, já que essa função era exercida anteriormente pelo imperador, por causa do Poder Moderador. Dessa forma, na emenda à Constituição de 1891, publicada no *Diário do Congresso Nacional* em 4 de setembro de 1926⁴⁶, destacou-se no artigo 60, § 1º, alínea *a*, que:

Das sentenças das justiças dos Estados em última instância haverá recurso para o Supremo Tribunal Federal:

a) quando se questionar sobre a vigência ou a validade das leis federais em face da Constituição e a decisão do Tribunal do Estado lhes negar a aplicação.

Assim, a Constituição de 1891 reconhecia que tanto as justiças da União como as justiças dos estados poderiam julgar a legitimidade das leis, cabendo ao Supremo a possibilidade de confirmar ou revogar a decisão por meio de recurso.

A Constituição de 1891 criou a Justiça Federal, ao lado da Estadual, situando o Supremo Tribunal Federal (STF) no ápice do Poder Judiciário. Ao STF cabia, além de competências ordinárias, julgar recursos de decisões de juízes e tribunais federais e recursos contra decisões da Justiça estadual que questionassem a validade ou a

45. Celso de Mello, *op. cit.*, 2014, p. 10 (grifos nossos).

46. Brasil, emenda constitucional de 3 de setembro de 1926, disponível em: <https://tinyurl.com/y6js39d3>, acesso em: 11 fev. 2019.

aplicação de lei federal. Também lhe foi atribuída competência recursal para os processos em que atos estaduais fossem confrontados com a Constituição Federal. Os juízes não mais poderiam ser suspensos por ato do Executivo, tendo-lhes sido asseguradas a vitalidade e a irredutibilidade de vencimentos⁴⁷.

Nesse sentido, o regime republicano acabou por inaugurar uma nova concepção para o controle de constitucionalidade, decorrente da influência do direito americano sobre personalidades marcantes como a de Rui Barbosa e que foi decisiva para a consolidação do modelo de controle difuso da constitucionalidade, consagrado já na chamada Constituição provisória de 1890⁴⁸ (art. 58, § 1º, alíneas *a* e *b*), pelo qual cabe ao Poder Judiciário declarar uma lei inconstitucional na análise de um caso concreto⁴⁹.

Contudo, a atuação do Supremo Tribunal Federal enfrentou questões e momentos muito difíceis na época da Primeira República (1889-1930):

Durante o governo de Floriano Peixoto, o Brasil foi submetido a decretações de estado de sítio com prisões arbitrárias e penas de desterro e exílio para adversários políticos do presidente. Foi nessa época que surgiu a chamada doutrina brasileira do *habeas corpus*, devido à extensão que foi sendo dada ao instituto enquanto defesa dos direitos inscritos na Constituição, por grande influência de Rui Barbosa, que chegou a impetrar o *writ*⁵⁰ até a favor de seus adversários e para a proteção da liberdade de imprensa. As diversas intervenções que o Supremo Tribunal Federal foi submetido nesse período revelam o desconforto que provocou. Floriano Peixoto deixou de preencher as vagas de ministros que foram se aposentando, impedindo que a Corte atingisse o quórum mínimo para deliberação, assim como não

47. Paulo Gustavo Gonet Branco, *op. cit.*, 2018, p. 97.

48. Brasil, decreto n. 510, de 22 de junho de 1890, disponível em: <https://tinyurl.com/yxuqtg57>, acesso em: 11 fev. 2019.

49. Cf. Gilmar Ferreira Mendes, *op. cit.*, 2018, p. 1 217; Flávio Martins Alves Nunes Júnior, *op. cit.*, 2018, p. 305.

50. Segundo Alexandre de Moraes: “Também se utiliza, genericamente, a terminologia *writ*, para se referir ao *habeas corpus*. O termo *writ* é mais amplo e significa, em linguagem jurídica, mandado ou ordem a ser cumprida”. Cf. Alexandre de Moraes, *op. cit.*, 2012, p. 132.

cumpriu decisões relativas a alguns *habeas corpus*. Posteriormente, o Presidente Hermes da Fonseca também deixou de acatar decisões do STF⁵¹.

A partir de 1910, Rui Barbosa propôs a revisão da Constituição de 1891, sugerindo, entre outros pontos, a unificação da legislação processual, a unificação da magistratura e garantias efetivas a esta, restrições ao estado de sítio e autorização do veto parcial. O movimento revisionista visava maior democratização e liberalização das instituições. Por ironia da história, a única reforma, de 1926, veio dar mais vigor aos poderes institucionais do presidente da República, no sentido oposto ao do reformador⁵².

Além disso, a mentira do processo eleitoral, em decorrência da política dos governadores e da atuação autoritária dos coronéis, agravadas pelas alterações fraudulentas no resultado das eleições pelo *voto de bico de pena*, já que o relatório das urnas era alterado pelas poderosas elites político-econômicas e pelas *degolas* na apuração pelo Congresso, assim como as intervenções federais, com base no artigo 6º da Constituição, e a alteração no jogo político nacional entre ao menos as seis grandes oligarquias agrárias regionais — São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Rio de Janeiro — na presidência da República por meio da política do café com leite⁵³ foram, indubitavelmente, fatores que serviram para o desencanto geral da sociedade brasileira com respeito às instituições políticas criadas pela Constituição de 1891. Afinal, apesar da mudança da forma governamental, na prática, o exercício do poder político manteve-se com os mesmos dominantes de outrora.

Refletindo sobre o cenário político da Primeira República e o legado da Constituição de 1891, Paulo Bonavides e Paes de Andrade apontam que

51. Marcela Albuquerque Maciel, “O Papel do Supremo Tribunal Federal no Estado Brasileiro”, *Revista Jus Navigandi*, ano 15, n. 2 723, 15 dez. 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/y5lanjw3>, acesso em: 11 fev. 2019.

52. Aliomar Baleeiro, *Constituições Brasileiras*, Brasília, Senado Federal, 2018, p. 57, vol. 2: *A Constituição de 1891*.

53. Para uma visão renovada da historiografia sobre a política do café com leite, cf. Marcos Napolitano, *História do Brasil República: Da Queda da Monarquia ao Fim do Estado Novo*, São Paulo, Contexto, 2016, pp. 30-31.

as formulações encampadas pela Constituição eram teóricas e distantes da realidade político-social brasileira, pois “as elites fizeram então da sociedade um laboratório constitucional”⁵⁴:

Até mesmo as formas mais puras da construção liberal cedo se esclerosaram. Na região de governo, a força atrativa de um só poder aglutinava as oligarquias estaduais, e logo se manifestaria visível e ostentosa na pessoa do Presidente da República. Era este um monarca sem coroa, um rei sem trono. As instituições mesmas se revelavam impotentes para romper a tradição, o costume, a menoridade cívica, os vícios sociais ingênuos, que faziam a República parecer a desforra do passado. A lição era esta: ninguém decreta a supressão histórica da realidade, com lápis e papel, ao abrigo macio das antecâmaras do poder⁵⁵.

Avaliação compartilhada por Ingo Wolfgang Sarlet:

Uma avaliação sumária da primeira Constituição republicana permite afirmar que, a despeito do considerável tempo de vigência da Constituição, de 24.02.1891 até 11.11.1930, o descompasso entre o texto constitucional e a realidade social, econômica, política e cultural brasileira acabou sendo uma das marcas características desse período. Por outro lado, há quem seja mais generoso com a nossa primeira fase republicana e a Carta de 1891, admitindo que, a despeito de todos os percalços vivenciados a Constituição ainda assim possibilitou a consolidação das instituições nacionais e do Estado brasileiro⁵⁶.

54. Paulo Bonavides e Paes de Andrade, *op. cit.*, 1991, p. 8, *apud* André Ramos Tavares, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Saraiva Educação, 2018, p. 88.

55. Paulo Bonavides e Paes de Andrade, *op. cit.*, 1991, pp. 249-251, *apud* André Ramos Tavares, *op. cit.*, 2018, pp. 88-89.

56. Ingo Wolfgang Sarlet, “O Constitucionalismo Brasileiro em Perspectiva Histórico-evolutiva: Da Constituição Imperial de 1824 à Assim Chamada ‘Constituição-cidadã’ de 1988”, em Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, *op. cit.*, 2018, p. 244.

A chamada Primeira República (popularmente conhecida como República Velha) teve seu fim com a Revolução de 1930, que instituiu o governo provisório nos termos do decreto n. 19 398, de 11 de novembro de 1930⁵⁷, levando Getúlio Vargas ao poder.

Como realça Afonso Arinos de Melo Franco, “Esse diploma legislativo, chamado impropriamente *decreto* (denominação que, no Direito Público brasileiro, tem antes um sentido mais restrito, executivo e regulamentar), é, na verdade, uma lei constitucional provisória oriunda de um poder de fato. Esta lei, redigida na sua maior parte pelo ilustre jurista Dr. Levi Carneiro, ao mesmo tempo que estabelece uma certa limitação jurídica aos poderes discricionários do Governo Provisório, determina, em linhas gerais, o quadro das relações jurídicas e particulares, tais como se deveriam manter após a queda da Constituição de 1891.

Tal “Constituição Provisória” subsistiu até 16 de julho de 1934, quando da promulgação da nova Carta Política. [...] Ou seja, durante um período de quatro anos, o País subsistiu sem qualquer Constituição em sentido formal, exceto um decreto que lhe fazia as vezes, sem, porém, impor verdadeiras limitações ao poder do chefe do Governo Provisório⁵⁸.

Indubitavelmente, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)⁵⁹ é resultado direto da Revolução de 1930 e, principalmente, da Revolução Constitucionalista de 1932, que proclamou a necessidade de uma Constituição para limitar o governo e, em especial, os poderes do presidente da República, que naquele momento já se encontravam bastante centralizados por Getúlio Vargas.

A Constituição de 1934 se destaca por marcar a introdução do constitucionalismo social no Brasil, tendo sido, apesar de sua efêmera vigência

57. Brasil, decreto n. 19 398, de 11 de novembro de 1930, disponível em: <https://tinyurl.com/yxcmfb4h>, acesso em: 11 fev. 2019.

58. André Ramos Tavares, *op. cit.*, 2018, pp. 90-91 (grifo do autor).

59. Brasil, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, disponível em: <https://tinyurl.com/h9u5q8e>, acesso em: 11 fev. 2019.

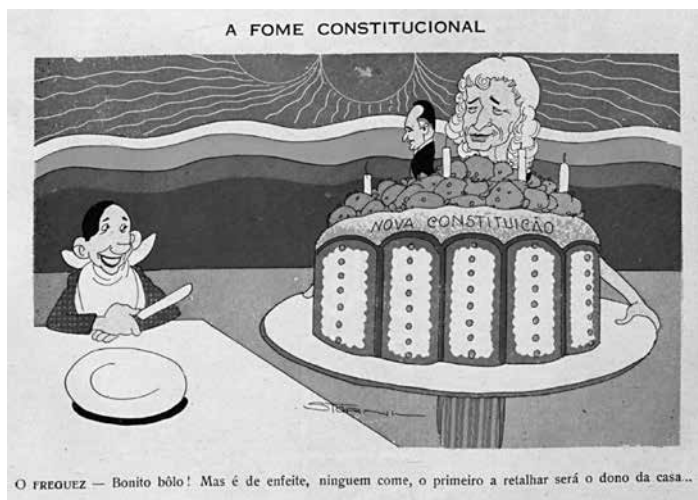


FIGURA 11: Alfredo Storni, A Fome Constitucional, 1934. Publicada em 31 de março de 1934 na revista Careta, a charge realiza uma alusão à Constituição do mesmo ano. Na legenda original lê-se: “O FREGUEZ — Bonito bôlo! Mas é de enfeite, ninguém come, o primeiro a retalhar será o dono da casa...” Ou seja, o bolo representava a nova Constituição de 1934, que, apesar de seus ideais democráticos e da instituição de direitos sociais arrojados para a época, era um “enfeite” do qual ninguém usufruiria, já que o presidente Getúlio Vargas, o “dono da casa”, que aparece como uma miniatura em cima do bolo, seria o primeiro a retalhá-la.

(1934-1937), a mais criativa das Constituições brasileiras e a que, até então, havia mostrado o maior comprometimento com a noção de um Estado social e com a incorporação, de forma perene, dos direitos sociais no constitucionalismo brasileiro. Foi influenciada, respectivamente, pelos seguintes textos constitucionais: Constituição da República de Weimar (1919), Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos (1917), Constituição da República Espanhola (1931), Constituição Federal Austríaca (1920) e o texto constitucional soviético (1918)⁶⁰.

A Constituição promulgada em 16 de julho de 1934 trazia a marca gestulista das diretrizes sociais e adotava as seguintes medidas: maior poder ao governo federal; voto obrigatório e secreto a partir dos 18 anos, com

60. Ingo Wolfgang Sarlet, *op. cit.*, 2018, p. 245.

direito de voto às mulheres, mas mantendo a proibição do voto aos mendigos e analfabetos; criação da Justiça Eleitoral e da Justiça do Trabalho; criação de leis trabalhistas (como a instituição do salário mínimo, estabelecendo jornada de trabalho de oito horas diárias, repouso semanal e férias remuneradas); mandado de segurança e ação popular.

Depois da Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas, o governo provisório decidiu, pelo decreto n. 19 656, de 3 de fevereiro de 1931⁶¹, reduzir o número de ministros para onze. Já a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934) introduziu profundas e significativas alterações no sistema de controle de constitucionalidade⁶², assim como, desejando emprestar maior fidelidade ao modelo americano, que já servira de inspiração à Carta de 1891, preferiu a denominação “Corte Suprema”⁶³, deixando de lado a nomenclatura “Supremo Tribunal Federal”; e manteve a redução do número de ministros para onze, ampliando, ainda, a faixa de competência da Corte para processar e julgar, quer originariamente, quer em grau de recurso⁶⁴.

A *Constituição de 1934*, mantendo o sistema de controle difuso, estabeleceu, além da ação direta de inconstitucionalidade interventiva, a denominada cláusula de reserva de plenário (a declaração de inconstitucionalidade só poderia ser pela maioria absoluta dos membros do tribunal) e a atribuição ao Senado Federal de competência para suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou ato declarado inconstitucional por decisão definitiva⁶⁵.

O artigo 76, no inciso III, alíneas *b* e *c*, conservava a competência da Corte Suprema para julgar e recusar a inconstitucionalidade anteriormente decretada pelos tribunais ordinários. Porém, o artigo 179 estipulava que

61. Brasil, decreto n. 19 656, de 3 de fevereiro de 1931, disponível em: <https://tinyurl.com/y4hrxbca>, acesso em: 11 fev. 2019.

62. Gilmar Ferreira Mendes, *op. cit.*, 2018, p. 1 221.

63. Brasil, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, art. 63, alínea *a*.

64. *O Supremo Tribunal Federal*, Brasília, Senado Federal, 1967, p. 7.

65. Pedro Lenza, *op. cit.*, 2018, p. 265 (grifo do autor).

tais tribunais só poderiam declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público “por maioria absoluta de votos da totalidade de seus Juizes”. Assim, a declaração de inconstitucionalidade por cortes inferiores era dificultada, buscando atingir um menor número de decisões conflitantes e uma maior segurança jurídica.

Além disso, o artigo 91, inciso IV, afirmava que o Senado Federal poderia “suspender a execução, no todo ou em parte, de qualquer lei ou ato, de liberação ou regulamento, quando hajam sido declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário”. Em outras palavras, competiria ao Senado, quando informado pelo procurador-geral da República, a suspensão da aplicação de qualquer lei ou ato declarados inconstitucionais pelo Judiciário, criando o que se denomina representação interventiva. A Constituição de 1934, portanto, dava os primeiros passos em direção ao controle concentrado de constitucionalidade.

O maior crítico da Constituição de 1934, desde quando estava sendo elaborada, foi o presidente Getúlio Vargas: seu parecer sobre ela foi extremamente negativo em virtude do caráter inflacionário que teria se todas as suas demandas sociais fossem atendidas, assim como por considerá-la liberal demais, não permitindo adequado combate à subversão. Nas comemorações do décimo aniversário da Revolução de 1930, Getúlio Vargas, em discurso de 11 de novembro de 1940, assim expressou suas críticas à Constituição de 1934:

Em seguida à primeira eleição verdadeiramente livre que houve no Brasil republicano, chegamos à Assembleia Constituinte. Durante um largo período de verdadeira angústia patriótica, vimos o trabalho coletivo oscilar entre os princípios contraditórios da Revolução de Outubro e da reação refeita do golpe atordoante de 1930. E o resultado dessa constitucionalização apressada, fora de tempo, mas que uma propaganda solerte apresentava como panaceia a todos os males, traduziu-se numa organização política feita ao sabor das influências pessoais e sob o influxo do partidarismo faccioso, divorciada das realidades ambientes e das correntes sadias e construtivas do pensamento contemporâneo.

Produto de uma assembleia eleita com todas as garantias do voto livre, era natural, explicável, que a Constituição de 1934 parecesse satisfazer a opinião e a

vontade geral. Mas as primeiras experiências da sua aplicação permitiram verificar, sem ilusões otimistas, que era inviável. Repetia os erros da Constituição de 1891 e agravava-os com o reforçamento de dispositivos de pura invenção jurídica, alguns retrógrados e outros acenando a ideologias exóticas. [...] Os acontecimentos incumbiram-se de atestar-lhe a precoce inadaptação, e o golpe libertador apareceu como uma consequência lógica, uma imposição das forças vivas do país⁶⁶.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1937)

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1937)⁶⁷, outorgada pelo presidente Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937, no mesmo dia em que, por meio de um golpe de Estado, era implantada no Brasil a ditadura varguista do Estado Novo (1937-1945), foi elaborada pelo jurista Francisco Campos, ministro da Justiça do novo regime, e obteve a aprovação prévia de Vargas e do ministro da Guerra, general Eurico Gaspar Dutra. A Carta de 1937 é também pejorativamente conhecida como A Polaca, em virtude de ter sido inspirada fortemente na autoritária Constituição da Polônia de 23 de abril de 1935, editada por Józef Pilsudski, ministro da Guerra do premiê Ignacy Mościcki. Recebeu ainda influências da Constituição de Portugal (1933), do Estado Novo salazarista; da Carta del Lavoro (1927), da Itália fascista de Benito Mussolini; e da Constituição castilhistas de 1891. Em suma, nas palavras de André Ramos Tavares, a Constituição de 1937 nasceu de fontes autoritárias⁶⁸.

A essência autoritária e centralista da *Constituição de 1937* a colocava em sintonia com os modelos fascizantes de organização político-institucional então em

66. Getúlio Vargas, “A Obra de Dez Anos de Governo (Discurso Pronunciado no Grande Banquete do Aeroporto Santos Dumont, Oferecido pelas Classes Conservadoras e Trabalhistas, a 11 de novembro de 1940)”, em *A Nova Política do Brasil*, Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1940, vol. 8, p. 166 (grifo do autor). Getúlio Vargas refere-se aqui ao golpe de 10 de novembro de 1937, que instaurou a ditadura do Estado Novo.

67. Brasil, Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, disponível em: <https://tinyurl.com/hfep2u6>, acesso em: 11 fev. 2019.

68. André Ramos Tavares, *op. cit.*, 2018, p. 96.



FIGURA 12: Carlos Oswald, Getúlio Vargas (com a Constituição de 1937 na Mão), óleo sobre tela, 2300 × 125 cm. FIGURA 13: Página do Jornal do Brasil, de 11 de novembro de 1937, em que se registram as palavras de Getúlio Vargas ao outorgar a Constituição de 1937 (conhecida como A Polaca) à nação brasileira: “A Constituição hoje promulgada criou uma nova estrutura legal, sem alterar o que se considera substancial nos sistemas de opinião; manteve a forma democrática o processo representativo e a autonomia dos Estados, dentro das linhas tradicionais da federação orgânica”.

voga em diversas partes do mundo, rompendo com a tradição liberal dos textos constitucionais, anteriormente vigentes no país. Sua principal característica era a concentração de poderes nas mãos do chefe do Executivo. Do ponto de vista político-administrativo, seu conteúdo era fortemente centralizador, ficando a cargo do presidente da República a nomeação das autoridades estaduais. Aos interven- tores, por seu turno, cabia nomear as autoridades municipais⁶⁹.

A Constituição de 1937 apresentava um forte cunho estatizante e nacionalista, pois outorgava ao Estado a função precípua de coordenar a economia nacional, assim como estimulava a organização sindical em moldes corporativos, uma das influências mais evidentes dos regimes fas- cistas. Já no que diz respeito aos direitos e garantias individuais, a Carta de 37 demandava, conforme artigo 123, que eles deveriam ser exerci-

69. Fabio Tavares, *op. cit.*, 2016, pp. 19 (grifo nosso).

dos observando como “limite o bem público, as necessidades da defesa, do bem-estar, da paz e da ordem coletiva, bem como das exigências da segurança da Nação e do Estado”. Ainda nesse contexto, ressalta Ingo Wolfgang Sarlet, o artigo 139 estipula que a greve é recurso antissocial, nocivo ao trabalho e ao capital e incompatível com os superiores interesses da produção nacional⁷⁰.

Outra marca autoritária e centralizadora pode ser identificada no campo do controle de constitucionalidade, motivo que levou Gilmar Ferreira Mendes a considerar que a Carta de 1937 “traduz um inequívoco retrocesso no sistema de controle de constitucionalidade”⁷¹ em virtude da hipertrofia do Poder Executivo que enfraqueceu o Poder Judiciário, pois, não obstante tenha mantido o sistema difuso de constitucionalidade, estabeleceu a possibilidade de o presidente da República poder submeter ao Legislativo as decisões de inconstitucionalidade proferidas pelo Judiciário, podendo revertê-las, nos termos do artigo 96, quando:

No caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei que, a juízo do Presidente da República, seja necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, poderá o Presidente da República submetê-la novamente ao exame do Parlamento: se este a confirmar por dois terços de votos em cada uma das Câmaras, ficará sem efeito a decisão do Tribunal.

Portanto, como ressalta Luiz Guilherme Marinoni, “embora falasse em Poderes Executivos, Legislativo e Judiciário, não havia separação dos poderes na Constituição de 1937, dada a concentração de poderes nas mãos do Executivo e o enfraquecimento do Legislativo e do Judiciário”, conforme atesta seu artigo 73:

O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa,

70. Cf. Ingo Wolfgang Sarlet, *op. cit.*, 2018, p. 248; Fabio Tavares, *op. cit.*, 2016, p. 19.

71. Gilmar Ferreira Mendes, *op. cit.*, 2018, p. 1 222.

promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País.

Além disso, recorda ainda Marinoni, estabelecia o artigo 94: “É vedado ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas”⁷².

Tendo introduzido poucas alterações quanto ao órgão máximo do Poder Judiciário, voltou a utilizar, contudo, a antiga denominação “Supremo Tribunal Federal” (art. 90), definitivamente consagrada daí por diante⁷³, destinando-lhe os artigos 97 a 102, e também revogou a ação direta de inconstitucionalidade interventiva (ADI interventiva), implantada pela Constituição de 1934.

No período Vargas, o *Supremo Tribunal Federal* viveu um dos períodos mais difíceis de sua história, com a remoção e aposentadoria compulsória de ministros, alteração de seu funcionamento e invasão de suas prerrogativas. Do conflito inicial entre o *Supremo* e o governo prevaleceu, entretanto, a submissão, já que Getúlio Vargas acabou por conseguir manter no STF apenas aqueles que assim se posicionaram. A *Carta de 1937* chegou a excluir da competência do STF as chamadas questões políticas, bem como a possibilidade de o Congresso reverter a declaração de inconstitucionalidade prolatada pela Corte, o que retirava da mesma a prerrogativa de dar a última palavra sobre a constitucionalidade de uma norma⁷⁴.

De qualquer forma, conforme nos lembra Ingo Wolfgang Sarlet, a Constituição de 1937 nem sequer entrou em vigor, visto que previa, no artigo 187, a necessidade de sua aprovação em plebiscito, o que nunca veio a ocorrer, sendo admitido até mesmo por seu autor, Francisco Campos, em entrevista concedida já na fase final do Estado Novo, em março de 1945. Visão compartilhada por Pontes de Miranda, para quem a Constituição de 1937 “foi solapada, logo depois, pelos seus próprios autores. Não se rea-

72. Luiz Guilherme Marinoni, *op. cit.*, 2018, p. 980, nota 115.

73. *Idem, ibidem.*

74. Marcela Albuquerque Maciel, *op. cit.*, 15 dez. 2010 (grifos da autora).

lizou; não foi respeitada – quase toda, nem, sequer, existiu⁷⁵. Por fim, a Carta de 1937 foi modificada pela lei n. 9, de 28 fevereiro de 1945⁷⁶, que fixou data de eleição para a Assembleia Constituinte.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946)

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946)⁷⁷ é o resultado da Assembleia Constituinte convocada depois da queda de Getúlio Vargas e o fim da ditadura do Estado Novo, em 2 de dezembro de 1945. Ela começou os trabalhos imediatamente após a posse do presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), tendo sido integrada por representantes da direita, do centro democrático, de progressistas, de socialistas e de comunistas – fato que simbolizou um importante marco histórico, por ter contado com a participação de representantes de todas as correntes políticas existentes no Brasil naquela época.

Depois de um período relativamente curto de debates, a nova Constituição republicana foi promulgada em 18 de setembro de 1946. Cabe destacar que, ao contrário das Constituições anteriores, a de 1946 prescindiu de um projeto pré-elaborado, mas adotou como texto-base a Constituição de 1934⁷⁸.

Em linhas gerais, conforme análise de Paulo Gustavo Gonet Branco,

A Constituição de 1946 exprimiu o esforço por superar o Estado autoritário e reinstalar a democracia representativa, com o poder sendo exercido por mandatários escolhidos pelo povo, em seu nome, e por prazo certo e razoável. Reavivou-se a importância dos direitos individuais e da liberdade política. Voltou-se a levar a sério a fórmula federal do Estado, assegurando-se autonomia real aos Estados-

75. Cf. Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, Rio de Janeiro, H. Cahen/Livraria Boffoni, 1946, tomo I, p. 23, *apud* Ingo Wolfgang Sarlet, *op. cit.*, 2018, p. 248.

76. Brasil, lei n. 9, de 28 de fevereiro de 1945, disponível em: <https://tinyurl.com/yy4l4kp6>, acesso em: 11 fev. 2019.

77. Brasil, Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, disponível em: <https://tinyurl.com/y3gpe5wz>, acesso em: 11 fev. 2019.

78. Ingo Wolfgang Sarlet, *op. cit.*, 2018, p. 249.

-membros. A Constituição era presidencialista, exceto pelo período compreendido entre setembro de 1961 e janeiro de 1963, em que durou o parlamentarismo, implantado pelo Emenda n. 4, como providência destinada a amenizar a crise política que se seguiu à renúncia de Jânio Quadros à Presidência da República. O Legislativo reassumiu o seu prestígio, reservando-se somente a ele a função de legislar, ressalvado o caso da lei delegada. Na vigência dessa Constituição, foi instituída a representação por inconstitucionalidade de lei, reforçando o papel do Judiciário no concerto dos três Poderes. Da mesma forma, proclamou-se que nenhuma lesão de direito poderia ser subtraída do escrutínio desse Poder. Ficaram excluídas as penas de morte, de banimento e de confisco. A Constituição ocupava-se da organização da vida econômica, vinculando a propriedade ao bem-estar social e fazendo dos princípios da justiça social, da liberdade de iniciativa e da valorização do trabalho as vigas principais da ordem econômica. O direito de greve apareceu expreso no Texto⁷⁹.

Contudo, o balanço geral do legado da Constituição de 1946 desperta acalorado debate: na visão de Celso Bastos: “A Constituição de 1946 se insere entre as melhores, senão a melhor, de todas que tivemos”, assim como se destaca por restabelecer as conquistas sociais obtidas com a Constituição de 1934⁸⁰. Por sua vez, autores como Pontes de Miranda criticam essa Constituição apontando, por exemplo, que foi a imprecisão constitucional em relação aos fins do Estado que a fez padecer de um dos principais defeitos que também havia maculado as duas cartas que lhe precederam: a inefetividade⁸¹. Visão compartilhada por Uadi Lammêgo Bulos, que aponta:

Precisamente pela sua amplitude, a *Constituição de 1946* viveu o grande drama dos textos prolixos e pleonásticos: ser cumprida. Pecou na *efetividade* (eficácia social), não correspondendo, inteiramente, às exigências e aspirações de seu tempo. [...]

79. Paulo Gustavo Gonet Branco, *op. cit.*, 2018, p. 99.

80. Celso Ribeiro Bastos, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Celso Bastos Editora, 2002, p. 200, *apud* André Ramos Tavares, *op. cit.*, 2018, p. 99.

81. Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda, *op. cit.*, 1946, tomo 1, p. 23, *apud* Ingo Wolfgang Sarlet, *op. cit.*, 2018, p. 101.

ficou obsoleta, ao longo dos seus anos de vigência, restando-lhe recorrer ao expediente da *reforma constitucional*, como caminho para não perder a autoridade e não cair no descrédito⁸².

Para o jurista Miguel Reale, a Constituição de 1946 padeceu de

[...] quatro graves equívocos, consubstanciados no exacerbado enfraquecimento do Executivo, frente à estrutura do Poder Legislativo; na redução do quadro normativo às figuras da lei constitucional e da lei ordinária, no qual se encontrava o Legislativo; na dificuldade engendrada pela Constituição no tocante à intervenção do Estado no domínio econômico, especialmente diante de uma sociedade industrial emergente; e na adoção ilimitada do pluralismo partidário, oportunizando o surgimento de partidos políticos de fachada⁸³.

De qualquer forma, a Constituição de 1946, ao reconquistar o regime democrático, recuperou a supremacia do Poder Judiciário nas decisões de controle de constitucionalidade, dedicando ao Supremo Tribunal Federal os artigos 98 a 102. De acordo com o artigo 101, inciso I, alínea *k*, da Constituição de 1946, que passou a ter nova redação conforme emenda constitucional n. 16, de 26 de novembro de 1965⁸⁴, o Supremo possuía a competência para processar e julgar “a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual”. Assim, criava-se o que hoje é conhecido como ADI. Por meio da emenda constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965⁸⁵, criou-se a ADI genérica ajuizada no Supremo e de iniciativa exclusiva do procurador-geral da República⁸⁶.

Entretanto, o sistema concentrado de constitucionalidade, que atribuía a competência ao Supremo Tribunal Federal, era limitado às ações diretas

82. Uadi Lammêgo Bulos, *op. cit.*, 2018, p. 497 (grifos do autor).

83. *Apud* Ingo Wolfgang Sarlet, *op. cit.*, 2018, p. 250.

84. Brasil, emenda constitucional n. 16, de 26 de novembro de 1965, disponível em: <https://tinyurl.com/y468pwpd>, acesso em: 11 fev. 2019.

85. Brasil, emenda constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965, disponível em: <https://tinyurl.com/y468pwpd>, acesso em: 11 fev. 2019.

86. Flávio Martins Alves Nunes Júnior, *op. cit.*, 2018, p. 327.



FIGURA 14: J. Carlos, Quando as Circunstâncias Permitem, 1950. Publicada na revista *Careta*, em 9 de setembro de 1950, a charge é representativa do segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), sob a égide da Constituição de 1946. Nela, Getúlio Vargas aparece conduzindo o bonde (uma alegoria do Brasil), por meio da alternância por caminhos ditatoriais e democráticos em face da legalidade constitucional, conforme pode ser percebido no diálogo travado entre ele e uma senhora: “Moço, moço, este bonde passa na rua da Constituição?” Ao que responde Vargas: “Às vezes”.

de inconstitucionalidade e às representações interventivas. Os tribunais de justiça da União e dos estados, por outro lado, continuavam com a possibilidade de declarar a inconstitucionalidade de atos do poder público (controle difuso-incidental), constituindo um modelo misto de controle de constitucionalidade.

Cabe destacar também que, no prédio localizado na avenida Rio Branco, 241, no Rio de Janeiro, onde funcionou a sede do tribunal de 1909 a 1960, foram levados a julgamento casos que tinham especial relevância nacional, como a extradição da companheira de Luís Carlos Prestes, Olga

Benário⁸⁷, em pleno regime varguista, a discussão sobre a constitucionalidade do cancelamento, pelo então Tribunal Superior Eleitoral, do registro do Partido Comunista do Brasil (PCB)⁸⁸, e ainda o mandado de segurança impetrado pelo presidente Café Filho, que, adoentado, fora hospitalizado e teve que ausentar-se do cargo, mas que, em razão de uma conspiração arquitetada pelo presidente da Câmara dos Deputados do Brasil, no exercício da presidência, ordenou que tanques do Exército cercassem o hospital onde estava o presidente, impedindo sua saída e evitando assim o retorno ao exercício do cargo após a recuperação.

Em 21 de abril de 1960, em decorrência da mudança da capital federal, o Supremo Tribunal Federal transferiu-se para Brasília, estando, até hoje, sediado na praça dos Três Poderes, depois de ter funcionado durante 69 anos no Rio de Janeiro.

A Constituição do Brasil (1967)

Em meio a um período de conturbação político-institucional, o presidente da República João Goulart (1961-1964), visto por setores conservadores como um agente político a serviço do “comunismo internacional”, é derrubado por um golpe civil-militar deflagrado em 31 de março de 1964. Logo que os militares assumiram o poder no Brasil, medidas foram tomadas para que o exercício do novo regime político fosse respaldado por aparatos legais, tais como os atos institucionais e as emendas à Constituição de 1946.

87. Cf. HC 26.155, relatado pelo ministro Bento de Faria, impetrado em favor de “Maria Prestes” (Olga Benário Prestes), com a finalidade de impedir a expulsão da paciente, grávida, para a Alemanha nazista. Pedido *lamentavelmente* não conhecido (1936). Cf. Celso de Mello, *op. cit.*, 2014, p. 34. Em 1998, ao se referir ao caso Olga Benário Prestes, o então presidente do Supremo, Celso de Mello, declarou que a extradição fora um erro: “O STF cometeu erros, este foi um deles, porque permitiu a entrega de uma pessoa a um regime totalitário como o nazista, uma mulher que estava grávida”. Cf. Miriam Moura, “Caso de Olga Benário é uma Mancha no Passado”, *O Estado de S. Paulo*, p. 13, 8 mar. 1998.
88. RE 12 369, relatado pelo ministro Laudo de Camargo, julgado em 1948 (discussão em torno da constitucionalidade do cancelamento, pelo Tribunal Superior Eleitoral, do registro do PCB). Cf. Celso de Mello, *op. cit.*, 2014, p. 34.

Nos primeiros anos do regime militar (1964-1985) no Brasil, foram os atos institucionais que determinaram as novas leis e as condições para que a oposição não conseguisse se organizar e oferecer ameaça à nova ordem política instaurada. O general Artur da Costa e Silva (do Exército), o brigadeiro Francisco de Assis Correia de Melo (da Aeronáutica) e o almirante Augusto Hamann Rademaker Grönewald (da Marinha) constituíram o chamado Comando Supremo da Revolução e, passando por cima da Constituição de 1946 e do Congresso Nacional, atribuíram ao governo militar poderes excepcionais por meio do ato institucional n. 1 (AI-1), em 9 de abril de 1964, de autoria de Francisco Campos (o mesmo autor responsável pela elaboração da Constituição de 1937), que originalmente não possuía uma denominação numérica, pois os militares acreditavam que seria suficiente para controlar as atividades dos opositores. Contudo, com o passar do tempo, os atos institucionais foram se avolumando e ficando ainda mais autoritários e repressivos.

O AI-1, que dispunha “sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa”, em seu preâmbulo dirigido à nação brasileira, declarava:

A revolução se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que nela se traduz, não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação.

A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical de Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destituiu o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita as normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória. Os Chefes da revolução vitoriosa, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o Povo é o único titular. [...]

O presente *Ato institucional* só poderia ser editado pela revolução vitoriosa, representada pelos Comandos em Chefe das três Armas que respondem, no momento, pela realização dos objetivos revolucionários, cuja frustração estão de-

cidas a impedir. Os processos constitucionais não funcionaram para destituir o governo, que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País. Destituído pela revolução, só a esta cabe ditar as normas e os processos de constituição do novo governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do Poder no exclusivo interesse do País. Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a *Constituição de 1946*, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas. Para reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a revolução vitoriosa, resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional, com as reservas relativas aos seus poderes, constantes do presente *Ato Institucional*⁸⁹.

De acordo com o AI-1:

- eram mantidas a Constituição de 1946 e as Constituições estaduais e respectivas emendas, com as modificações constantes do AI-1 (art. 1^a);
- permanecia a eleição indireta (pelo Congresso) do presidente e do vice-presidente da República (art. 2^a);
- passava o presidente da República a ter o direito de propor emendas à Constituição (art. 3^a) e de decretar estado de sítio (art. 6^a);
- suspendiam-se, por seis meses, as garantias constitucionais de vitaliciedade e estabilidade em cargos públicos, conferindo-se o poder de aposentar civis ou militares (art. 7^a);
- poderiam, no interesse da paz e da honra nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, os comandantes em chefe, que editaram o ato, suspender os direitos políticos pelo prazo de dez anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excluía a apreciação judicial desses atos.

89. Brasil, ato institucional n. 1, de 9 de abril de 1964 (grifos nossos), disponível em: <https://tinyurl.com/y57je7m7>, acesso em: 11 fev. 2019.

Os três ministros militares escolheram para presidente da República o marechal Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967), que fora um dos chefes da conspiração contra João Goulart. O Congresso Nacional aceitou a escolha e, no dia 11 de abril de 1964, aprovou o nome do novo presidente, dando início a um ciclo de presidentes militares que governariam o Brasil até 1985.

Durante o governo de Castelo Branco foram baixados três novos atos institucionais e diversas emendas. O ato institucional n. 2 (AI-2), de 27 de outubro de 1965, entre outras providências, estabeleceu que:

- a eleição indireta para presidente e vice-presidente da República seria realizada (art. 9^a);
- a suspensão das garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade seria feita, possibilitando a demissão de servidores que demonstrassem “incompatibilidade com os objetivos da Revolução” (art. 14);
- o presidente da República, no “interesse de preservar e consolidar a Revolução”, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, poderia suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de dez anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais (art. 15);
- a decretação do recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores poderia ser objeto de ato complementar do presidente da República, em estado de sítio ou fora dele (art. 31);
- o presidente teria maiores poderes e poderia baixar atos complementares do presente, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional, em detrimento do Congresso (art. 30);
- o presidente da República, além dos casos previstos na Constituição federal, poderia decretar e fazer cumprir a intervenção federal nos estados, por prazo determinado: (I) para “assegurar a execução da lei federal” e (II) para “prevenir ou reprimir a subversão da ordem” (art. 17);

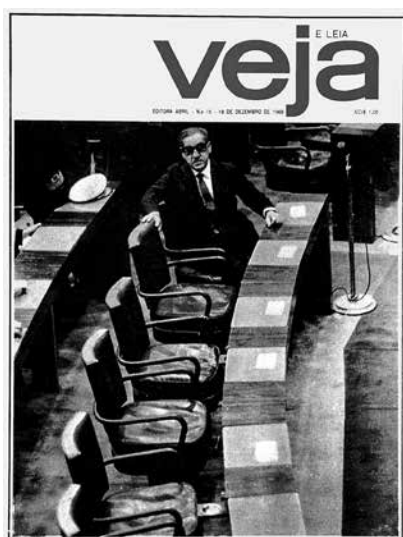


FIGURA 15: Capa do jornal O Globo, de 14 de dezembro de 1968, anunciando a edição do ato institucional n. 5 (AI-5) e suas principais medidas: “1) Congresso em recesso / 2) Confisco de bens / 3) Suspensos “habeas” políticos / 4) Restabelecidas as cassações / 5) Liquidada a vitaliciedade”. O regime militar, os atos institucionais, o fechamento do Congresso Nacional e os preparativos para a Anticonstituição de 1969. FIGURA 16: Fotografia de Artur da Costa e Silva sozinho no Congresso Nacional vazio, fechada por ele, feita por Roberto Stuckert. Com base na ideia do jornalista Almyr Gajardoni, a fotografia tornou-se capa da edição de 18 de dezembro de 1968 da revista Veja.

- os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução e pelo governo federal, com fundamento no AI-1, no AI-2 e nos atos complementares ficariam excluídos da apreciação judicial (art. 19);
- os partidos políticos existentes então seriam extintos, sendo cancelados seus respectivos registros, devendo a criação de novos partidos ser feita de acordo com as exigências da lei n. 4 740, de 15 de julho de 1965 (art. 18)⁹⁰.

90. Brasil, ato institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965, disponível em: <https://tinyurl.com/yy3p8pns>, acesso em: 11 fev. 2019. Cf. também: Brasil, lei n. 4 740, de 15 de julho de 1965 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), disponível em: <https://tinyurl.com/y5zg2ewq>, acesso em: 11 fev. 2019.

Assim, extintos os partidos, o governo decretou o ato complementar n. 4, de 20 de novembro de 1965⁹¹, cerca de um mês depois, regulamentando o AI-2. Segundo o decreto, o Congresso Nacional teria 45 dias para criar organizações que funcionariam como partidos políticos, enquanto as legendas não estivessem formalmente constituídas. A criação dos novos partidos, portanto, ocorreu pelo Congresso, e não pela via extraparlamentar, ou seja, pela organização política da sociedade.

No início de 1966 foi estabelecido o bipartidarismo, com a criação da Aliança Renovadora Nacional (Arena), que apoiava o governo, e do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), a oposição moderada e consentida.

As diversas correntes políticas, antes divididas nas diferentes legendas, foram obrigadas a se filiar ao MDB ou à Arena. A consequência imediata foi a composição heterogênea das duas legendas, que passaram a abrigar, em alguns casos, políticos que, antes do golpe, estavam em lados opostos⁹².

Com o ato institucional n. 3 (AI-3), em 5 de fevereiro de 1966, os governadores e vice-governadores também seriam eleitos indiretamente pelas Assembleias Legislativas (art. 1º) e os prefeitos das capitais seriam nomeados pelos governadores (art. 4º)⁹³. Mais tarde, os prefeitos de centenas de municípios considerados áreas de segurança nacional também passaram a ser escolhidos pelos governadores, de comum acordo com o presidente.

Finalmente, foi baixado pelo presidente Castelo Branco, o ato institucional n. 4 (AI-4), de 7 de dezembro de 1966⁹⁴, com a intenção de organizar e discutir uma nova Constituição uniforme e harmônica ao Brasil, que representasse a institucionalização dos “ideais e princípios revolucionários” do governo militar instaurado em 1964 e que revogaria definitivamente a Constituição de 1946, já que esta, depois de ter recebido tantas emendas,

91. Brasil, ato complementar n. 4, de 20 de novembro de 1965, disponível em: <https://tinyurl.com/y4tpt4e8>, acesso em: 11 fev. 2019.

92. Vitor Amorim de Angelo, “Bipartidarismo: Sistema Vigorou durante a Ditadura Militar”, *UOL Educação*, 8 mar. 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/yxmwwq6z9>, acesso em: 11 fev. 2019.

93. Brasil, ato institucional n. 3, de 5 de fevereiro de 1966, disponível em: <https://tinyurl.com/y4vkte4b>, acesso em: 11 fev. 2019.

94. Brasil, ato institucional n. 4, de 7 de dezembro de 1966, disponível em: <https://tinyurl.com/y34gbxkr>, acesso em: 11 fev. 2019.

estava completamente descaracterizada. Para isso, o Congresso Nacional, que havia sido fechado em 1966, foi reaberto e convocado para se reunir, extraordinariamente, no período de 12 de dezembro a 24 de janeiro de 1967, para votar o projeto de Constituição, elaborado pelo então ministro da Justiça, Carlos Medeiros Silva, bem como por Francisco Campos.

Ressalta-se, contudo, que o Congresso Nacional, que deliberou sobre referido projeto, *não mais se apresentava como órgão revestido de legitimidade política*, especialmente para esse efeito, tantas e tais as graves ofensas, bem como a arbitrária violência, que sofrera por parte do comando revolucionário. Além disso, ao Congresso foi imposto prazo exíguo (quarenta e dois dias) para o desempenho de suas funções constituintes. É oportuno, aqui, registrar que ao Congresso também *não foi reconhecida a faculdade de substituir o projeto do Executivo por outro*, de autoria dos próprios parlamentares. Mais do que isso, *impôs-se às Mesas das duas casas do Congresso Nacional a obrigação de, mesmo não concluída a votação do projeto até o dia 21-12-1967, promulgarem a Constituição segundo a redação final de uma Comissão Mista*, observadas as regras dispostas no art. 8º do *Ato Institucional n. 4/66*. Na verdade, a *outorga* desse texto constitucional mascarou-se pela utilização de um Congresso Nacional *pressionado* e sem garantias⁹⁵.

Nesse aspecto, conforme avalia Paulo Bonavides e Paes de Andrade, “a verdade é que, procurando legitimar-se, o Movimento de 1964 tentava encontrar num texto constitucional novo uma forma de institucionalização”, mas os atos institucionais – em especial o AI-4 – provocavam tamanha coação sobre os membros do Congresso que “não houve propriamente uma tarefa constituinte, mas uma farsa constituinte”⁹⁶. Nessa mesma perspectiva, Ruy Ruben Ruschel aponta os seguintes vícios (de formação) da Assembleia Nacional Constituinte e da Constituição de 1967:

95. José Celso de Mello Filho, *Constituição Federal Anotada*, São Paulo, Saraiva, 1986, pp. 11-12, *apud* Uadi Lammêgo Bulos, *op. cit.*, 2018, p. 498 (grifos do autor).

96. Paulo Bonavides e Paes de Andrade, *op. cit.*, 1991, p. 431, *apud* André Ramos Tavares, *op. cit.*, 2018, p. 103.

(a) ter sido promulgada por um congresso que não havia recebido mandato constituinte expresso do eleitorado; (b) aprovação por maioria absoluta em turno único; (c) em virtude dos expurgos e cassações de parlamentares, faltava plena legitimidade ao Congresso Constituinte; (d) prazo exíguo para discussão e aprovação do projeto encaminhado pelo governo militar (quatro dias para aprovação do projeto em bloco e doze dias para analisar 1 500 emendas apresentadas); (e) ameaça de aprovação tácita no caso de falta de aprovação pelo Congresso no prazo assinalado; (f) forte coação sobre os constituintes, em função da presença de ameaças de suspensão de direitos, cassação de mandatos, entre outras⁹⁷.

A Constituição de 1967⁹⁸ entrou em vigor em 15 de março de 1967, antes da posse do general Artur da Costa e Silva (1967-1969), sendo fortemente influenciada pela Constituição do Estado Novo varguista de 1937, cujas características essenciais foram incorporadas, e impregnada em diversos aspectos pela ideologia da segurança nacional, expressão de significado impreciso, mas que abria espaço para a manipulação de diversas das disposições constitucionais⁹⁹.

Ao longo de todo o texto constitucional, evitou-se falar de “democracia”, sendo esta substituída pela expressão “regime representativo”. Entre suas disposições mais importantes estão:

- a exacerbação do poder centralizado na União e na figura do presidente da República; a eleição indireta para a escolha do presidente da República; a criação de um Conselho de Segurança Nacional;
- a possibilidade de civis serem julgados pela Justiça Militar em casos de crimes contra a segurança nacional ou as instituições militares;

97. Cf. Ruy Ruben Ruschel, *Direito Constitucional em Tempos de Crise*, Porto Alegre, Sagra Luzzatto, 1997, p. 28, *apud* Ingo Wolfgang Sarlet, *op. cit.*, 2018, p. 251, nota 51. Aspecto que leva alguns autores, como Ingo Wolfgang Sarlet, a considerar que a Carta de 1967 deve ser compreendida como outorgada, ainda que com o “beneplácito” do Legislativo, enquanto outros autores a consideram uma Constituição “semioutorgada”.

98. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, disponível em: <https://tinyurl.com/yxvgh8sd>, acesso em: 11 fev. 2019.

99. Celso Ribeiro Bastos, *op. cit.*, 2002, p. 211, *apud* André Ramos Tavares, *op. cit.*, 2018, p. 104.

- a redução da autonomia individual, permitindo a suspensão de direitos e garantias constitucionais (como a da liberdade de expressão, de reunião e de associação);
- a instituição de ressalvas à liberdade de pensamento, em norma proibitiva de “propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe”;
- a aprovação de leis por decurso de prazo, resquício do período autoritário do Estado Novo brasileiro;
- a diminuição da autonomia dos estados e municípios e o estabelecimento de amplas atribuições e prerrogativas ao presidente da República, entre elas a delegação legislativa e o poder de expedir decretos-leis em matéria de segurança nacional e finanças públicas;
- o recrudescimento do regime no que tange à limitação do direito de propriedade, autorizando, para fins de reforma agrária, a desapropriação mediante pagamento de indenização em títulos da dívida pública¹⁰⁰.

Depois do golpe de 1964, quando o poder foi assumido pelos militares, à semelhança do que aconteceu no Estado Novo, os poderes do Executivo foram aumentados, enquanto que os do Judiciário e Legislativo reduzidos. Os atos do Executivo passaram a escapar do controle do Judiciário e os direitos fundamentais ficaram subordinados ao conceito de segurança nacional. Inicialmente o Supremo Tribunal Federal – apesar de não se posicionar formalmente nem contra nem a favor do novo regime, conforme dito pelo seu Ministro Presidente à época, Ribeiro da Costa – deu diversas decisões resistindo às pressões dos militares, concedendo, inclusive *habeas corpus* a presos políticos que supostamente teriam cometido crime contra a segurança nacional¹⁰¹.

No período do regime militar (1964-1985), o AI-2, de 27 de outubro de 1965, aumentou o número de ministros para dezesseis, buscando diluir o poder dos ministros indicados por João Goulart e Juscelino

100. Cf. Ingo Wolfgang Sarlet, *op. cit.*, 2018, p. 251; André Ramos Tavares, *op. cit.*, 2018, p. 104.

101. Marcela Albuquerque Maciel, *op. cit.*, 15 dez. 2010.

Kubitschek¹⁰², acréscimo mantido pela Constituição de 1967. Sobre a questão do controle de constitucionalidade durante a ditadura, a Constituição de 1967 apontou que:

O controle da constitucionalidade de leis e atos, magna função exercida pelo STF, passou a ser feito não mais, apenas *in casu*, mas também *em tese*, mediante representação do Procurador-Geral da República (art. 114, inciso I, letra L), inovação esta resultante da Emenda Constitucional n. 16/65, à *Carta de 46*, ratificada em 1967.

Nova e significativa competência foi deferida à *Corte*, por força do parágrafo único, letra c, do art. 115, qual seja a de dispor, em seu Regimento Interno, sobre o processo e o julgamento dos feitos que lhe são afetos, em instância originária ou de recurso; o *Tribunal* passou a legislar, assim, sobre direito adjetivo, por expressa disposição da Lei Magna¹⁰³.

A emenda constitucional n. 1, de 1969

A Constituição de 1967 iniciou sua vigência em um cenário marcado pelo desenvolvimento econômico, em razão da reorganização do sistema financeiro e produtivo e da entrada maciça de capital estrangeiro no país, ao mesmo tempo que deparou também com um período de grande radicalização política, em decorrência do cerceamento das liberdades democráticas e da prática sistemática de tortura e perseguição política, com prisões ilegais, mortes e exílios, assim como da atuação dos opositores do regime por meio das práticas de guerrilha urbana e rural, assaltos a bancos, sequestros de embaixadores etc.¹⁰⁴

A situação político-social foi agravada durante o governo do general Artur da Costa e Silva (1967-1969), período em que ocorreram muitas manifestações contra a ditadura militar. No ano de 1968, em especial, as manifestações tornaram-se mais frequentes, como a passeata de cerca

102. Cf. Elio Gaspari, *A Ditadura Escancarada*, Rio de Janeiro, Intrínseca, 2014; Emília Viotti da Costa, *O Supremo Tribunal Federal e a Construção da Cidadania*, São Paulo, Unesp, 2006, p. 173.

103. *O Supremo Tribunal Federal*, op. cit., 1967, p. 8 (grifos do autor).

104. Cf. Rodrigo César Rebello Pinho, op. cit., 2008, pp. 164-165.

de 100 mil pessoas no Rio de Janeiro, em decorrência de acontecimentos como o assassinato do estudante Edson Luís de Lima Souto pela polícia, ou ainda os movimentos grevistas dos operários de Osasco e de outras cidades.

O próprio Congresso Nacional resistia ao poder ditatorial do presidente. O deputado Márcio Moreira Alves fez um discurso em que denominava os quartéis de “covis de torturadores”, propunha boicote à parada de Sete de Setembro e aconselhava as moças a não dançarem com os cadetes nos bailes da independência. O governo solicitou à Câmara dos Deputados licença para que o deputado fosse processado e cassado. A maioria dos deputados votou contra a licença. A reação do governo manifestou-se por meio de um novo ato institucional.

O ato institucional n. 5 (AI-5), de 13 de dezembro de 1968, o mais violento ato baixado pela ditadura e que perduraria até sua revogação pela emenda constitucional n. 11, de 17 de outubro de 1978, fixou as seguintes “atrocidades”¹⁰⁵:

Art. 1º – São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições estaduais, com as modificações constantes deste Ato Institucional.

Art. 2º – O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sítio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República. [...]

Art. 3º – O Presidente da República, no interesse nacional, poderá decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição. [...]

Art. 4º – No interesse de preservar a Revolução, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, e sem as limitações previstas na

105. Como anota Bastos, “o AI-5 marca-se por um autoritarismo ímpar do ponto de vista jurídico, conferindo ao Presidente da República uma quantidade de poderes de que muito provavelmente poucos déspotas na história desfrutaram, tornando-se marco de um novo surto revolucionário, dando a tônica do período vivido na década subsequente”. Cf. Celso Ribeiro Bastos, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Saraiva, 1997, p. 136, *apud* Pedro Lenza, *op. cit.*, 2018, p. 150, nota 112.

Constituição, poderá suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais. [...]

Art. 6º – Ficam suspensas as garantias constitucionais ou legais de: vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, bem como a de exercício em funções por prazo certo. [...]

Art. 7º – O Presidente da República, em qualquer dos casos previstos na Constituição, poderá decretar o estado de sítio e prorrogá-lo, fixando o respectivo prazo.

Art. 8º – O Presidente da República poderá, após investigação, decretar o confisco de bens de todos quantos tenham enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, inclusive de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, sem prejuízo das sanções penais cabíveis. [...]

Art. 10 – Fica suspensa a garantia de habeas corpus, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular.

Art. 11 – Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato Institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos¹⁰⁶.

No mesmo dia em que o AI-5 foi baixado pelo presidente Costa e Silva, o Congresso Nacional foi fechado por prazo indeterminado. Foram cassados 110 deputados federais, 161 deputados estaduais, 163 vereadores, 22 prefeitos e 4 ministros do Supremo Tribunal Federal. Milhares de pessoas foram presas, entre elas o ex-presidente Juscelino Kubitschek. Posteriormente, o ato institucional n. 6 (AI-6), de 1º de fevereiro de 1969¹⁰⁷, restabeleceu o número de onze ministros do STF, acarretando o não preenchimento das vagas que ocorreram até o atendimento dessa determinação¹⁰⁸.

106. Brasil, ato institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968, disponível em: <https://tinyurl.com/y6gdadtq>, acesso em: 11 fev. 2019.

107. Brasil, ato institucional n. 6, de 1º de fevereiro de 1969, disponível em: <https://tinyurl.com/y3vm7ko6>, acesso em: 11 fev. 2019.

108. Em 1969, fazendo uso do AI-5, foram compulsoriamente aposentados os ministros Hermes Lima, Evandro Lins e Silva e Vítor Nunes Leal. Em solidariedade aos colegas afastados, o ministro Antônio Gonçalves de Oliveira renunciou ao cargo. Nesse mesmo ano, o ministro

Em agosto de 1969, o general Costa e Silva adoeceu e foi declarado impedido de continuar a exercer a presidência. Pela Constituição, quem deveria assumir o cargo era o vice-presidente, o civil Pedro Aleixo, mas, como os chefes militares não confiavam nele, três ministros militares — general Aurélio de Lira Tavares (ministro do Exército), almirante Augusto Hamann Rademaker Grünewald (ministro da Marinha) e brigadeiro Márcio de Sousa e Melo (ministro da Aeronáutica) — formaram a Junta Governativa Provisória de 1969 e tomaram o poder, governando o Brasil por dois meses.

Nesse momento, sob o pretexto jurídico de que nos períodos de recesso do Congresso Nacional competia ao Poder Executivo legislar sobre todas as matérias, a Junta Militar promulgou a emenda constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969¹⁰⁹, que, sob o *nomen juris* Constituição da República Federativa do Brasil, alterou substancialmente a Constituição de 1967 e cujo propósito era incorporar à Constituição o conteúdo dos atos institucionais na própria lei fundamental de organização do Estado. Isso significava, segundo análise de Ronaldo Poletti, “uma maneira de superar o paradoxo da sobreposição de duas ordens, a revelada pela *Constituição* e a *ínsita* nos atos de exceção”¹¹⁰. Afinal, complementa Celso Bastos:

Ao mesmo tempo que se desprezava o direito constitucional — porque tudo no fundo brotava de atos cujo fundamento último era o exercício sem limites do poder pelos militares — não se descurava, contudo, de procurar uma aparência de

José Bonifácio Lafayette de Andrada solicitou sua aposentadoria em protesto às medidas de exceção do governo militar. Com a saída desses cinco ministros, Médici retornou o tribunal ao tamanho original. Ali continuaram Adauto Lúcio Cardoso e Aliomar de Andrade Baleeiro, ferozes adversários do que poderia ser a ditadura de João Goulart. Meses depois foi nomeado o ministro Olavo Bilac Pereira Pinto, deputado que havia introduzido no vocabulário civil o conceito de guerra revolucionária. Informações extraídas de: Elio Gaspari, *op. cit.*, 2014; Emília Viotti da Costa, *op. cit.*, 2006, pp. 144 e 173; “Histórico”, [Portal do] Supremo Tribunal Federal, 21 mar. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/y6djfnen>, acesso em: 25 nov. 2018.

109. Brasil, emenda constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, disponível em: <https://tinyurl.com/y9sf6f2k>, acesso em: 1^a fev. 2019.

110. Ronaldo Poletti, *Da Constituição à Constituinte*, Rio de Janeiro, Forense, 1986, p. xi, *apud* André Ramos Tavares, *op. cit.*, 2018, p. 107.

legitimidade pela invocação de dispositivos legais que estariam a embasar estas emanações de força¹¹¹.

Tendo-se em vista a extensão das reformas e o endurecimento do regime militar, com a ampliação significativa dos poderes de exceção do Executivo, entre outros aspectos, costuma-se atribuir à emenda constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, o *status* de uma nova Constituição, e não apenas de uma simples emenda à Constituição de 1967.

Entre as principais alterações promovidas, importa ressaltar o fortalecimento do Presidente da República e o aumento das atribuições delegáveis, pelo Presidente, aos Ministros de Estado e outras autoridades (art. 81, parágrafo único). A referida Emenda aumentou, também, a competência do Conselho Nacional (art. 89, I a VI). Possibilitou a disposição, por lei complementar, sobre “a especificação dos direitos políticos, o gozo, o exercício, a perda ou suspensão de todos ou de qualquer deles e os casos e as condições de sua re aquisição” (art. 149, § 3º). Incluiu, como exceções à liberdade de expressão, “as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes” (art. 153, § 8º). Autorizou a pena de morte, de prisão perpétua, de banimento ou confisco, nos casos de guerra “psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva, nos termos que a lei determinar” (art. 153, § 11). Ampliou as hipóteses de abuso do direito individual e político, a ensejar a suspensão dos direitos políticos (art. 154, *caput*)¹¹².

Para Rodrigo César Rebello Pinho, a principal característica da emenda constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969 era o art. 182 estabelecendo que continuavam em vigor o AI-5 e os demais atos institucionais posteriormente baixados. Além disso, outra característica marcante, segundo destaca Jorge Miguel, é que “a *Constituição de 69* é a anticonstituição”, pois a própria Carta admitia a existência de duas ordens, uma constitucional e outra institucional, com a subordinação da primeira à segunda. Pela ordem institucional, o presidente da República poderia, como fez, sem qualquer

111. Celso Ribeiro Bastos, *op. cit.*, 2002, p. 219, *apud* André Ramos Tavares, *op. cit.*, 2018, p. 107.

112. André Ramos Tavares, *op. cit.*, 2018, p. 108.

controle judicial, fechar o Congresso Nacional, intervir em estados e municípios, suspender direitos, cassar mandatos legislativos, confiscar bens e sustentar garantias de funcionários, sobrepondo-se a direitos normalmente tutelados pela ordem constitucional¹¹³.

Em virtude de tudo isso, compartilhamos a visão de Paulo Bonavides, ao considerar que “não era *Emenda*, nem *Constituição*, mas, com certeza, o estatuto da ditadura, o decreto magno do autoritarismo e da discricionariedade”¹¹⁴.

A Constituição da República Federativa do Brasil (1988)

No processo de abertura política, que incluiu a anistia, a eleição direta dos governadores dos estados de 1982, a campanha Diretas Já, mobilizando milhões de brasileiros, e a eleição indireta do civil Tancredo Neves para a presidência da República, foi encaminhada ao Congresso Nacional pelo presidente José Sarney (1985-1990), o vice-presidente que ascendeu à presidência em virtude da morte de Tancredo, a proposta que deu origem à emenda constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985¹¹⁵, encarregada pela convocação da Assembleia Nacional Constituinte que se tornaria a responsável por produzir o novo texto constitucional do Brasil¹¹⁶.

Embora a Assembleia Nacional Constituinte não tenha sido eleita com o propósito exclusivo de produzir a nova Constituição, e ainda que dela tenham participado os *senadores biônicos*, resquício autoritário do governo de Ernesto Geisel (1974-1979), esse fato não lhe retirou a legitimidade¹¹⁷. Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte contaram com intensa

113. Rodrigo César Rebello Pinho, *op. cit.*, 2008, p. 165 (grifo do autor).

114. Paulo Bonavides, *Do País Constitucional ao País Neocolonial: A Derrubada da Constituição e a Reconquista pelo Golpe de Estado Institucional*, São Paulo, Malheiros, 1999, p. 29, *apud* André Ramos Tavares, *op. cit.*, 2018, p. 107 (grifos do autor).

115. Brasil, emenda constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985, disponível em: <https://tinyurl.com/y4hkq644>, acesso em: 11 fev. 2019.

116. Cf. Fabio Tavares, *op. cit.*, 2016, p. 23.

117. Uadi Lammêgo Bulos recorda que “a participação total de 72 senadores biônicos, na Assembleia Constituinte, contudo, foi inexpressiva diante da maioria esmagadora de 487 deputados”. Cf. Uadi Lammêgo Bulos, *op. cit.*, 2018, p. 500.

participação popular e presença de parlamentares dos mais distintos escopos político-partidários, que foram responsáveis por moldar o espírito da Constituição de 1988:

Nesse ínterim, predominava: o *corporativismo*, dos grupos que manipulavam recursos; o *ideal socialista*, daqueles que queriam fazer justiça social sem liberdade econômica; o *estatismo*, dos que acreditavam que a sociedade não poderia prescindir de tutela; o *paternalismo*, daqueles que queriam que o governo tudo lhes prodigalizasse, sem necessidade de trabalho e do esforço próprio; o *assistencialismo*, dos que supunham que a palavra escrita se converte, de um súbito, em benefícios imediatos; o *fiscalismo*, dos despreocupados com a sobrecarga tributária¹¹⁸.

Ao final, a Constituição de 1988 apresentou uma estrutura formal inovadora no panorama das Constituições brasileiras, tendo originalmente 245 artigos no corpo permanente de normas e 73 na parte transitória, distribuídos em nove títulos distintos: “Título I: Dos Princípios Fundamentais”; “Título II: Dos Direitos e Garantias Fundamentais”; “Título III: Da Organização do Estado”; “Título IV: Da Organização dos Poderes”; “Título V: Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”; “Título VI: Da Tributação e do Orçamento”; “Título VII: Da Ordem Econômica e Financeira”; “Título VIII: Da Ordem Social”; “Título IX: Das Disposições Constitucionais Gerais” e “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

A Constituição de 1988 possui, nos termos do artigo 60, § 4º, as seguintes cláusulas pétreas¹¹⁹, que devem ser respeitadas em qualquer proposta de emenda que seja objeto de deliberação:

118. *Idem*, p. 500 (grifos do autor).

119. Segundo Flávio Martins Alves Nunes Júnior: “as cláusulas pétreas não surgiram na Constituição de 1988. Constituições brasileiras anteriores já previam matérias intangíveis do texto constitucional. Em constituições brasileiras anteriores, duas foram as cláusulas pétreas: Federação e República (art. 90, § 4º, da Constituição de 1891; art. 178, § 5º da Constituição de 1934; art. 217, § 6º, da Constituição de 1946 e art. 50, § 1º, da Constituição de 1967). Cláusulas pétreas são as matérias que não podem ser suprimidas da Constituição, embora possam ser alteradas. Trata-se de um erro muito comum entender que são cláusulas inalteráveis. Alteração pode ocorrer, e é oportuno que se faça”. Cf. Flávio Martins Alves Nunes Júnior, *op. cit.*, 2018, p. 259. Complementando essa visão, “Jorge Miranda lembra que a cláusula pétrea não

- I – a forma federativa de Estado;
- II – o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III – a separação dos Poderes;
- IV – os direitos e as garantias individuais.

As cláusulas pétreas são fundamentais para a manutenção de um estado democrático de direito que, conforme expresso no preâmbulo da Constituição de 1988, é

[...] destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias [...].

Promulgada em 5 de outubro de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil tornou-se conhecida como a Constituição Cidadã. A expressão foi cunhada no discurso “A Constituição Cidadã”, proferido pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte, o deputado Ulysses Guimarães, em 27 de julho de 1988, no qual, em defesa do projeto de Constituição, em segundo turno de apreciação, das críticas de que o país seria ingovernável caso o texto fosse aprovado, ressaltou:

A soberania popular, sem intermediação, poderá decidir de seus destinos. Os cidadãos apresentarão propostas de lei, portanto nela terão a iniciativa congressional, e também os cidadãos poderão rejeitar projetos aprovados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Portanto, os cidadãos propõem e vetam. Poucas Constituições no mundo democrático têm essa presença direta e atuante da sociedade na elaboração dos preceitos de império em seu ordenamento jurídico. O Brasil será assim uma República representativa e participativa. Teremos a convivência e a fiscalização de mandatos e mandatários a serviço da sociedade.

tem por escopo proteger dispositivos constitucionais, mas os princípios neles modelados”. Cf. Paulo Gustavo Gonet Branco, *op. cit.*, 2018, p. 122.

[...] Repito: esta será a Constituição cidadã. Porque recuperará como cidadãos milhões de brasileiros. [...] Cidadão é o usuário de bens e serviços do desenvolvimento. Isso hoje não acontece com milhões de brasileiros, segregados nos guetos da perseguição social¹²⁰.

A expressão voltou a ser referenciada por ele no discurso “Constituição Coragem”, pronunciamento na qualidade de presidente da Assembleia Constituinte, ao ensejo da promulgação do novo texto constitucional, em 5 de outubro de 1988, ao dizer:

A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos poderes, mudou restaurando a Federação, mudou quando quer mudar o homem em cidadão, e só é cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa. [...] Tem substância popular e cristã o título que a consagra: “a Constituição cidadã”¹²¹.

Por ter, segundo ressalta Paulo Gustavo Gonet Branco, restaurado “a preeminência do respeito aos direitos individuais, proclamados juntamente com significativa série de direitos sociais”¹²².

De acordo com Paulo Gustavo Gonet Branco, isso significava que o Estado se comprometia a não interferir no que fosse próprio da autonomia das pessoas e a intervir na sociedade civil, no que fosse relevante para a construção dos meios materiais para a afirmação da dignidade de todos. As reivindicações populares de ampla participação política foram positivadas em várias normas, como na que assegura as eleições diretas para a chefia do Executivo em todos os níveis da federação. Dava-se a vitória final da campanha que se espalhara pelo país, a partir de 1983, reclamando

120. Cf. Ulysses Guimarães, “A Constituição Cidadã”, *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, ano II, n. 82, pp. 12 150-12 151, jul. 1988, disponível em: <https://tinyurl.com/y5jg3wkz>, acesso em: 11 fev. 2019.

121. Cf. Ulysses Guimarães, “Constituição Coragem”, *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, ano II, n. 308, p. 14 380, out. 1988, disponível em: <https://tinyurl.com/yhzhv3>, acesso em: 11 fev. 2019.

122. Paulo Gustavo Gonet Branco, *op. cit.*, 2018, p. 100.



FIGURA 17: O deputado Ulysses Guimarães segura a Constituição brasileira, promulgada em 5 de outubro de 1988. FIGURA 18: Capa da publicação com o texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, criada pelo artista Cosme Coelho Rocha e aprovada por Ulysses Guimarães “por sua simplicidade e por seu simbolismo”. A capa representa a bandeira brasileira estilizada, sem as estrelas e sem a faixa com os dizeres “Ordem e Progresso”. Destaca-se ainda o fato de que a bandeira foi colocada em sentido vertical e pela metade, transmitindo a ideia de algo que começa a nascer ou crescer.

eleições diretas para presidente da República; superava-se a abrumadora frustração decorrente da rejeição, em abril de 1984, da proposta de emenda apresentada com esse intuito. A Constituição, que, significativamente, pela primeira vez na história de nosso constitucionalismo, apresentava o princípio do respeito à dignidade humana e o título dos direitos fundamentais logo no início de suas disposições, antes das normas de organização do Estado, estava mesmo disposta a acolher o adjetivo “cidadã” que lhe fora predicado pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte no discurso de sua promulgação¹²³.

Na Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal, segundo descrito em seu *site* oficial¹²⁴, apresentou as seguintes características e atribuições institucionais:

123. *Idem*, p. 100.

124. Supremo Tribunal Federal, disponível em: <https://tinyurl.com/y27dv5h6>, acesso em: 11 fev. 2019.

O *Supremo Tribunal Federal* é o órgão de cúpula do Poder Judiciário, e a ele compete, precipuamente, a guarda da Constituição, conforme definido no art. 102 da *Constituição da República*. É composto por 11 Ministros¹²⁵, todos brasileiros natos (art. 12, § 3º, inc. IV, da CF/1988), escolhidos dentre cidadãos com mais de 35 e menos de 65 anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada (art. 101 da CF/1988), e nomeados pelo Presidente da República, após aprovação da escolha pela maioria absoluta do Senado Federal (art. 101, parágrafo único, da CF/1988).

Entre suas principais atribuições está a de julgar a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, a arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da própria Constituição e a extradição solicitada por Estado estrangeiro.

Na área penal, destaca-se a competência para julgar, nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República, entre outros (art. 102, inc. I, a e b, da CF/1988).

Em grau de recurso, sobressaem-se as atribuições de julgar, em recurso ordinário, o *habeas corpus*, o mandado de segurança, o *habeas data* e o mandado de injunção decididos em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão, e, em recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida contrariar dispositivo da Constituição.

A partir da Emenda Constitucional 45/2004, foi introduzida a possibilidade de o *Supremo Tribunal Federal* aprovar, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, súmula com efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (art. 103-A da CF/1988).

O Presidente do *Supremo Tribunal Federal* é também o Presidente do Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B, inc. I, da CF/1988, com a redação dada pela EC 61/2009).

O Plenário, as Turmas e o Presidente são os órgãos do Tribunal (art. 3º do RISTF/1980). O Presidente e o Vice-Presidente são eleitos pelo Plenário do Tri-

125. Os onze juízes do tribunal são chamados de ministros, apesar de o cargo não ter nenhuma semelhança com os ministros dos órgãos do governo.

bunal, dentre os Ministros, e têm mandato de dois anos. Cada uma das duas Turmas é constituída por cinco Ministros e presidida pelo mais antigo dentre seus membros, por um período de um ano, vedada a recondução, até que todos os seus integrantes hajam exercido a Presidência, observada a ordem decrescente de antiguidade (art. 4º, § 1º, do RISTF/1980)¹²⁶.

Entre as missões conferidas ao STF, a de “guardião da constitucionalidade”, mediante o controle da observância dos princípios inscritos na Carta Magna, apesar das inúmeras convulsões políticas vivenciadas ao longo da história do Brasil, continua sendo a mais relevante das tarefas de nossa Suprema Corte. Além disso, conforme sintetiza Patrícia Perrone Campos Mello:

O Supremo Tribunal Federal tem ocupado um lugar de enorme destaque na vida pública brasileira. Coube à Corte, nos últimos anos, julgar questões centrais para a tutela dos direitos fundamentais e para assegurar o funcionamento do processo democrático. Das uniões homoafetivas à fidelidade partidária, das cotas em universidades aos *royalties* do petróleo, do julgamento de altas autoridades do Poder Público ao financiamento das campanhas eleitorais, os assuntos mais relevantes para a República têm passagem certa pelo STF¹²⁷.

Por fim, cabe destacar que, logo após a vitória na eleição presidencial brasileira de 2018, o candidato eleito Jair Messias Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL), ao participar da solenidade em comemoração aos trinta anos da promulgação da Constituição de 1988 no Congresso Nacional, sintetizou a importância da Magna Carta nos seguintes termos:

126. “Institucional”, [Portal do] Supremo Tribunal Federal, 25 jan. 2019 (grifos nossos), disponível em: <https://tinyurl.com/yyzgmdud>, acesso em: 11 fev. 2019. Na atual configuração temos a seguinte divisão: primeira turma: ministro Alexandre de Moraes (presidente), ministro Marco Aurélio, ministro Luiz Fux, ministra Rosa Weber e ministro Luís Roberto Barroso; segunda turma: ministro Ricardo Lewandowski (presidente), ministro Celso de Mello, ministro Gilmar Mendes, ministra Cármen Lúcia e ministro Edson Fachin. Cf. “Turmas”, [Portal do] Supremo Tribunal Federal, 14 set. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/yymgdvwu>, acesso em: 25 nov. 2018.

127. Patrícia Perrone Campos Mello, “Nota da Autora”, em *Nos Bastidores do STF*, Rio de Janeiro, Forense, 2015, p. VIII.

“Na democracia só há um norte, o da Constituição”¹²⁸. Na mesma solenidade, o discurso do presidente do Supremo Tribunal Federal, o ministro Dias Toffoli, ao pregar a união, a pacificação e a volta da normalidade nacional, concluiu:

– Passadas as eleições, com a renovação democrática, a nação brasileira, a sociedade, suas instituições e os Poderes da República devem voltar a se unir para pensar no desenvolvimento do país. Agora o Brasil precisa encontrar um ponto de união em meio às diferenças, como é próprio de um estado democrático de direito. [...] É o momento de a política voltar a liderar as grandes questões da nação para que possamos voltar à clássica divisão dos Poderes: compete ao Legislativo cuidar do futuro, ao Executivo do presente e ao Judiciário pacificar os conflitos do passado e garantir segurança jurídica e previsibilidade de suas decisões para o futuro porque isso é fundamental para o desenvolvimento e o progresso de uma nação e de um povo [...]¹²⁹.

Diante do exposto, apesar das críticas e da constatação de alguns problemas na máquina judiciária, é possível constatar que o Supremo Tribunal Federal permanece como o guardião da Constituição de 1988 e do controle de constitucionalidade, em sua missão de impedir os abusos e as irregularidades praticados pelos demais poderes supremos, sendo uma ferramenta essencial na luta contra os maus governos e para o equilíbrio institucional dos Três Poderes no Brasil. Em síntese, compartilhamos da consideração de Luan Bittarello: “O que se espera é que [o Supremo Tribunal Federal] se mantenha firme na aplicação da justiça tão desejada pelo povo brasileiro, e que assegure o restabelecimento

128. Amanda Almeida *et al.*, “‘Na Democracia Só Há um Norte: O da Constituição’, Diz Bolsonaro em Discurso no Congresso”, *O Globo*, 6 nov. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/y5o-34qor>, acesso em: 11 fev. 2019.

129. Cf. o vídeo “30 Anos da Constituição – tv Senado ao vivo – Congresso – 06/11/2018”, tv Senado, 6 nov. 2018 (a passagem transcrita pelo autor do discurso do ministro Dias Toffoli aparece em 1h32m16s-1h33m28s), disponível em: <https://tinyurl.com/y3h2gwrq>, acesso em: 11 fev. 2019.

do prestígio e credibilidade das leis, reprimindo os movimentos e atos anticonstitucionais”¹³⁰.

Créditos das figuras

p. 229: Figura 1 – Miguel Paiva, 1988/Arquivo pessoal; Figuras 2 e 3 – Luiz Fernando Cazo, 2017 e 2018, respectivamente/Arquivo pessoal; Figuras 4 a 6 – Roque Sponholz, 2018/Arquivo pessoal. p. 241: Figura 7 – Fundação Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro, Brasil. p. 246: Figura 9 – Museu da República, Rio de Janeiro, Brasil; Figura 10 – Reprodução de: *Revista Ilustrada*, ano 15, n. 594, p. 8, jun. 1890/Coleção Plínio Doyle, Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, Brasil. p. 254: Figura 11 – Reprodução de: *Careta*, ano 27, n. 1345, p. 19, 31 mar. 1934/Fundação Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro, Brasil. p. 258: Figura 12 – Museu da República, Rio de Janeiro, Brasil; Figura 13 – Reprodução de: *Jornal do Brasil*, p. 7, 11 nov. 1937/Fundação Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro, Brasil. p. 264: Figura 14 – Reprodução de: *Careta*, ano 43, n. 2 202, p. 1, 9 set. 1950/Fundação Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro, Brasil. p. 269: Figura 15 – Reprodução de: *O Globo*, p. 1, 14 dez. 1968/Acervo O Globo; Figura 16 – Reprodução de: *Veja*, n. 15, 18 dez. 1968 (capa)/Roberto Stuckert/Acervo Veja. p. 283: Figura 17 – Acervo da Presidência da República, Brasília, Brasil; Figura 18 – Reprodução de: Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, Senado Federal, 1988 (capa).

130. Luan Pedro Bittarello, “A Missão do Controle Jurídico pelo Supremo Tribunal Federal em Face dos Demais Poderes Supremos”, *DireitoNet*, 27 jun. 2012, disponível em: <https://tinyurl.com/yy6xjqb>, acesso em: 11 fev. 2019.

SEGUNDA PARTE

(Re)pensando a democracia
latino-americana na Cátedra
José Bonifácio

A seletividade do sistema penal no estado democrático brasileiro: a população negra, um Direito Penal do Inimigo e a cidadania mínima – o caso Rafael Braga

QUEZIA BRANDÃO¹

O mais dileto de todos os passatempos sociais é a busca por culpados.

ROBERT KURZ²

Este artigo tem por objetivo abordar alguns aspectos do atual sistema jurídico-penal brasileiro da perspectiva da teoria do Direito Penal do Inimigo, de Günther Jakobs. A hipótese aqui sustentada é a de que o sistema penal brasileiro opera uma seletividade penal aplicando, na prática judiciária e no discurso político-social, um Direito Penal do Inimigo, verificando-se aí um direito penal máximo *versus* uma cidadania mínima para a população negra no Brasil.

Nas últimas décadas, inúmeros estudos de institutos engajados na defesa dos direitos humanos e no fim do encarceramento em massa e organizações não governamentais (ONGs) voltadas à população negra, entre outras, têm demonstrado como o cárcere brasileiro apresenta uma maioria negra e como os processos penais são mais rigorosos e tendentes à condenação dos negros, se comparados aos brancos, e, ainda, como as políticas de segurança pública dos municípios e estados estão voltadas para um estereótipo específico de cidadão – o negro, pobre e periférico. Tais posturas evidenciam um estado de coisas no qual o delinquente em potencial é o negro,

1. Graduanda em direito pela Faculdade de Direito (FD) e mestre em história social pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), ambas unidades da Universidade de São Paulo (USP), e bacharela em história pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UERJ).
2. Robert Kurz, “Populismo Histórico”, *Folha de S.Paulo*, 18 mar. 2001, Mais!, p. 12, disponível em: <https://tinyurl.com/y95e8w7m>, acesso em: 26 nov. 2018.

conduzindo, portanto, ao raciocínio de que o problema da violência existe em função dos negros como os “grandes culpados” pela falta de segurança.

Dessa perspectiva e nos limites realizáveis da proposta aqui colocada, será analisado em específico o caso de Rafael Braga Vieira – ex-dependente químico de *crack*, em situação de rua, oriundo de um complexo de favelas da zona norte da cidade do Rio de Janeiro (o Complexo da Penha) e de uma família de migrantes nordestinos, que apresenta um histórico de perseguição penal, flagrantes forjados e processos inobservantes às garantias processuais constitucionais. Da condenação que resultou na “prisão em flagrante” em meio a protestos, ocorridos em junho de 2013 no centro do Rio de Janeiro, à nova prisão em flagrante, seguida de um processo criminal sem a devida observância legal, Rafael tornou-se o símbolo da seletividade do sistema penal brasileiro; ao se debruçar sobre seu caso, encontram-se características inequívocas da prática judiciária e discursiva de um Direito Penal do Inimigo voltado aos negros no país³.

Desse modo, este artigo foi dividido em duas partes: a primeira traz um histórico da teoria do Direito Penal do Inimigo e seu mecanismo institucional/jurídico de funcionamento e sua prática discursiva, apontando como no primeiro caso ocorre supressão de garantias e no segundo, condenação social do indivíduo delinquente; na segunda, realizou-se um breve panorama da situação dos negros e do sistema criminal no Brasil, apontando dados estatísticos e considerações sociológicas e históricas, seguido da análise do caso específico de Rafael Braga Vieira, em que se verificaram, no caso concreto, os pressupostos de um Direito Penal do Inimigo que evidenciam a hipótese principal aqui colocada.

Longe de ser um estudo aprofundado – que requereria alguns anos de pesquisa e muitos dados empíricos coletados em vasta pesquisa de campo –, a abordagem que se segue tem a pretensão de trazer subsídios que contribuam com a desconstrução da imagem de delinquência atribuída

3. Ítalo Nogueira e Lucas Vettorazzo, “Catador é o Primeiro Condenado após Onda de Manifestações”, *Folha de S.Paulo*, 4 dez. 2013, Cotidiano, disponível em: <https://tinyurl.com/yaeg3p9k>, acesso em: 26 nov. 2018; Gabriel Barreira, “Chance de Fogo é ‘Ínfima’”, *Diz Laudo de Preso com Explosivo em Ato no Rio*, G1, 4 dez. 2013, disponível em: <https://tinyurl.com/y778otmw>, acesso em: 26 nov. 2018.

ao perfil do cidadão negro, corroborando a tese de que o maior número de condenados negros é fruto de um racismo social e institucional enraizado na sociedade brasileira, que construiu para si um inimigo comum à ordem: o negro.

O Direito Penal do Inimigo de Günther Jakobs, a relativização das garantias penais e o discurso social estigmatizante

Os delitos só são possíveis em uma comunidade ordenada, no Estado, do mesmo modo que o negativo só pode ser determinado pelo positivo, e vice-versa.

GÜNTHER JAKOBS⁴

Ao breve estudo aqui proposto deve prescindir a compreensão da teoria do Direito Penal do Inimigo de Günther Jakobs, traçando-se um panorama acerca das condições históricas, políticas e intelectuais de seu surgimento, sua estrutura e seus conceitos principais, além das críticas ao modelo e às análises de sua aplicação prática nos diversos modelos de Estado e de direito penal. Por meio da caracterização do Direito Penal do Inimigo em nível conceitual, em um primeiro momento, e funcional, em um segundo momento, é possível compreender aspectos fundamentais do “estado de exceção” que se aplica à população negra no Brasil e suas implicações na configuração de uma “cidadania mínima”, fornecendo o aporte teórico para a análise dos aspectos jurídico-formais e discursivos do caso de Rafael Braga Vieira.

Na ocasião da Jornada de Penalistas Alemães, de 1985, celebrada em Frankfurt, Günther Jakobs cunhou, em sua conferência sobre a criminalização no estado prévio da lesão de um bem jurídico, os conceitos de *Feindstrafrecht* (Direito Penal do Inimigo) e, seu contrário, *Bürgerstrafrecht* (direito penal do cidadão)⁵. A contraposição dos dois conceitos se fez em

4. Günther Jakobs, “Direito Penal do Cidadão e Direito Penal do Inimigo”, em Günther Jakobs e Manuel Cancio Meliá (orgs.), *Direito Penal do Inimigo: Noções e Críticas*, trad. André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli, 6. ed., Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2018, p. 22.
5. Günther Jakobs, “Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutsverletzung”, *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, n. 97, pp. 751-785, 1985.

função da colocada problemática da antecipação das barreiras de punibilidade em casos de especial periculosidade e em questões adjacentes como a exigência do “princípio do ato” ou a criminalização dos delitos de perigo abstrato. Nas palavras de Miguel Polaino-Orts: “Tratava-se, enfim, de problemas reais e conhecidos nas legislações e ordenamentos penais, para cuja solução se propunham medidas aceitas – e ainda reivindicadas – pela doutrina sem maiores objeções”⁶.

Jakobs encontrou exemplos concretos no Código Penal alemão de normas que compartilhavam entre si algumas características que os diferenciavam do resto dos preceitos. Ao primeiro grupo, Jakobs denominou Direito Penal do Inimigo; ao segundo, direito penal do cidadão. Analisando o primeiro grupo detidamente, o penalista ressaltou as principais características:

- **Antecipação das barreiras de punição penal** – No direito penal do cidadão se espera a lesão efetiva a um bem jurídico, enquanto no Direito Penal do Inimigo se antecipa esse momento, quando o perigo ainda é prematuro ou potencial, contra um bem jurídico em um maior nível de abstração.
- **Mudança de paradigma (prospectivo para retrospectivo)** – Introduz uma visão de futuro em detrimento de uma visão do passado, ou seja, não se pune a ação concreta, a lesão efetiva, mas o risco potencial.
- **Não redução da pena proporcional à dita emancipação** – Mantém-se a penalidade dos atos consumados aos “atos preparatórios”.
- **Passagem de uma legislação de tutela para uma de luta ou combate** – Aplica-se nos âmbitos do crime organizado, terrorismo etc.⁷

6. Miguel Polaino-Orts, *Lições de Direito Penal do Inimigo*, São Paulo, LiberArs, 2014, p. 29.

7. No Brasil, os exemplos citáveis dessa legislação de combate – que já vem sendo analisada como Direito Penal do Inimigo – são: a Lei de Crimes Hediondos (lei n. 8 072, de 25 de julho de 1990, disponível em: <https://tinyurl.com/y8av6rxf>, acesso em: 26 nov. 2018); a Lei do Crime Organizado (lei n. 12 850, de 2 de agosto de 2013, disponível em: <https://tinyurl.com/o5tan67>, acesso em: 26 nov. 2018); e a Lei Antiterrorismo (lei n. 13 260, de 16 de março de 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/jxo6pap>, acesso em: 26 nov. 2018).

- **Redução de determinadas garantias processuais ou, também, penitenciárias**⁸ – Ocorre a supressão de etapas do devido processo legal, agilizando, assim, o processo condenatório realizado aprioristicamente, bem como se operam violações aos direitos humanos durante o processo de execução penal.

Do ponto de vista do ordenamento jurídico constitucional brasileiro, todas essas práticas anteriormente descritas violam os princípios do estado democrático de direito, pois se chocam com garantias previstas no rol dos direitos fundamentais. No entanto, na legislação penal e na praxe judiciária, bem como no sistema penitenciário, tais práticas se verificam no cotidiano e são respaldadas juridicamente e pelas políticas criminais do Estado. Tal fato se justifica ao pensarmos no âmago do conceito, conforme elucidada Rodrigo Szuets de Oliveira:

[...] se o indivíduo não oferece uma segurança cognitiva sobre sua conduta porque não reconhece o ordenamento jurídico como algo válido e que deve ser respeitado, ele passa a ser considerado um inimigo e não apenas um transgressor. O criminoso comum não nega a validade do ordenamento, apenas o infringe e acaba por sofrer uma pena que revalida contrafaticamente todo o sistema. No caso do inimigo, o ordenamento não é apenas infringido, mas é considerado inválido e por isso torna-se impossível reafirmar contrafaticamente a sua validade sobre aquele que não o reconhece⁹.

Sendo o delinquente alguém incapaz, cognitivamente, de responder positivamente ao ordenamento jurídico, é justificado – parece – que o Estado lhe enxergue como um não cidadão e o trate com a mesma lógica externa ao ordenamento: o direito para o inimigo não pode ser o mesmo direito para o cidadão, pois, se ele não reconhece o ordenamento jurídico, a ele não se aplicam os princípios plenos do estado democrático de direito. E

8. Miguel Polaino-Orts, *op. cit.*, 2014, p. 30.

9. Rodrigo Szuets de Oliveira, “Da Sociedade de Risco ao Direito Penal do Inimigo: Tendências de Política Criminal”, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 3. jun. 2011 (cf. p. 3), disponível em: <https://tinyurl.com/yd4qze8>, acesso em: 26 nov. 2018.

antes de tudo: sua existência e conduta são um risco a esse estado que precisa – como se faz a um vírus que ameaça o organismo saudável – inocuízá-lo. O Direito Penal do Inimigo pensa sempre o latente estado de risco¹⁰.

A teoria de Jakobs, no entanto, não se restringiu à descrição da legislação penal, tampouco ficou circunscrita à realidade dos anos 1980. Apesar de ser considerada um aspecto marginal de sua vasta contribuição acadêmica ao direito penal, dado o *status* central que o conceito assumiu para o direito penal moderno e as inúmeras polêmicas suscitadas, Jakobs retomou a discussão mais duas vezes: no livro *Norm, Person, Gesellschaft* (Norma, Pessoa, Sociedade), publicado pela primeira vez em 1997¹¹, e em artigo escrito após os atentados às Torres Gêmeas e ao Pentágono, em 11 de setembro de 2001¹².

Na visão de Luís Greco, esses momentos demarcam três fases do conceito:

- **Conceito descritivo** – Instrumento analítico para descrever com mais exatidão o direito positivo, classificado como inimaginável por Greco.
- **Conceito crítico** – Instrumento que serve para, ao considerar certa regra de Direito Penal do Inimigo, almejar estigmatizá-la como especialmente antiliberal e contrária ao estado de direito, apontando, assim, para a necessidade de sua reforma, que o autor aponta como desnecessária.
- **Conceito legitimador-afirmativo** – Instrumento que implica dizer que um dispositivo de Direito Penal do Inimigo não acarreta qualquer condenação, mas apenas uma indicação de que o dispositivo tem de ser legitimado com base em pressupostos diversos daqueles que valem para

10. Marcelo Cunha de Araújo, “Direito Penal do Inimigo: Alternativa de Eficácia do Sistema Repressivo Compatível com o Estado Democrático de Direito?”, *De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, n. 16, pp. 68-98, jan.-jun. 2011 (cf. p. 9), disponível em: <https://tinyurl.com/yc9648tt>, acesso em: 26 nov. 2018.

11. Günther Jakobs, *Norm, Person, Gesellschaft: Vorüberlegungen zu einer Rechtsphilosophie*, Berlim, Duncker & Humblot, 1997.

12. Tal artigo de Günther Jakobs de 2003 é mencionado em: Miguel Polaino-Orts, *op. cit.*, 2014, p. 33.

os dispositivos tradicionais do direito penal do cidadão. Luís Greco o considera nocivo, concluindo que o conceito é irracional¹³.

Francisco Muñoz Conde, por sua vez, reconhece a existência dos mecanismos de direito penal na práxis judiciária e na política criminal, apontando que “o Direito Penal do Inimigo não é privativo de uma determinada ideologia ou sistema político, mas sim de uma amarga realidade”¹⁴. O autor aponta, ainda, a existência de semelhanças ideológicas e jurídicas da referida concepção com os modelos de intervenção estatal adotados em regimes autoritários, tais como o nacional-socialismo alemão. Nesse sentido, é pertinente trazer à baila a análise realizada pelo historiador Wagner Pinheiro Pereira sobre a construção do inimigo do Estado alemão sob o nazismo de Adolf Hitler. O autor aponta que Joseph Goebbels, ministro da Propaganda do Terceiro Reich:

[...] considerava vital a existência da figura de um inimigo que pudesse ser atacado pelo governo nos momentos de crise. Contudo, ele sabia que a regra mais importante para selecionar o inimigo era estar seguro de que a população já estivesse predisposta a odiá-lo. [...] O segredo era apontar o inimigo de forma este-reotípica e como uma grande ameaça à ordem e aos valores¹⁵.

Curiosamente, o que se vê todos os dias são mecanismos muito semelhantes empregados pela mídia e pelas políticas de segurança pública: nos momentos de maior crise, volta-se para um inimigo identificável, culpável e que já povoa o imaginário social de forma estigmatizada e carregada de preconceitos. Se na Europa dos últimos anos a crise cíclica do capitalismo e as crises estruturais das políticas econômicas acerca da previdência, do

13. Luís Greco, “Sobre o Chamado Direito Penal do Inimigo”, *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, ano 6, n. 7, pp. 211-247, dez. 2005 (cf. pp. 225-226 e 247).

14. Francisco Muñoz Conde, “As Origens Ideológicas do Direito Penal do Inimigo”, *Revista Justiça e Sistema Criminal*, vol. 1, n. 2, pp. 7-32, jul.-dez. 2009 (cf. p. 24), disponível em: <https://tinyurl.com/y8r7mghx>, acesso em: 26 nov. 2018.

15. Wagner Pinheiro Pereira, *O Poder das Imagens: Cinema e Política nos Governos de Adolf Hitler e Franklin D. Roosevelt (1933-1945)*, São Paulo, Alameda, 2012, pp. 391-392.

trabalho e da segurança encontram nos imigrantes um “inimigo da ordem”, “deflagrador da crise”, no Brasil, não diferente, a negritude, a pobreza e a periferia são vistas como causa indiscutível da crise de segurança pública nas grandes cidades. Os telejornais expõem diariamente imagens de jovens negros semidespidos, algemados e, literalmente, jogados nos camburões da polícia. As chamadas dos jornais mais populares e sensacionalistas sempre começam com frases de efeito do tipo: “marginais invadem...!”, “vagabundos roubam...” etc. Sob tais afirmações a imagem de um negro em posição humilhante em uma delegacia.

O cientista político Robert Kurz classifica essa postura como um “populismo histórico”:

Quando algo sai errado em grande escala, quase nunca se permite que a própria coisa seja posta em xeque, o problema há de estar nas pessoas. Não se responsabilizam propósitos dúbios, relações sociais destrutivas ou estruturas contraditórias, e sim a falta de vontade, a escassa competência ou mesmo a má-fé das pessoas. Bem mais fácil é fazer cabeças rolares do que subverter relações e modificar formas sociais. [...] O erro nunca está no próprio sistema, sempre foi alguém que cometeu algum desacerto ou crime¹⁶.

Aquilo que a ordem jurídica permite e consente no sistema penal, operando um Direito Penal do Inimigo contra os negros, encontra eco em um fenômeno social mais amplo, um mecanismo descrito como “a função do ‘bode expiatório’, ao qual a sociedade transfere seus pecados e depois é apedrejado. Esse é o método da personalização superficial de problemas e desastres”¹⁷. Respalhada em um racismo estrutural, a sociedade brasileira constrói seu inimigo na imagem do cidadão negro, e o discurso social estigmatizante e a seletividade do sistema penal se retroalimentam da lógica do Direito Penal do Inimigo.

16. Robert Kurz, *op. cit.*, p. 12, 2001.

17. *Idem, ibidem.*

Criminalização negra: o caso de Rafael Braga Vieira como símbolo de um “estado de exceção” penal para os grupos vulneráveis

Os negros e a criminalidade: racismo institucional e justiça penal

O racismo, o ódio grupal, a xenofobia e a inimizade existiram em quase todas as culturas ao longo da história. Mas demorou milênios para que as hostilidades quase tribais migrassem para o porto seguro do pensamento científico, racionalizando, desse modo, ações destrutivas contra os desprezados e os indesejados [...].

EDWIN BLACK¹⁸

A questão do racismo no Brasil se coloca de modo bastante expressivo e preocupante. Historicamente, dado o período de escravidão ao qual foram submetidos, os negros são vistos como a classe subalterna da sociedade. Nas palavras do sociólogo Sérgio Adorno:

Negros – homens e mulheres, adultos e crianças – encontram-se situados nos degraus mais inferiores das hierarquias sociais na sociedade brasileira, como vêm demonstrando inúmeros estudos e pesquisas. A exclusão social é reforçada pelo preconceito e pela estigmatização. No senso comum, cidadãos negros são percebidos como potenciais perturbadores da ordem social, apesar da existência de estudos questionando a suposta maior contribuição dos negros para a criminalidade¹⁹.

A imagem do negro escravizado é a imagem do tronco, da punição, do castigo, do crime. De fato, a punição das chicotadas no tronco é uma imagem clássica da instituição escravocrata brasileira que está enraizada na memória social. Não obstante, a prática que deveria causar repulsa e indignação às modernas consciências democráticas e humanistas serve

18. Edwin Black, *A Guerra Contra os Fracos: A Eugenia e a Campanha dos Estados Unidos para Criar uma Raça Dominante*, São Paulo, A Girafa, 2003, p. 49.

19. Sérgio Adorno, “Racismo, Criminalidade Violenta e Justiça Penal: Réus Brancos e Negros em Perspectiva Comparada”, *Estudos Históricos*, n. 18, pp. 283-300, jul.-dez. 1996 (cf. pp. 283-284), disponível em: <https://tinyurl.com/y9a92uod>, acesso em: 26 nov. 2018.

apenas como um modo – consciente ou inconsciente – de legitimar uma perseguição social e, sobretudo, institucional dos negros, que são alvo da seletividade do sistema penal, o qual os vê como inimigos da ordem social e delinquentes em potencial; este último aspecto é tão latente que é comum que as “batidas policiais” – os procedimentos de revista e abordagem das polícias – tenham como cidadão-alvo o negro, especialmente os mais jovens (identificados à vadiagem). Na visão de Florestan Fernandes:

[...] escravidão, no início do período colonial, até os dias que correm, as populações negras e mulatas têm sofrido um genocídio institucionalizado, sistemático, embora silencioso [...] A abolição, por si mesma, não pôs fim, mas agravou o genocídio; ela própria intensificou-o nas áreas de vitalidade econômica, onde a mão de obra escrava ainda possuía utilidade. *E, posteriormente, o negro foi condenado à periferia da sociedade de classes, como se não pertencesse à ordem legal.* O que o expôs a um extermínio moral e cultural, que teve sequelas econômicas e demográficas²⁰.

Nesse diapasão, é importante frisar igualmente a contribuição analítica do historiador Stuart B. Schwartz acerca da histórica postura da justiça punitiva diante do fator racial:

[...] os índios, juntamente com os mulatos e negros, eram considerados como desordeiros e causadores de problemas donde necessitavam atenção judicial especial. No Rio de Janeiro, São Paulo, Pernambuco e Minas Gerais os ouvidores podiam condenar estes “tipos criminosos” à morte²¹.

Constata-se, portanto, que os séculos de escravidão e civilização branca e cristã contribuíram para a formação de um “inimigo clássico” da ordem social brasileira, encontrado na figura do negro. A escravidão, em um pri-

20. Florestan Fernandes, “Prefácio”, em Abadias do Nascimento, *O Genocídio do Negro Brasileiro: Processo de um Racismo Mascarado*, 2. ed., São Paulo, Perspectiva, 2017, pp. 19-20 (grifos nossos).

21. Stuart B. Schwartz, *Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial: A Suprema Corte da Bahia e Seus Juizes, 1609-1751*, trad. Maria Helena Pires Martins, São Paulo, Perspectiva, 1979, pp. 197-198 (Estudos, 59).

meio momento, e a favelização, em um segundo, retiraram os negros do protagonismo social de uma sociedade que se modernizou de forma anacrônica e contraditória, sem saber gerenciar suas idiossincrasias, e que, dessa forma, atribuiu a seu permanente estado de crise social, econômica e política a presença negra na sociedade, fazendo valer o mecanismo descrito no tópico anterior, denominado por Robert Kurz de populismo histórico — a busca de culpados em lugar da crítica ao sistema e às vicissitudes estruturais.

O negro é construído pela mídia sensacionalista como o delinquente *in natura*, e a alusão à punição do tronco não causa incômodo — pelo contrário, é desejável. Isso é tanto mais confirmável ao se rememorar o caso de um jovem negro que foi amarrado a um poste no bairro do Flamengo, zona sul da cidade do Rio de Janeiro. No dia 4 de fevereiro de 2014, a âncora do telejornal *SBT Brasil* abordou o caso com a seguinte declaração:

*O marginalzinho amarrado ao poste era tão inocente que, em vez de prestar queixa contra seus agressores, preferiu fugir antes que ele mesmo acabasse preso. É que a ficha do sujeito está mais suja que pau de galinheiro. Num país que ostenta incriveis 26 assassinatos a cada 100 mil habitantes, que arquiva mais de 80% dos inquéritos de homicídio e sofre de violência endêmica, a atitude dos vingadores é até compreensível. O Estado é omissivo, a polícia desmoralizada, a justiça é falha. O que resta ao cidadão de bem que ainda por cima foi desarmado? Se defender, é claro! O contra-ataque aos bandidos é o que eu chamo de legítima defesa coletiva de uma sociedade sem Estado contra um estado de violência sem limite. E, aos defensores dos direitos humanos que se apiedaram do marginalzinho preso ao poste, eu lanço uma campanha: Faça um favor ao Brasil — adote um bandido!*²²

22. Suzana Varjão, *Violações de Direitos na Mídia Brasileira: Guia de Monitoramento — Uma Ferramenta Prática para Identificar Violações de Direitos no Campo da Comunicação de Massa*, Brasília, Andi, 2015, vol. 1, p. 46 (grifos nossos), disponível em: <https://tinyurl.com/yas6yf5w>, acesso em: 26 nov. 2018, *apud* Wagner Pinheiro Pereira, “A Violência como Espetáculo: O Crime na Televisão Brasileira (1961-2016)”, em Mary Del Priore e Angélica Müller (orgs.), *História dos Crimes e da Violência no Brasil*, São Paulo, Editora Unesp, 2017, pp.177-178.

Se o caso em si não figurasse tamanho absurdo e violação aos direitos humanos e à ordem constitucional do país, o discurso da jornalista ainda demarcou de modo brutal a imagem do negro como delinquente e inimigo da ordem. Em sua fala, está posta a perspectiva de um Direito Penal do Inimigo voltado aos negros: não se consideram os direitos humanos, as garantias fundamentais e o devido processo legal. Pouco importou à âncora o fato de um menor de idade estar amarrado ao poste como resultado de uma vingança privada por um delito que, se ocorrido, deveria ser gerenciado pelo Estado. A retórica é típica de um estado de guerra que opõe os cidadãos aos inimigos da ordem – nesse caso, os negros –, sendo totalmente admissível a vingança e uma noção de legítima defesa totalmente descolada de seu tipo jurídico²³.

No artigo citado de Sérgio Adorno, o sociólogo analisou algumas categorias importantes: a diferença de porcentagem entre negros e brancos presos em flagrante, e a mesma diferença no que diz respeito ao desfecho processual. Sua conclusão – apoiada em dados empíricos coletados à época – é de que, restringindo a análise ao crime de roubo qualificado, havia mais incidência de negros presos em flagrante do que brancos, apontando uma “maior vigilância policial sobre a população negra do que sobre a população branca”²⁴; havia, proporcionalmente, uma maior quantidade de réus brancos respondendo em liberdade do que réus negros; os réus negros dependem mais da assistência judiciária fornecida pelo Estado. De acordo com Adorno, “a natureza da defensoria parece influenciar o direito à apresentação de provas testemunhais. Trata-se de uma garantia constitucional que tem grande peso no processo penal”²⁵. Em termos do desfecho processual, há mais negros condenados do que brancos, e a sustentação de

23. É importante lembrar os discursos veiculados pelo famoso jornalista Luiz Carlos Alborghetti, âncora do programa *Cadeia Nacional*, exibido na década de 1990. Destacam-se os seguintes bordões do âncora: “Vagabundo! Cemitério nele! Bico do corvo nele!”, “Esse já tá no colo do capeta!”, quando o “meliante batia as botas”; “Tá com pena dele? Leva pra casa! Põe pra dormir na sua cama!”, “Não tem que construir mais cadeias. Tem que construir mais cemitérios!” Cf. Bia Braune e Rixa, *Almanaque da tv*, Rio de Janeiro, Ediouro, 2007, p. 298, *apud* Wagner Pinheiro Pereira, *op. cit.*, 2017, p. 218.

24. Sérgio Adorno, *op. cit.*, p. 284, jul.-dez. 1996.

25. *Idem, ibidem*.

prisão em flagrante parece ter o peso significativo nessas sentenças. Para o sociólogo, a existência de uma “justiça racial” se deve, em muito, à histórica imagem do negro como delinquente construída pelas teorias criminológicas do século XIX, sobretudo com Cesare Lombroso.

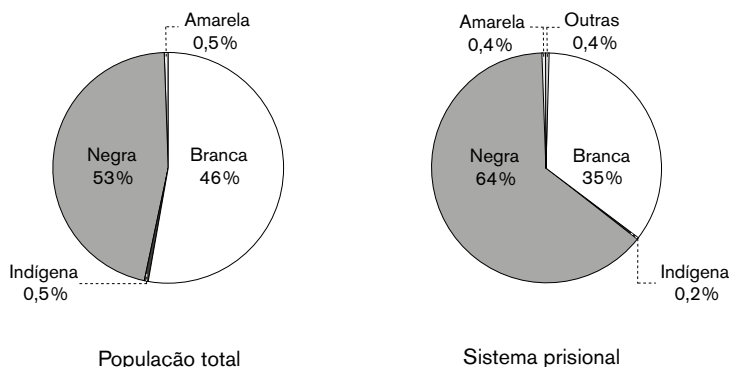
Em 8 de dezembro de 2017, o Ministério da Justiça divulgou os dados processados pelo Infopen²⁶ – Sistema Integrado de Informações Penitenciárias – expondo estatísticas que comprovam a perspectiva de que o sistema judiciário brasileiro exerce uma seletividade penal prejudicial à população negra. Tomando-se por base os dados de população geral fornecidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Infopen apresentou elementos que demonstram que, na população brasileira, entre os maiores de 15 anos de idade, 53% se declaram negros. Entre a população carcerária – por meio de dados coletados sobre 72% dessa população, ou seja, 493 mil presos –, a pesquisa concluiu que 64% dos presos são negros.

O gráfico 1 mostra de modo inequívoco que o perfil da população carcerária é negro. Ou seja, mais da metade da população brasileira é negra e bem mais da metade da população carcerária também. Tais dados fornecem indícios contundentes da seletividade penal do sistema judiciário brasileiro. A hipótese é ainda mais bem corroborada se atentarmos para a pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 2014: *A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas*, cujo resultado demonstrou que a justiça criminal opera com maior rigor em relação aos negros, ao passo que brancos têm maior acesso a penas alternativas²⁷. Além disso,

26. “O Infopen é um sistema de informações estatísticas do sistema penitenciário brasileiro. O sistema, atualizado pelos gestores dos estabelecimentos desde 2004, sintetiza informações sobre os estabelecimentos penais e a população prisional. Em 2014, o Depen reformulou a metodologia utilizada, com vistas a modernizar o instrumento de coleta e ampliar o leque de informações coletadas. Pela primeira vez, o levantamento recebeu o formato de um relatório detalhado. O tratamento dos dados permitiu amplo diagnóstico da realidade estudada, mas que não esgotam, de forma alguma, todas as possibilidades de análise.” Cf. Ministério da Justiça, Infopen, Brasília, jun. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/y73s4atg>, acesso em: 26 nov. 2018.

27. Ipea, *A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas: Relatório de Pesquisa*, Rio de Janeiro, 2015, p. 42, disponível em: <https://tinyurl.com/y8tyjaka>, acesso em: 26 nov. 2018.

GRÁFICO 1: Distribuição por gênero dos crimes tentados/consumados entre os registros das pessoas privadas de liberdade, por tipo penal no Brasil (2015-2016)



Fonte: Pnad, 2015; Departamento Penitenciário Nacional (Depen), *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*, Brasília, jun. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/ycg68vox>, acesso em: 26 nov. 2018; Beatriz Drague Ramos e José Antonio Lima, “No Brasil, 64% dos Presos São Negros”, *Carta Capital*, 8 dez. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/yaaqr798>, acesso em: 26 nov. 2018.

os negros têm menor acompanhamento de institutos de defesa que trabalhem *pro bono* junto aos processos criminais se comparado aos brancos.

O déficit de acesso à justiça e aos meios de defesa, a postura policial dentro de uma política de segurança pública que alveja cidadãos negros e um sistema judiciário que encarcera majoritariamente os negros são características desenhadas à tinta forte e que configuram a seletividade do sistema penal brasileiro.

O caso de Rafael Braga Vieira, com sua grande repercussão midiática e a militância de grupos que lutam pelo fim do encarceramento em massa, do racismo institucional e da violação dos direitos humanos, tornou-se o símbolo máximo dessa seletividade penal que opera por meio de um Direito Penal do Inimigo, com supressão de garantias constitucionais e processuais penais e acirramento de um discurso que desenha no cidadão negro brasileiro a imagem do delinquente inimigo da ordem por excelência.

[...] um fato é certo: em algumas dezenas de anos, desapareceu o corpo suplicado, esquartejado, amputado, marcado simbolicamente no rosto ou no ombro, exposto vivo ou morto, dado como espetáculo. Desapareceu o corpo como alvo principal da repressão penal. [...] A cadeia era o novo espetáculo popular.

MICHEL FOUCAULT²⁸

A epígrafe remonta à análise do filósofo francês Michel Foucault sobre as transformações no sistema penal francês do século XIX. Foucault postula, essencialmente, que as punições aos delitos se desferiam contra o próprio corpo do condenado, transformando-o duplamente em um símbolo de culpa e de força do poder público. No decorrer das mutações – de pensamento, em um primeiro momento, e das instituições, consequencialmente –, o corpo não mais é o alvo da repressão penal: tem-se lugar o ritual prisional. O que o filósofo extrai da análise das duas experiências é o caráter ritualístico de ambas as práticas penais e, sobretudo, sua configuração como um espetáculo popular. O sistema prisional, em suma, nada mais seria do que um novo método capaz de fornecer às massas o espetáculo punitivo que agora atingia o indivíduo delinquente no principal bem jurídico prezado naquela sociedade em transformação: a liberdade.

As reflexões aludidas servem como impulso inicial para pensar o caso de Rafael, analisado, aqui, à luz de uma concepção do chamado Direito Penal do Inimigo: alvo seletivo do sistema penal, o rapaz sofreu um duplo procedimento – jurídico e social-midiático. No primeiro, viram-se empregados mecanismos institucionais típicos de um Direito Penal do Inimigo por meio da supressão de garantias; no segundo, a criminalização de Rafael se deu – como na maioria das prisões sumárias de indivíduos negros, pobres e periféricos – como um espetáculo punitivo que fez parecer ao corpo social um ritual de expiação de um miasma comunitário levado a cabo pela inocuização do inimigo: o negro delinquente.

28. Michel Foucault, *Vigiar e Punir: Nascimento da Prisão*, trad. Raquel Ramalhete, 42. ed., Petrópolis, Vozes, 2014, p. 13.

Rafael Braga Vieira, nascido em 31 de janeiro de 1988, é oriundo de um bairro do subúrbio da cidade do Rio de Janeiro. O histórico de Rafael representa o modelo típico do indivíduo que, como ora apresentado, é alvo da seletividade do sistema penal brasileiro. Negro, Rafael se enquadra na histórica (e estrutural) estatística da baixa escolaridade, tendo estudado apenas até a quinta série (atual sexto ano do ensino fundamental). O rapaz era usuário de *crack* e encontrava-se por vários anos em situação de rua. Esse aspecto fundamental de sua trajetória demarca de modo inexorável sua imagem como um “inimigo da ordem social”: o vício em *crack* é, ao mesmo tempo, razão e consequência de sua marginalização. Na visão de Lidiane Toledo, Andrés Góngora e Francisco Bastos:

[...] uso de *crack*, margens e periferia se entrelaçam em um emaranhado simbólico de estigmas e preconceitos, que reforçam a representação social dessa droga como algo indesejável socialmente: “[...] as imagens criadas sobre o *crack* e sobre o seu usuário são imediatamente associadas à parte perigosa ou marginal da cidade, onde vivem os grupos que devem ser evitados por seu caráter provocador das balbúrdias urbanas”. [...] a demarcação desses “territórios das drogas”, representados pelas cenas popularmente conhecidas como *cracolândias*, intensifica os valores sociais, obviamente negativos, de intolerância, preconceito, discriminação, suspeita e medo²⁹.

Avalia-se, de pronto, que Rafael já era, desde cedo, vítima de um processo sistemático de marginalização e criminalização, haja vista sua condição social – marcada por sua etnia – ser um vetor que certamente contribuiu de modo significativo para sua incidência no vício e na situação de rua.

A trajetória de Rafael foi marcada por idas e vindas ao sistema criminal. Em 2006, foi preso em flagrante por tentativa de roubo (artigo 155 do Código Penal) e condenado em 19 de janeiro de 2008 a quatro anos,

29. Lidiane Toledo, Andrés Góngora e Francisco Inácio P. M. Bastos, “À Margem: Uso de *Crack*, Desvio, Criminalização e Exclusão Social – Uma Revisão Narrativa”, *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 22, n. 1, pp. 31-42, 2017 (cf. p. 33), disponível em: <https://tinyurl.com/yazdae2u>, acesso em: 26 nov. 2018.

cinco meses e dez dias de reclusão, em regime inicial semiaberto, e dez dias-multa. Em setembro de 2008, foi preso novamente em flagrante por tentativa de roubo combinada à corrupção ativa (artigo 333 do Código Penal), sendo condenado em 11 de março de 2009 a dois anos de reclusão em regime inicial fechado e cinco dias-multa³⁰.

O episódio que representa o auge do histórico criminal de Rafael e enseja sua figuração nesta abordagem ocorreu em 2013, quando, sob liberdade condicional, trabalhando como catador de lixo e objetos usados para venda nas feiras da praça Quinze, centro do Rio de Janeiro, e do morro da Providência, sofreu nova prisão em flagrante. O acontecimento se deu em meio às – assim chamadas por cientistas políticos – Jornadas de Junho de 2013, quando uma série de protestos populares contendo pautas diversas tomou conta das principais capitais do Brasil, precisamente a partir do dia 20 de junho de 2013. Nesse dia, no qual ocorreu a prisão de cinco adultos e três menores de idade, Rafael foi detido por dois policiais da Delegacia da Criança e Adolescente Vítima (DCAV)³¹ portando dois frascos com produtos de limpeza à base de álcool, que, segundo depoimento dos policiais³², seriam artefatos explosivos ilegais (coquetel molotov), os quais Rafael teria, segundo depoimento dos policiais, a pretensão de projetar contra policiais na manifestação de rua.

Em fevereiro de 2016, com progressão de pena em regime aberto (em razão do tratamento de uma tuberculose contraída no sistema prisional), usando tornozeleira eletrônica, Rafael foi autuado por tráfico³³ e associação

30. Brasil, decreto-lei n. 2 848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), disponível em: <https://tinyurl.com/445lwg9>, acesso em: 26 nov. 2018.

31. A presença dos dois policiais se justifica em razão de Rafael ter sido abordado em frente à Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente (DPCA), na avenida Presidente Vargas, centro da cidade do Rio de Janeiro.

32. Constante na sentença do processo n. 0212057-10.2013.8.19.0001, 4 dez. 2013, disponível em: <https://tinyurl.com/y9la4fdp>, acesso em: 26 nov. 2018.

33. Brasil, lei n. 11 343, de 23 de agosto de 2006, art. 33 (*caput*), disponível em: <https://tinyurl.com/26lxka4>, acesso em: 26 nov. 2018: “Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar:

ao tráfico³⁴, sendo preso por flagrante forjado por dois policiais em exercício da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) do Complexo da Penha. De acordo com a defesa de Rafael – conduzida pelo Instituto de Defensores de Direitos Humanos (DDH) –, sustentada no depoimento do acusado e de testemunhas arroladas ao processo, Rafael foi abordado pelos policiais em um beco no Complexo da Penha, sofrendo ameaças e agressões físicas para que delatasse os traficantes da região. Não tendo informações em função do desconhecimento do crime organizado ali instalado, os policiais conduziram Rafael até a 22ª Delegacia de Polícia, onde foi apresentado com 0,6 grama de maconha e 9,3 gramas de cocaína, além de um rojão. Em abril de 2017, Rafael foi condenado a onze anos e três meses de prisão, com base exclusivamente nos depoimentos prestados pelos policiais. A defesa de Rafael já pleiteou *habeas corpus* e impetrou recursos ao acórdão da segunda instância, todos negados, e espera decisão sobre os embargos infringentes.

Como se pôde notar da narrativa exposta de forma breve, é sensível ao leitor o mecanismo de perseguição do sistema penal ao indivíduo, que sucessivamente se encontra dentro do sistema carcerário em função de atuações policiais, investigações e processos diversos da previsão legal, com supressão de garantias e reforço de um suposto caráter perigoso do agente. A postura do sistema penal em relação a Rafael evidencia todos os pressupostos de um Direito Penal do Inimigo, haja vista a pecha de inimigo da ordem que parece ter se tornado inerente à sua imagem e o esforço hercúleo do sistema judiciário em inocuizá-lo, retirando-o do convívio social, tratando-o como um “não cidadão”.

A supressão de garantias pode ser observada em vários momentos do histórico prisional de Rafael: nota-se certo ativismo excessivo adotado pelos magistrados do caso, decretando medidas assecuratórias de ofício e sugerindo prisões cautelares; os magistrados trataram com aparência de normalidade práticas policiais em desconformidade com a ordem jurídi-

Pena – reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos e pagamento de 500 (quinhentos) a 1 500 (mil e quinhentos) dias-multa”.

34. Brasil, lei n. 11 343, de 23 de agosto de 2006, art. 35: “Associarem-se duas ou mais pessoas para o fim de praticar, reiteradamente ou não, qualquer dos crimes previstos nos arts. 33, *caput* e § 1º, e 34 desta Lei”.

co-constitucional (uso de violência, algemas, exposição pública do autor, coação, ameaças, flagrante forjado, entre outros abusos). Ocorreu flagrante violação do *princípio da humanidade*, confirmada nas palavras de André Estefam e Victor Eduardo Rios Gonçalves:

As normas penais devem sempre dispensar tratamento humanizado aos sujeitos ativos de infrações penais, vedando-se a tortura, o tratamento desumano ou degradante (CF, art. 5º, III), penas de morte, de caráter perpétuo, cruéis, de banimento ou de trabalhos forçados (CF, art. 5º, XLVII)³⁵.

Os juízes tornaram-se algozes do investigado, principalmente porque a perseguição se repetiu. É clara a postura do sistema judiciário em manter convicções prévias sobre o acusado, subvertendo assim o princípio da presunção de inocência³⁶ e instrumentalizando os meios e os fundamentos decisórios para levar a certa condenação do réu, havendo manifestações antecipadas de juízos de certeza sobre a materialidade e a autoria dos crimes, demonstrando a supressão do devido processo legal para a formação de culpa.

No primeiro processo, iniciado em razão das acusações de uma suposta atuação ilegal de Rafael associada às manifestações, não se levou em consideração o fato de o rapaz, em situação de rua, estar completamente alheio às pautas dos grupos manifestantes, não havendo razão candente para sua participação em qualquer ação de caráter depredatório e intimidador. Além disso, o material encontrado com Rafael – um frasco de plástico contendo produto de limpeza – não possibilitaria sequer o preparo de um coquetel molotov, posto que um dos objetos principais para sua feitura é uma garrafa/recipiente de vidro, fator que foi reconhecido no laudo técnico utilizado na sentença, que apontou “mínima possibilidade de funcionar como ‘coquetel molotov’” pela “chance ínfima de fogo”³⁷.

35. André Estefam e Victor Eduardo Rios Gonçalves, *Direito Penal: Parte Geral*, 7. ed., São Paulo, Saraiva Educação, 2018, p. 149.

36. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, art. 5º, inciso LVIII: “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”.

37. Sentença do processo n. 0212057-10.2013.8.19.0001, 4 dez. 2013, disponível em: <https://tinyurl.com/y9la4fdp>, acesso em: 30 out. 2018.

No que concerne ao segundo processo, traz-se aqui o parecer pedido pelos advogados que atuam no caso de Rafael – Carlos Eduardo Cunha Martins Silva, Ednardo Mota de Oliveira Santos, João Henrique de Castro Tristão Soares e Lucas da Silveira Sada, todos do DDH – aos pesquisadores do Grupo de Pesquisa em Ciências Criminais (GCrim), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), coordenado pelo professor Salo de Carvalho, acerca do juízo de imputação e da pena aplicada na sentença condenatória proferida no processo criminal, cujo réu era Rafael. A consulta formulada pelo DDH foi delimitada nas implicações da decisão nos campos do direito penal e processual penal e refere-se a: requisitos de validade da aplicação da súmula n. 70 do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ)³⁸; critérios de imputação e juízo de tipicidade dos artigos 33 e 35 da lei n. 11 343, de 23 de agosto de 2006.

A resposta do parecer ao primeiro item está assim formulada:

A Súmula 70 do TJERJ [*sic*], que admite a condenação com base exclusivamente em depoimentos de policiais militares, pressupõe, no plano político (e político-criminal), *uma situação de efetividade democrática na qual as agências repressivas observem rigidamente os limites constitucionais de atuação*. Por outro lado, no plano jurídico (processual penal), pressupõe (a) *absoluta ausência ou impossibilidade de outras provas* e (b) *a coerência dos relatos dos agentes públicos (policiais)*. [...] Na sentença que condena Rafael Braga não apenas *está ausente o pressuposto que legitimaria a decisão no plano político criminal*, como *estão ausentes os critérios processuais de validade da prova*. [...] A divergência, a contradição e as lacunas percebidas na instrução conduzem a uma situação de, no mínimo, fragilidade probatória (dúvida razoável), o que *indicaria a incidência do in dubio pro reo*³⁹.

38. “O fato de restringir-se a prova oral a depoimentos de autoridades policiais e seus agentes não desautoriza a condenação.” Cf. Referência: Súmula da Jurisprudência Predominante (Art. 122 RI) n. 2002.146.00001 (Enunciado Criminal n. 02, do TJRJ) – Julgamento em 04/08/2003 – Votação: Unânime – Relator: Des. J. C. Murta Ribeiro – Registro de Acórdão em 05/03/2004 – fls. 565/572, disponível em: <https://tinyurl.com/ydfnhc6b>, acesso em: 26 nov. 2018.

39. Salo de Carvalho e Mariana de Assis Brasil e Weigert, *Parecer: Depoimentos Policiais e Regras de Experiência no Juízo de Tipicidade dos Crimes dos Arts. 33 e 35 da Lei 11 343/06: O Caso Rafael Braga*, Rio de Janeiro, ago. 2017, pp. 54-55 (grifos nossos), disponível em: <https://tinyurl.com/y7ktu7r9>, acesso em: 26 nov. 2018.

Fundamenta-se, com base no parecer, a incorrência de supressão de garantias, em que foi levado adiante um mecanismo para respaldar uma preconcebida decisão condenatória em um dispositivo jurídico que não se coaduna com o caso concreto.

Quanto ao segundo item, o parecer insta:

Em decorrência da sobreposição dos verbos nucleares presentes nos artigos 28 e 33 da *Lei de Drogas* e das dificuldades relativas à prova dos elementos subjetivos do tipo, a quantidade apreendida, o local de apreensão e as circunstâncias do fato são critérios que podem indiciar o juízo de tipicidade (art. 28, § 2º da Lei 11 343/06). Não obstante, *todas as conclusões acerca dos juízos de tipicidade, objetivo e subjetivo, devem ser adequadamente motivadas, conforme os parâmetros legal e constitucional*. [...] Para além da *fragilidade da prova, resumida aos depoimentos dos policiais*, e das contradições entre os testemunhos dos agentes públicos e destes com a testemunha de defesa, o que por si só deveria conduzir a absolvição, *os elementos concretos de prova não indicam o juízo de porte de droga com finalidade mercantil*. Mesmo excluindo a versão bastante crível de que a droga foi implantada, dos três dados objetivos apontados na sentença, apenas um é relativamente estável: a quantidade apreendida. O local de apreensão e a forma de acondicionamento da droga são dados inconclusivos porque compatíveis com as situações de porte para consumo pessoal ou para comércio. [...] Outrossim, *no que tange à valoração dos elementos subjetivos do tipo (dolo), a sentença é inválida em razão da deficiente fundamentação*⁴⁰.

É inequívoco o caráter consubstancial de um Direito Penal do Inimigo no que tange ao caso de Rafael. Sucessivamente, a postura da justiça penal o vê como um inimigo, como um agente de alta periculosidade, a ponto de conduzir forçosamente as investigações e os processos a fim de corroborar uma culpa que justifique a condenação. A postura do discurso social não é diferente: as sucessivas condenações e encarceramentos de Rafael são mecanismos simbólicos por meio dos quais o Estado reafirma a uma sociedade estrutural e historicamente racista que é capaz de inocuizar o inimigo da ordem a quaisquer custas. A repercussão do caso de Rafael ex-

40. *Idem*, pp. 55-57 (grifos nossos).

pôs o desastre do poder punitivo brasileiro, demonstrando como as diretrizes da política de segurança operam na lógica de um Direito Penal do Inimigo, configurando um verdadeiro estado de exceção.

Considerações finais: o direito penal e o racismo estrutural no Brasil

Diante da breve exposição aqui realizada, importa trazer um questionamento mais geral sobre a atual configuração das instituições do estado democrático de direito brasileiro. Afinal, não é possível compatibilizar modelos de direito penal máximo com cidadania, havendo, necessariamente, na prática daquele, redução ou inexistência desta. O direito penal brasileiro possui um paradigma mínimo e garantista; então, por que o modelo de terceira velocidade se aplica tão massivamente a determinada parcela dos cidadãos? Existe plena cidadania para todos? É paradoxal a postura dos juristas e legisladores brasileiros ao defenderem modelos e dispositivos garantistas e suportarem – e mesmo endossarem – a existência de um direito penal com supressão de garantias fundamentais, calcado em um discurso estigmatizante voltado aos negros.

Se mais da metade da população brasileira é constituída de cidadãos que se declaram negros, importa considerar que para mais da metade da população do país está previsto não um estado de direito, mas um estado de exceção e uma cidadania mínima. O que os negros perseguidos e encarcerados pela justiça brasileira vivenciam é um direito penal *sui generis*, fora dos parâmetros do estado de direito. Faz-se necessária uma exposição mais aguda do problema e uma reforma das políticas criminais do país para que se reconcilie a prática da justiça aos padrões do estado democrático de direito que contemple igualmente todos os cidadãos brasileiros, pondo fim ao estado de exceção penal vivido pela população negra.

Razões para o estado de “vir a ser” democrático na América Latina: a contraditória relação entre democracia, cidadania, soberania, poder e desigualdade

RITA DE CÁSSIA MARQUES LIMA DE CASTRO¹ ■

PAULO SÉRGIO DE CASTRO²

Introdução

A democracia na América Latina é um tema de investigação científica que envolve a análise de diversos elementos históricos e sociais cuja complexidade é tão instigante quanto o desafio de não tornar superficial ou maniqueísta a exploração de tal temática. Octavio Ianni, ao desenvolver uma reflexão sobre o Estado-nação na América Latina, destaca que não se pode discutir a questão da democracia na América Latina sem se analisar a relação entre sociedade e Estado, que envolve diversos construtos como cidadania, soberania, relações de poder e uma sempre presente desigual-

1. Pesquisadora no Center for Organization Studies (Cors) e no Núcleo de Estudos e Pesquisas de Política Internacional, Estudos Internacionais e Políticas Comparadas (Nespi), ambos da Universidade de São Paulo (usp); pós-doutora pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA), também da usp; doutora em ciências pelo Programa de Pós-graduação Interunidades em Integração da América Latina (Prolam-usp); mestre e especialista em administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Eaesp-FGV); jornalista pela Faculdade Cásper Líbero. É professora na Universidade de Mogi das Cruzes (UMG), *campus* Villa-Lobos, em São Paulo (SP), avaliadora de cursos e instituições pelo Ministério da Educação (MEC) e participante da Cátedra José Bonifácio.
2. Doutorando em direito do trabalho na Universidad de Buenos Aires (UBA) e mestrando no Prolam-usp; especialista em direito empresarial pela Universidade de Guarulhos (UNG), em direito educacional pelo Centro de Extensão Universitária – Instituto Internacional de Ciências Sociais (CEU-IICS) – Escola de Direito e em direito previdenciário pela Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil (ESA-OAB). É professor na UMG, *campus* Villa-Lobos, e participante da Cátedra José Bonifácio.

dade³. Tal panorama pode ter impacto na consolidação dos regimes democráticos na América Latina, deixando a democracia, na região, em um estado de “vir a ser” que não se firma.

Compete um esclarecimento com relação ao termo “vir a ser”, adotado neste artigo em uma concepção que segue a linha de Reinhart Koselleck acerca do tempo, combinando-se o espaço de experiência, que se refere ao tempo passado e presente, com o horizonte de expectativas, que envolve o presente e o futuro⁴. Essa adoção torna-se pertinente, uma vez que a América Latina é a região em que a colonialidade marca presença, isto é, é um espaço histórico-temporal no qual a história colonial se mescla à história da modernidade, fazendo coexistir dois mundos históricos. O “vir a ser” representa, então, uma espécie de período transitório entre a experiência e a realidade da democracia latino-americana e a expectativa de futuro de consolidação dessa democracia.

Desse modo, por meio de revisão bibliográfica, este artigo apresenta uma reflexão acerca das razões para esse estado de “vir a ser” democrático na América Latina, realizando um estudo exploratório mediante comparação entre os construtos democracia, cidadania, soberania, poder e desigualdade, tomando por base artigos científicos e teses publicados em portais como Scopus e Web of Science.

A pergunta de pesquisa que norteará a investigação é: quais são as razões que levam as democracias na América Latina a permanecer em um estado de “vir a ser”, isto é, a sempre sofrer baques que não lhes permitem a consolidação, como regime político, de uma forma mais plena? Dito de outra maneira: o que leva a democracia na região a estar em transição entre o espaço de experiência e o horizonte de expectativas?

Essa pergunta deriva da inquietação dos autores desta proposta – ambos estudiosos, já por uma década, da instigante e multifacetada América Latina – a respeito dos motivos que deixam a região, historicamente, vivendo

3. Octavio Ianni, “A Questão Nacional na América Latina”, *Estudos Avançados*, vol. 2, n. 1, pp. 5-40, jan.-mar. 1988, disponível em: <https://tinyurl.com/y74ety4x>, acesso em: 26 nov. 2018.
4. José D’Assunção Barros, “Rupturas entre o Presente e o Passado: Leituras sobre as Concepções de Tempo de Koselleck e Hannah Arendt”, *Revista Páginas de Filosofia*, vol. 2, n. 2, pp. 65-88, jul.-dez. 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/ybpdfu8>, acesso em: 26 nov. 2018.

períodos democráticos e períodos ditatoriais de forma tão oscilante. Essa “vulnerabilidade” democrática, que leva alguns pesquisadores a considerar a democracia latino-americana como frágil, inocente, “na infância”, tem instigado muitos estudiosos a pesquisar os porquês dessa característica.

Desenvolvendo a argumentação inicial, tem-se por hipótese que a vulnerabilidade da democracia na América Latina deriva de uma relação contraditória entre essa forma de governo e os seguintes elementos: cidadania, soberania, poder e desigualdade. O último elemento apresenta-se como o mais impactante dos elencados, por ser recorrente e aprofundado ao longo de sucessivos períodos democráticos. Vale lembrar que a relação entre sociedade e Estado não pode ser desconsiderada nesta reflexão sobre democracia: infere-se que o maior impacto da desigualdade está associado não apenas a um histórico de crescimento como também a uma combinação de instituições menos consolidadas com um grau reduzido de participação cidadã.

Alexis de Tocqueville⁵, por exemplo, apresenta em sua profunda análise da democracia nos Estados Unidos uma questão que reforça essa hipótese inicial do trabalho de investigação: o nível médio dos norte-americanos, isto é, o equilíbrio obtido em termos de conhecimentos humanos e a circulação da fortuna levam a uma estabilidade em termos de isonomia social e econômica que favorece a luta pela igualdade, que é almejada pelos seres humanos mais até do que a liberdade.

A análise de Tocqueville acerca dos fatores históricos que envolvem o tempo propriamente dito, as leis e os acontecimentos nos Estados Unidos reforça a compreensão da democracia como elemento único na cultura norte-americana, mas é razoável supor que tal construção analítica possa ser reaplicada, em termos de pesquisa, a outras regiões, buscando-se nas os elementos que podem favorecer ou desfavorecer a democracia como forma de governo mais robusta.

5. Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*, trad. Luis R. Cuéllar, 2. ed., 16. reimp., Cidade do México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 2012 [1957] (Sección de Obras de Política y Derecho).

Aprofundando essa visão, não se pode deixar de abarcar um construto que envolve os elementos anteriormente descritos: a vulnerabilidade das instituições. Estas recebem o conceito de Douglass Cecil North: as regras do jogo, criadas pelos indivíduos para regular ou minimizar custos de transação, sendo as organizações seus jogadores⁶. Quando as instituições são mais sólidas, a probabilidade de a democracia sobreviver a períodos de crise apresenta-se como maior, visto que as regras do jogo são internalizadas de maneira que os jogadores compreendam a natureza da democracia como superior à crise vivida.

Por conseguinte, considerando essa visão histórica de busca de elementos conceituais que, se não explicam em sua totalidade, ao menos reforçam a compreensão dos porquês dos caminhos políticos traçados pelos povos, este artigo tem por objetivo geral identificar as razões que levam as democracias na América Latina a permanecer em um estado de “vir a ser” e, como objetivos específicos, apresentam-se:

- analisar os períodos democráticos e contrapô-los com os períodos não democráticos na América Latina depois das independências das colônias, visando identificar a relação dos elementos estruturais componentes das sociedades com a democracia;
- elencar possíveis novos elementos que impactam o estado de “vir a ser” democrático e compilar as análises realizadas, identificando elementos comuns aos processos de construção democrática e ruptura democrática na América Latina;
- comparar os elementos encontrados com os elencados previamente na hipótese – cidadania, soberania, poder e desigualdade –, a fim de testar a hipótese levantada e aportar mais elementos para a reflexão científica acerca de tão relevante tema.

6. Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990 (Political Economy of Institutions and Decisions) (tradução nossa).

Cumpre, ainda, ressaltar que a democracia como forma de governo merece ser estudada no atual momento histórico vivido pela América Latina, porque há diversos dados que a permeiam e trazem, para a região estudada, uma nuance distinta que merece ser investigada em profundidade:

- a problemática das etnias e das diversas cosmovisões que estão presentes na América dos diversos povos latino-americanos;
- a questão da representação democrática⁷, à qual acrescentamos a discussão dessa representação considerando não apenas as diferentes cosmovisões como também o papel do Estado democrático e os poderes invisíveis que permeiam a democracia⁸;
- o processo conflitivo e natural que envolve a construção da democracia e a subjetividade inerente à política⁹;
- o problema da precariedade das instituições representativas na América Latina que, associado à falta de *accountability* e a baixos níveis de legitimidade, solapam a construção de cidadania e o fortalecimento da democracia.

Entende-se, portanto, que os desafios para a solidificação da democracia latino-americana perpassam as questões levantadas, presentes nos objetivos específicos listados anteriormente, e são suficientemente robustos para justificar uma pesquisa do tema, em termos de impacto no desenvolvimento social e econômico da América Latina.

7. Luis Felipe Miguel, *Democracia e Representação: Territórios em Disputa*, São Paulo, Editora Unesp, 2014.
8. Norberto Bobbio, *Democracia e Segredo*, org. Marco Revelli, trad. Marco Aurélio Nogueira, São Paulo, Editora Unesp, 2015.
9. Norbert Lechner, *Obras III: Democracia y Utopía – La Tensión Permanente*, orgs. Ilán Semo, Francisco Valdés Ugalde e Pailuna Gutiérrez, Cidade do México, Fondo de Cultura Económica (FCE)/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), 2014, tomo 3 (Sección de Obras de Política y Derecho).

Caracterização da democracia

Ainda que haja diversas definições para a palavra “democracia”, toma-se, neste artigo, a ideia de abordar os princípios que tornam um governo democrático: o princípio da participação, no qual qualquer segmento social pode buscar o poder político; o princípio da competência, isto é, a existência de eleições consideradas legítimas; e o princípio da responsabilidade, o qual cabe aos governantes eleitos, assim como o dever de esclarecer suas decisões perante os governados¹⁰.

Logo, um governo democrático tem por pressupostos o que Alejandro Olivares-Lavados e Antonio Canale-Mayet Martin denominam dimensões de variação, envolvendo aspectos procedimentais e próprios do que constitui um sistema político¹¹. O respeito à lei e a prestação de contas à sociedade, ou *accountability*, são as duas variáveis procedimentais; já a capacidade de dar respostas que satisfaçam aos cidadãos, o que é chamado de reciprocidade, bem como o respeito aos direitos e uma ampliação progressiva que resulte em *maior igualdade social, política e econômica* são as variáveis que completam o quadro e são consideradas inerentes a um sistema político.

Assim, voltando a Tocqueville e relacionando as ideais de igualdade presentes na democracia norte-americana com as variáveis apontadas anteriormente, infere-se que onde há uma relação mais estreita entre democracia e igualdade existe também uma maior probabilidade de o sistema democrático ter êxito do que em regiões em que essa relação apresenta uma tênue ligação. Em geral, em países nos quais os estratos sociais são mais desiguais, as tensões sociais e políticas são maiores e tendem a fragilizar ou até mesmo derrubar a democracia.

10. Peter H. Smith, *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*, Nova York, Oxford University Press, 2005.

11. Alejandro A. Olivares-Lavados e Antonio V. Canale-Mayet Martin, “Calidad de la Democracia en América Latina: Reconstruyendo Algunos *Rankings* Internacionales”, *Dikaion*, ano 23, n. 18, pp. 329-347, dez. 2009, disponível em: <https://tinyurl.com/y7rwsblt>, acesso em: 26 nov. 2018.

Desse modo, a debilidade da democracia na América Latina é associada a uma incapacidade estatal de tornar os direitos humanos universais, o que, por sua vez, impede a construção da cidadania efetiva. Essa edificação da cidadania é ponto fundamental para o sustento da democracia, porque garante “a coesão social, a participação, o sentido de pertencimento da população com relação ao Estado e o apoio estável da população a essa democracia, quer dizer, como elemento legitimador”¹².

A construção dessa cidadania mais efetiva está diretamente associada à possibilidade de o ser humano agir no mundo, ou seja, à ação do ser em uma proposta, ousamos afirmar, próxima ao que seria o *Dasein* de Martin Heidegger, o ser que age, que se manifesta¹³, que não apenas é um ocupante de um espaço, mas um ser atuante, alguém que pode exercer sua existência. Trazendo esse conceito para a política, entende-se que a condição de manutenção do *Dasein* na democracia representativa, em que se elege alguém para governar e conduzir a nação em nome do próprio ser, somente pode ocorrer no exercício da cidadania.

Uma vez que a democracia está associada a uma edificação da cidadania que envolve a universalização dos direitos humanos, pressupõe-se que a construção do conceito democrático não deixa de abarcar uma visão de igualdade – podem participar da democracia os que para ela estão preparados – e de desigualdade – há os que não estão, ainda, preparados para o jogo democrático. Essa divisão entre iguais e desiguais é bastante presente na história da América Latina e, portanto, requer um desenvolvimento mais aprofundado na seção a seguir.

12. Petra Bonometti e Susana Ruiz Seisdedos, “La Democracia en América Latina y la Constante Amenaza de la Desigualdad”, *Andamios*, vol. 7, n. 13, pp. 11-36, maio-ago. 2010 (cf. p. 12), disponível em: <https://tinyurl.com/ybk9jtkf>, acesso em: 26 nov. 2018.

13. Newton Gomes Pereira, *O Ser da Política e a Política do Ser: O Confronto entre Hannah Arendt e Martin Heidegger em Ser e Tempo*, tese de doutorado, São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2008, disponível em: <https://tinyurl.com/ybpywk6s>, acesso em: 26 nov. 2018.

Fundamentos da democracia na América Latina

Depois de passarem pelo período de independência das colônias, no século XIX, as nações latino-americanas procuraram estabelecer a composição de seus Estados. Claramente, havia uma discussão sobre limites e controles da participação popular, visto que se considerava a democracia um governo para quem estivesse preparado, moral e culturalmente, a exercê-lo. Logo, por inferência, a população, inculta, contrapunha-se à visão da elite, culta e ilustrada. De modo geral, a massa deveria receber a democracia aos poucos, à medida que estivesse preparada para compreender e atuar em sociedade em um regime que exigia uma participação política efetiva¹⁴.

A democracia, então, passa a ser instaurada na América Latina de distintos modos, mas prepondera a lógica de que a maior estruturação da sociedade civil leva à busca por regimes mais democráticos. Aqui, identifica-se a importância das instituições, porque as regras do jogo fazem as nações tratarem a democracia como algo que depende de um conjunto que envolve, entre outros elementos, a governabilidade, a questão do Estado-nação e a relação entre democracia e economia. Destarte, é importante destacar que há estudos que associam o impacto negativo em alguns desses elementos às crises no sistema democrático, abalando as lideranças, os partidos políticos, o conjunto de instituições que caracterizam um momento histórico e estremecem a chamada coesão da sociedade¹⁵. Entende-se, pois, que a democracia e as instituições mantêm entre si uma forte relação diretamente proporcional, em que o reforço de uma implica o reforço de outra, enquanto o enfraquecimento de uma implica o abalo de outra.

14. Maria Ligia Coelho Prado, “Democracia e Autoritarismo na América Latina do Séc. XIX”, em Cecília Helena de Salles Oliveira, Maria Ligia Coelho Prado e Maria de Lourdes Monaco Janotti (orgs.), *A História na Política, a Política na História*, São Paulo, Alameda, 2006, pp. 33-42 (Coletâneas Universidade de São Paulo/Programa de Pós-graduação em História Social).

15. Francisco C. Weffort, *Qual Democracia?*, São Paulo, Companhia das Letras, 1992.

Sociedades latino-americanas em períodos democráticos

Historicamente, as sociedades latino-americanas viveram períodos democráticos preponderantes em comparação com regimes autoritários somente na década de 1980. Mesmo apresentando uma configuração democrática no período, a América Latina sofreu golpes e tentativas de golpes, o que revela, no dizer do pesquisador José Álvaro Moisés, a presença forte de uma tradição política autoritária e de arranjos nas instituições que impedem a democracia de afluir e crescer. Alguns pontos destacados como fatores de desestabilização da democracia são justamente os que apresentamos como os que a impactam negativamente: desigualdade econômica e social; inflação, forte controle estatal na economia sem uma melhora significativa na estrutura macroeconômica; crise de governabilidade, envolvendo corrupção, inércia na tomada de decisão; setores públicos ligados ao crime¹⁶.

Observa-se, nessa listagem, o impacto que a já referida precariedade das instituições causa, lembrando que as regras do jogo, quando firmes e democráticas no sentido de serem iguais para todos, servem como poderoso sustentador de uma coesão política entre os cidadãos. Embora haja desigualdades e aspectos que não estão de acordo com o esperado, em nações com instituições robustas, a tendência é de que desvios entre o esperado e o real sejam tratados e solucionados em prol da democracia, fortalecendo-a com a solução considerada “correta” e democrática pelos vários estratos sociais que compõem tal nação.

Pode-se exemplificar essa afirmação ao se analisar situações de *impeachment* com manutenção do regime democrático, o que ocorreu no Brasil (1992 e 2016), na Venezuela (1993), no Equador (1997 e 2005), no Paraguai (1999 e 2012) e na Guatemala (2015): em todos esses casos, um estudo quantitativo realizado com oito processos de *impeachment* ocorridos na América Latina desde 1990 demonstrou que não foi encontrada relação perceptível entre a efetivação de um *impeachment* e o abalo no nível democrático existente no país em que ocorreu o impedimento do

16. José Álvaro Moisés, *Os Brasileiros e a Democracia: Bases Sociopolíticas da Legitimidade Democrática*, São Paulo, Ática, 1995 (Ensaio, 142).

mandato do Executivo¹⁷. Logo, entende-se que instituições firmes fortalecem a democracia e permitem-na passar por períodos turbulentos sem dissolução do regime.

Entretanto, Peter H. Smith realizou uma pesquisa intensa sobre os períodos de regimes democráticos e não democráticos nos países latino-americanos e identificou que há uma relação positiva entre instabilidade de um regime político e duração da democracia política, sugerindo que, quanto maior foi o número de mudanças, mais longo foi o período democrático (em anos). No entanto, o autor conclui que a instabilidade (considerada endêmica na região) não foi um empecilho à democracia, mas parte dela, dado que representou para a América Latina uma mudança em sua forma estrutural de ser e, portanto, como toda mudança, gerou incerteza e instabilidade¹⁸.

Em outras palavras, os períodos mais estáveis politicamente foram aqueles nos quais os países apresentaram as *garantias institucionais* levantadas por Robert Dahl, em seu clássico *Poliarquia*, e citadas por Smith, que envolvem liberdade de expressão e de composição de organizações ou a livre associação a elas, o direito de voto, fontes de informação diversas e livres, direito de competição para a obtenção de votos e de apoio popular, e *instituições* que levem as políticas governamentais à dependência de votos¹⁹.

Um ponto a ser acrescentado nesta análise é a visão democrática como um modelo que traz melhorias para a sociedade em geral. O ser humano aceita ser dominado em troca de algo que lhe pareça útil como moeda de troca. Mesmo sendo de etnias distintas, os povos latino-americanos que habitam determinado país podem entender o jogo democrático como um jogo de ganho, no que se refere à possibilidade de haver uma troca

17. Stephanie Moura de Oliveira e Ulle Ráfaga Campos e Figueiredo, “A Democracia Latina e Seus Processos de *Impeachment*: Uma Análise Quantitativa dos Níveis de Democracia desde 1990”, em IX Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, Montevideu, 26-28 jul. 2017. O evento foi realizado pela Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip), em parceria com a Asociación Uruguaya de Ciencia Política (Aucip).

18. Peter H. Smith, *op. cit.*, 2005.

19. *Idem, ibidem* (grifos nossos).

compensadora por se deixarem governar. Seria, portanto, uma visão próxima à defendida por John Stuart Mill, em seu conceito de democracia com um fundo moral, além do mero desenvolvimento econômico, trazendo um desenvolvimento do intelecto da sociedade, de suas virtudes e da eficácia de suas ações²⁰.

Embora não seja objeto de pesquisa deste trabalho saber se a democracia consegue ou não tal intento, é oportuno destacar esse modo de olhar para o regime democrático, porque a forma pela qual os indivíduos em sociedade vão agir e tolerar certos desvios decorre exatamente do que se espera de determinado regime político. Desse modo, passa-se para a análise dos elementos estruturais das sociedades latino-americanas em períodos democráticos e realiza-se um breve contraponto com períodos autoritários, a fim de identificar se houve algum aspecto distinto que justificasse a mudança na forma de governo ou se, na ausência de tal distinção, os elementos estruturais se conformaram de maneira diferente, impactando a consolidação ou a ruptura de regimes democráticos. Assim, faz-se a seguir um aprofundamento dos quatro elementos estruturais elencados neste artigo como construtos que podem impactar a consolidação de regimes democráticos: cidadania, soberania, poder e desigualdade.

Elementos estruturais e democracia

A cidadania como exercício de direitos e deveres apresenta um vínculo com a democracia que pode ser caracterizada como uma relação de reforço. Quanto mais forte for a concepção e a prática de cidadania, maior é a probabilidade de a democracia se consolidar. Abarcar mais e mais pessoas no exercício cidadão do voto, por exemplo, permite maior participação popular e maior representatividade de quem for eleito. Também reforçam a participação cidadã iniciativas como as citadas anteriormente, em prol da ampliação da comunicação sobre democracia por meio de portais, re-

20. Crawford Brought Macpherson, *La Democracia Liberal y Su Época*, 1. ed., 4. reimpr., Madri, Alianza, 1997 (El Libro de Bolsillo/Humanidades, 870).

des e outras ferramentas tecnológicas que alcancem parcela significativa da população.

Em períodos democráticos, a cidadania tende a ser reforçada em vários âmbitos, em especial no exercício do voto. É fator de destaque haver, nas democracias mais consolidadas, a opção facultativa pelo voto, porque se entende que a opção do exercício de votar ou de se abster é resultado de uma confiança nas instituições e no conceito clássico de representatividade de um conjunto de ideias, expressa em um plano de governo que é receptível a uma maioria. Ainda que um indivíduo não exerça seu direito de votar, a legitimação das ideias e de um governo de opções permanece.

Exatamente como a associação clássica montesquiana e rousseauiana, bem lembrada por Moisés, entre democracia e cidadania, sendo a primeira definida pelo princípio da cidadania associado à igualdade e ao reconhecimento da igualdade entre os membros de uma sociedade. Esse reconhecimento de igualdade envolve o direito de participação na formação de qualquer nível de governo; garantias de proteção às minorias no que se refere à sua liberdade de expressão e a não perseguição, bem como ao acesso a qualquer mecanismo relacionado à tomada de decisões relevantes para a sociedade; a garantia de que as diferenças de opinião, crença, credo e identidade serão respeitadas como legítimas e que devem ser defendidas, de forma livre, por quem com elas compactua²¹.

Complementam as regras relacionadas à democracia e à cidadania os princípios de separação de poderes, incluindo o importante mecanismo de pesos e contrapesos entre os poderes para evitar o domínio despótico de um, bem como a existência das eleições de forma periódica e da tomada de decisões que respeitem o que a maioria, em um conjunto de cidadãos, eleger como vencedor, no caso de eleições, ou escolher como forma a preponderar, no caso de tomada de decisões. Vale destacar que essas regras não eliminam a soberania, tampouco dissolvem as desigualdades — estas, aponte-se, são parte indissolúvel do processo democrático

21. José Álvaro Moisés, *op. cit.*, 1995.

e cabe à democracia lidar com “o conflito e a diversidade de interesses inerentes à complexidade das sociedades desiguais”²².

Nos períodos democráticos, a cidadania tende a ser exercida em sua forma mais completa, visto que o respeito à existência da oposição e a liberdade dessa oposição em exprimir suas ideias não somente fazem parte do jogo democrático como também são bem-vindos no tocante ao fato de legitimarem a democracia. A saída de um grupo do poder para a entrada de outro grupo, se as eleições ocorrem de forma legítima e transparente, é natural no processo democrático em que se respeita a tomada de decisão da maioria. Entretanto, quando esse respeito às regras democráticas associadas à cidadania não ocorre, o autoritarismo toma conta do cenário político e as condições de existência da democracia ficam débeis. O resultado é que a soberania que deveria ser legitimada pelas veias democráticas torna-se, muitas vezes, uma autocracia ou a permanência sem fim de governos que ou se transformam em ditaduras ou em quase “monarquias”, passando o poder de pai para filho ou para parentes próximos, em uma sucessão infinita de quebra das regras do jogo. Sobre uma dessas rupturas, a da soberania legítima, será feito um aprofundamento a seguir.

Soberania como poder de um Estado-nação envolve um raciocínio que associa a lógica democrática a uma expressão de poder sem opressão. Falhas institucionais na garantia da soberania estatal, aliadas a problemas de liderança, podem levar a uma debacle do regime democrático, principalmente quando essas falhas decorrem de instituições fracas, que não conseguem sustentar os exageros ou erros da liderança. Como bem destaca Smith, fatores políticos endógenos impactam mais a democracia do que fatores externos — falhas democráticas e opções que o autor denomina autodestrutivas transformam “crise de governos em crises de regimes” e solapam a democracia²³. Um exemplo no século xxi é o governo da Nicarágua, envolvido em eleições fraudulentas que dão a aparência de democracia, mas são apenas artefatos de um jogo autoritário de poder que pretende manter o governante indefinidamente na condição de presidente. Se hou-

22. *Idem*, p. 38.

23. Peter H. Smith, *op. cit.*, 2005, p. 136.

vesse instituições fortes, inferimos que esse tipo de ruptura democrática teria pouca probabilidade de acontecer.

Também é oportuno observar que a soberania pode apresentar uma relação contraditória com a democracia, se considerada *stricto sensu* como a autonomia para decidir sem haver qualquer influência externa a limitar o poder de decisão. Note-se que essa ideia de soberania está mais associada a um princípio no qual as pessoas podem participar de um processo eletivo para eleger o soberano que vai governar em decorrência desse processo de eleição, isto é, o conceito é o de soberania conquistada pelo voto de uma maioria.

Aqui, entra o elemento “poder”, em sua concepção clássica de capacidade que um indivíduo tem de fazer outro agir ou não agir conforme a vontade do primeiro. A relação entre o poder e a democracia está no fundamento de que o ambiente democrático pressupõe, primeiramente, a concessão do poder da sociedade a um indivíduo para que este a governe – exerça o poder – dentro de um ambiente democrático em que a disputa por esse poder é pacífica e aberta aos que querem participar do jogo; trazendo por essencial o princípio de que a democracia pressupõe a existência da oposição e o respeito pelo resultado do jogo quando a oposição chegar ao poder.

Ademais, o poder também apresenta uma concepção que Norberto Bobbio²⁴ associa ao princípio considerado fundamental da democracia, que é o princípio da publicidade como poder invisível, associando-o ao controle do soberano por parte de quem o elegeu: o povo. O controle do poder é realmente eficaz quando se está em uma democracia eficaz, sob o ponto de vista administrativo.

Uma democracia estável ou consolidada apresenta mecanismos eficientes de controle do poder e, mais ainda, de prestação de contas do indivíduo que está no poder perante a sociedade que é, na teoria, a que concede o poder para que alguém a represente. Cumpre lembrar que uma democracia consolidada está associada ao conceito de democracia plena, que envolve

24. Norberto Bobbio, *op. cit.*, 2015.

não apenas a possibilidade de voto como também liberdades civis, participação e cultura política e o modo como o governo atua e presta contas.

Dessa óptica, apenas dois países na América Latina se classificam: Uruguai e Costa Rica²⁵, e o último pode ser destacado como exemplo de cultura política em razão da manifestação cidadã em prol do Tribunal Supremo de Elecciones na última votação para presidente, que ocorreu em abril de 2018, com dois candidatos disputando o poder em uma eleição bastante competitiva. Os cidadãos costarriquenhos levaram flores e apresentaram diversas mensagens de reconhecimento e apoio ao trabalho feito pelo tribunal, reforçando seu apoio às instituições que estruturam o país²⁶.

Em tempos democráticos, o controle por meio da publicização das ações apresenta-se como ferramenta poderosa para exigir o cumprimento do que foi aceito pela maioria no momento da campanha para ascensão ao poder, diferentemente do que ocorre em tempos autoritários, nos quais o poder do Estado tende a ficar invisível e o poder que estava oculto a manifestar-se de modo mais premente. Na democracia, a legitimação do discurso se dá no pleno exercício do governo, e o que a história vem mostrando é que os governos mais bem-sucedidos em termos de realização democrática foram os que conseguiram reduzir os segredos de Estado ao mínimo possível esperado para agir com estratégia e ampliaram a comunicação do que efetivamente estavam realizando e dos limites que impediram, eventualmente, o discurso de se tornar prática no exercício do poder.

Logo, a concessão do poder, conquanto permita a governança, estabelece uma relação de permissão de controle mediante a responsabilização e a comunicação ou publicização do que se está fazendo. O controle do poder reduz a desigualdade a fim de dar acesso a uma considerada “igualdade

25. The Economist Intelligence Unit (EIU), *Democracy Index 2017: Free Speech under Attack*, Londres/Nova York/Hong Kong, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/ycrdm6wb>, acesso em: 26 nov. 2018.
26. Álvaro Murillo, “Costa Rica, el País donde Llevan Flores al Tribunal Electoral: La Población Agradece al Órgano Electoral Su Papel durante los Últimos Comicios”, *El País*, 6 abr. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/y8rakrxv>, acesso em: 26 nov. 2018.

formal de acesso às decisões”²⁷, ainda que não solucione as desigualdades que são inerentes às sociedades formadas como classes.

Em que pesem as questões estruturais relacionadas à desigualdade e à pouca participação política dos cidadãos na América Latina, encontram-se iniciativas de comunicação que são bem-vindas, considerando-se a tentativa de tornar público o exercício do poder e estimular o envolvimento do cidadão na política, visando a uma consolidação democrática. Podem ser citados portais como Update Politics!, plataforma Asuntos del Sur, Red de Innovación Política en América Latina, entre outros. Estes, ao estimular a participação cidadã, contribuem para a publicização do que ocorre e para o fortalecimento da cidadania, pois as pessoas podem agir e exercer, de fato, a cidadania na expressão mais abrangente do termo. Nesse sentido, o controle do poder “concedido” para alguém mantém os que o concederam mais iguais, menos desiguais.

Chegando, então, ao quarto elemento estrutural, a desigualdade, é mister destacar que ela não é, em si, um problema para a democracia; visto que essa forma de governo é estruturada sob a base da legitimação de uma maioria, o que pressupõe a existência de diferentes segmentos sociais, diferenciados por etnias, classe econômica, acesso à educação, crença, credo e todos os outros construtos que estabelecem o que seja identidade.

A América Latina, como já apontado, é uma região extremamente diversa, constituída de muitas identidades, e a democracia só cresce nesse ambiente diverso pelo pressuposto de que ela reconhece como legítima a existência de interesses e visões distintas e, igualmente, a existência do conflito. Esse reconhecimento do conflito é considerado fundamental para que a democracia exista, porque ela precisa abarcar mecanismos de liberdade de expressão dos diferentes grupos sociais, abranger o conflito existente entre esses grupos e buscar uma coesão, ou unidade, por menor que seja, para que a divergência não supere o interesse coletivo que possibilita a vida em comunidade²⁸.

27. Luis Felipe Miguel, *op. cit.*, 2014, p. 14.

28. *Idem, ibidem.*

Postas tais considerações acerca da legitimidade da existência do conflito, chega-se à questão da desigualdade e seu impacto no ambiente democrático. Smith bem observa que mudanças em regimes derivam de demandas e pressões sociais, e estas, na América Latina, onde se registram reveses na democracia, ainda levaram a um fortalecimento da chamada democracia realizada por meio do voto²⁹. No entanto, acompanhou esse fortalecimento da democracia uma incômoda desigualdade que foi crescendo no decorrer dos anos. Em nosso entendimento, essa desigualdade crescente pressiona a democracia e pode abalá-la quando vozes dissonantes resgatam antigas crenças no autoritarismo como única forma de viver em maior igualdade e liberdade. Como a América Latina sofreu vários períodos de reveses democráticos em momentos nos quais as desigualdades social e econômica apresentavam-se crescentes, é preciso considerar a importância do elemento “desigualdade” no tocante a seu impacto para a manutenção – ou não – do regime democrático.

Análise da democracia e sua relação com os elementos estruturais

Os quatro elementos estruturais elencados para esta análise (cidadania, soberania, poder e desigualdade) apresentam-se correlacionados com a democracia, tanto em tempos democráticos como em tempos autoritários. O que se observa na história dos países latino-americanos é que os períodos em que a democracia foi substituída por governos em que preponderava o autoritarismo e a ditadura foram marcados por crises de governabilidade associadas a uma ampliação de desequilíbrios na economia e a um aumento das desigualdades econômicas e sociais³⁰, afetando a cidadania, a soberania e o poder do povo. Há quem compreenda como contraditória³¹ a existência da democracia com a desigualdade, sendo a última uma espé-

29. Peter H. Smith, *op. cit.*, 2005.

30. José Álvaro Moises, *op. cit.*, 1995.

31. Carlos Strasser, *Democracia & Desigualdad: Sobre la “Democracia Real” a Fines del Siglo XX*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso)/Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (Asdi), 1999 (Becas de Investigación Clacso-Asdi).

cie de anomalia ou algo presente em democracias ainda não estruturadas. Logo, para os que analisam e cobram da democracia a igualdade, os períodos em que a desigualdade cresce representam tempos sombrios para as democracias se firmarem.

A conjunção dos fatores sociais e econômicos apontados no parágrafo anterior com uma cultura política voltada ao autoritarismo, como os séculos de dominação ibérica implantaram em algumas classes sociais, leva a uma fissura nos processos democráticos que se torna mais aprofundada quando as instituições não são fortes, conforme já apontado, bem como quando elas são incompletas. No caso da incompletude, pode-se ter um modelo democrático que não seja efetivamente representativo, mas delegativo, faltando a prestação de contas à sociedade, a esperada variável procedimental presente nas democracias efetivamente representativas. Ou, ainda, um modelo híbrido, em que a instituição do voto está consolidada, mas a do exercício cidadão e o fortalecimento das regras do jogo, não. São exemplos desses modelos democráticos híbridos países como Bolívia, Equador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Venezuela³².

Observa-se, ainda, que a cidadania também exerce um papel importante na construção política que envolve o revigoramento institucional, pois ela é parte da cultura que pode simplesmente aceitar as imperfeições democráticas e acomodar-se ou buscar uma forma de atuar em prol da mitigação das imperfeições do sistema. Defendemos o que Norbert Lechner³³ acertadamente denominou “reforma do cidadão”, que significa um deslocamento do papel passivo do cidadão para uma postura mais ativa e construtiva no exercício da cidadania, implicando mudança nos limites entre público e privado, entre o que é político e não político, no que o autor concebe como um problema de cultura política.

Exemplificamos esse problema de cultura política na América Latina com o que denominamos “síndrome do herói de além-mar”. É comum reclamar dos erros da democracia, é recorrente clamar por soluções mágicas

32. “Democracy Index 2017: Free Speech under Attack”, *The Economist Intelligence Unit*, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/ycrdm6wb>, acesso em: 26 nov. 2018.

33. Norbert Lechner, *op. cit.*, 2014.

ou por heróis dirigentes que vão resolver as mazelas da nação; todavia, é raro haver uma conscientização individual de quanto se exerce, de forma assertiva, a cidadania como postura de cobrar *accountability*, sim, mas também executar a parte que cabe como cidadão político, que envolve a tomada de decisões no âmbito público, tornando a deliberação coletiva de assuntos da *pólis* uma prática, de fato, efetiva. O herói de além-mar não virá; a luta pela consolidação da democracia é um fator interno que envolve uma combinação de cidadania, soberania, exercício de poder e construção de uma integração comunitária³⁴ para reduzir a desigualdade e fortalecer a própria democracia.

Fazendo uma analogia a essa questão da tomada decisória efetiva, seria tornar o poder invisível de Bobbio visível, a fim de o cidadão exercer a política que torna a vontade de todos uma vontade geral. Não há, por conseguinte, como discordar da argumentação de Lechner³⁵. Falta, ainda, uma mudança na postura cidadã, em prol da luta pela democracia, o que ensinaria uma reforma cidadã feita pelos próprios latino-americanos, em que eles seriam protagonistas no processo de consolidação das instituições e da democracia. É necessário despertar a consciência do *Dasein*, de Heidegger, citado anteriormente.

Pela análise dos elementos enumerados, identifica-se que a democracia é considerada a pedra angular ou *clave de bóveda* da sustentação de sociedades que são muito distintas, como são as sociedades latino-americanas. De modo resumido, a democracia permite a canalização dos conflitos de forma mais pacífica, mais consensual, visando sempre à manutenção de um fio condutor que permita o respeito às diferenças com uma ligação a um ponto comum que leve a uma unidade social, mesmo havendo distintos pontos de vista e crenças³⁶.

Contudo, ser a sustentação-chave da coesão social não dá à democracia a prerrogativa de conviver pacificamente com a desigualdade. Novamente, é preciso ressaltar que a desigualdade pode abalar de forma profunda

34. *Idem, ibidem.*

35. *Idem, ibidem.*

36. Carlos Strasser, *op. cit.*, 1999.

a convicção de uma maioria sobre os benefícios da democracia e levantar desconfianças que levem ao apoio a outro tipo de regime político, mais autoritário, principalmente quando as instituições são débeis ou incompletas, conforme apresentado nas seções prévias. Por isso, a importância de atuar em prol da redução da desigualdade, a fim de fortalecer a democracia.

Considerações finais

A América Latina passou por diversas experiências de democracia representativa propriamente dita, todavia também enfrentou, ao longo dos períodos que vieram depois da independência das colônias, experiências democráticas delegativas, de semidemocracias, de autoritarismo e de ditaduras. Os elementos estruturais cidadania, soberania, poder e desigualdade constituem o arcabouço em que a democracia se encontra. Conforme hipoteticamente levantado nesta reflexão acerca do estado constante de “vir a ser” da democracia, a relação entre esses elementos e a democracia é contraditória, sim, pelos argumentos expostos, mas é, adicionalmente, complementar.

Identifica-se que, ao mesmo tempo que tais elementos se entrelaçam na construção da democracia, também podem ser peças-chave no cenário de ruptura dessa mesma democracia. Tudo dependerá do grau de robustecimento das instituições e da postura cidadã, pois as regras do jogo são essenciais para que os conflitos sociais inerentes sejam, se não apaziguados pela democracia, ao menos conformados a um grau mínimo de aceitação sem a perda da coesão social e sem que a cidadania, como exercício efetivo, implique essa luta pela consolidação das instituições, o que ensinará o robustecimento da democracia.

Uma análise desses pontos apresentados visou responder à pergunta de pesquisa sobre quais são as razões que levam as democracias na América Latina a permanecer em um estado de “vir a ser”, isto é, a sempre sofrer baques que não lhes permitem a consolidação, como regime político, de uma forma mais plena. A resposta encontrada está na relação contraditória, como inicialmente inferido, e complementar entre os elementos

estruturais listados, e o pano de fundo do que impacta a consolidação das democracias latino-americanas encontra-se nas instituições e na cidadania. Destaca-se que, atingindo os objetivos específicos propostos, as instituições se apresentaram como um elemento adicionado aos previamente elencados, contribuindo sobremaneira para o estudo em questão.

Os resultados obtidos nesta reflexão levam à discussão sobre quão importante é ter instituições fortes na América Latina, porque a consolidação das instituições leva a uma maior resistência da democracia como forma legítima de governo em períodos de crise. O que se pode constatar, ao analisar-se a história dos países latino-americanos em seus períodos democráticos, assim considerados como os períodos em que a democracia era caracterizada pela existência de eleições livres e justas, é que as instituições apresentavam-se robustas, não havendo uma crise do Estado-nação, em que pesasse a existência das diferentes etnias ou formas de representar o mundo político e, acrescente-se, em que continuava havendo desigualdade; contudo, sem abalar a unidade conquistada pela combinação de democracia com instituições fortes e com cidadania efetiva, isto é, com o exercício pleno do *Dasein*.

Por fim, cumpre lembrar que a falta de consenso quanto à legitimidade da democracia latino-americana deriva de razões históricas e de cultura política, em um composto histórico no qual os tempos em que a desigualdade cresceu, em que não houve progresso, a democracia foi questionada e outras formas de governo foram saudosamente lembradas, associadas a figuras populistas e com poder carismático que marcaram a história política da América Latina e que teimam em sair dos escombros do passado para assombrar a consolidação das democracias latino-americanas que, persistentes, seguem tentando firmar bases sólidas no campo movediço da desigualdade que quer solapar os avanços democráticos na região.

O futuro é difícil de prever; entretanto, pode-se inferir que o ideal democrático e a busca por igualdade ou redução de assimetrias continuam sendo uma forte tendência dos povos que lutam para ter um regime de governo no qual haja liberdade de expressão e de escolha de seus representantes. Quanto mais próximos da redução de assimetrias e do estabelecimento de instituições fortes esses povos estiverem, maior será a pro-

babilidade de a democracia “vir a ser”, efetivamente, isto é, apropriar-se do espaço de experiência para aproximar-se cada vez mais do horizonte de expectativa, consolidando-se de forma plena como democracia. Portanto, é patente que a democracia ainda se apresenta como uma vigorosa opção para a construção de uma sociedade na qual as diferenças possam ser minimizadas por um fio condutor relacionado ao bem comum e à legitimidade da representação de um governante perante uma maioria ansiosa por instituições fortes e justas e pelo exercício pleno da cidadania.

Democracia inacabada: uma breve discussão sobre as formas limitadas com que os cidadãos atuam na democracia brasileira

CLAUDIO A. FERREIRA DI MARCO¹

Construção da democracia

O século xx, principalmente no pós-guerra, viu surgir a ideia da democracia como uma necessidade básica para o desenvolvimento de qualquer país. Nesse sentido, adotou-se, como forma geral de democracia, aquela baseada no modelo democrático liberal norte-americano, como se percebe pela obra de Philippe Schmitter². Tal modelagem é a que parecia ser a mais bem-sucedida, e talvez fosse mesmo naquele momento.

Porém, com o fim do século xx e a entrada do novo século, as modificações socioeconômicas trazidas pela globalização e pela crise dos sistemas de bem-estar social pelo mundo revelaram limitações dos modelos democráticos existentes. Isso se tornou evidente, em especial, quanto aos modos de reproduzir adequadamente os desejos de uma grande parte da população que representa a massa excluída das decisões políticas e também a mais carente de políticas públicas eficazes para reduzir a desigualdade social sob a qual vivem³.

1. Advogado, mestrando do Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA) na Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq) da Universidade de São Paulo (USP).
2. Philippe Schmitter, "Perspectivas da Democracia no Mundo Contemporâneo: Mais Liberal, Pré-liberal ou Pós-liberal?", em Silvia Gerschman e Maria Lucia Werneck Vianna (orgs.), *A Miragem da Pós-modernidade: Democracia e Políticas Sociais no Contexto da Globalização*, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 1997, pp. 31-42.
3. Silvia Gerschman, "Democracia, Políticas Sociais e Globalização: Relações em Revisão", em Silvia Gerschman e Maria Lucia Werneck Vianna (orgs.), *op. cit.*, 1997, pp. 53-64.

Na verdade, a ideia de democracia vai sendo revista de tempos em tempos para ser mais bem praticada. Atualmente, já não basta mais aquele desenho das teorias clássicas da ciência política, como apresentado por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino⁴. Inclusive, como é possível ver na obra de Carole Pateman, há uma sucessão de vários teóricos que tentam explicar a posição da participação social na democracia, ora encarando-a como necessária, ora encarando-a até como um risco que pode levar a regimes totalitários⁵.

Contudo, as mudanças na democracia relacionadas aos modos de participação dos indivíduos vêm ao encontro de um modelo mais amplo, no qual exercer a democracia passa a ser a busca por inserir o cidadão nas discussões políticas, para que este não apenas sofra essas decisões como também seja capaz de mostrar os problemas e ser parceiro no processo da construção de soluções⁶. Tais mudanças são algo normal na evolução das instituições humanas, tanto que para Schmitter é natural que a democracia se reinvente em um modelo diferente, pois o “que determinará as perspectivas para a democracia mundo afora será o fato de elas conseguirem ajustar suas regras e práticas arraigadas ao crescente descontentamento de seus cidadãos”⁷.

Segundo proposto por Robert Dahl, há várias formas de entender a democracia, sendo possível vê-la como um ideal a ser buscado (e usado para avaliar sistemas políticos, além de criar estratégias de democratização de instituições e políticas públicas) e como um governo que realmente existe na prática⁸. Entretanto, essas diversas possibilidades de entendimen-

4. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino, *Dicionário de Política*, trad. Carmen C. Varriale *et al.*, coord. trad. João Ferreira, rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís, 5. ed., Brasília, Editora UnB, 2000, vol. 1, p. 674.

5. Carole Pateman, *Participação e Teoria Democrática*, trad. Luiz Paulo Rouanet, São Paulo, Paz e Terra, 1992.

6. Bruno de Jesus Lopes, Edson Arlindo Silva e Simone Martins, “Conselho Municipal de Saúde sob a Ótica de Seus Conselheiros: Estudo Realizado em uma Capital Brasileira”, *Interações*, vol. 17, n. 2, pp. 163-172, jun. 2016.

7. Philippe Schmitter, *op. cit.*, 1997, p. 33.

8. Robert A. Dahl, “A Democratic Paradox?”, *Political Science Quarterly*, vol. 115, n. 1, pp. 35-40, 2000, disponível em: <https://tinyurl.com/ydbsbuuw>, acesso em: 26 nov. 2018.

to sobre a democracia causam certa confusão para o cidadão, que pode entendê-la em ambos os sentidos ao mesmo tempo. Será menos confuso entender a democracia como uma construção pela qual se dota cada instituição política de um “conjunto exequível de direitos e oportunidades que os cidadãos podem optar por exercer e agir”⁹.

Entretanto, quando se fala em conjuntos de direitos democráticos, não basta que eles existam; é preciso que sejam efetivamente praticados, pois:

[...] a existência continuada de uma ordem democrática parece exigir que os cidadãos, ou pelo menos alguns deles, participem efetivamente da vida política, exercendo seus direitos e agindo de acordo com as oportunidades que lhes são garantidas¹⁰.

Dessa forma, a mudança evolutiva da democracia a leva para um modelo participativo, em que o cidadão possa ocupar espaços de debate e decisão de forma direta, como o que propõe o modelo de democracia deliberativa de Maria da Glória Gohn¹¹, sobretudo pelo fato de que a maioria da população deseja e apoia a democracia na América Latina, de acordo com informe elaborado pela Corporación Latinobarómetro¹². Entretanto, no informe há, de forma preocupante, um viés de queda desse apoio, que se conjuga com outros dados que demonstram que as pessoas têm uma desconfiança quanto a seus representantes, bem como à democracia que se tem na prática em cada país.

A realidade demonstra que a democracia é algo que se constrói com o tempo e evolui com a sociedade. Modifica-se com a evolução das tecnologias, das políticas públicas e da cidadania. Essa marcha evolutiva busca melhorar as formas de inserção do cidadão nas decisões políticas, pois,

9. *Idem*, p. 38.

10. *Idem*, *ibidem*.

11. Maria da Glória Gohn, “Conselhos Gestores na Política Social Urbana e Participação Popular”, *Cadernos Metrópole*, n. 7, pp. 9-31, 2002, disponível em: <https://tinyurl.com/yd8nfgzu>, acesso em: 26 nov. 2018.

12. Corporación Latinobarómetro, *Informe 2017*, Santiago (Chile)/Buenos Aires, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/nq87hmt>, acesso em: 26 nov. 2018.

mais que um ideal a ser buscado, a democracia é um espaço a ser construído e institucionalizado, para o fortalecimento da cidadania, por meio de sua participação nas decisões públicas.

No entanto, como se vê no Brasil, apesar de haver um estado democrático de direito constituído, o qual somente existe porque pressupõe a existência de participação social, ainda há muito a se avançar. A democracia brasileira é parcial em relação à atuação do cidadão em sua efetivação, já que essa atuação, geralmente, restringe-se à participação eleitoral, resumida em votar periodicamente.

Mesmo em relação a essa forma importante de participação cidadã para a democracia, é possível perceber problemas, pois muitas vezes se vota por brincadeira, protesto ou por se acreditar em mitos e salvadores da pátria. Tal prática descompromissada de atuar ou gera a desconfiança quanto a seus representantes, como se vê no informe da Corporación Latinobarómetro, ou configura uma relação de tutor-tutelado (representante-representado), conforme se desenha na chamada democracia delegativa¹³.

Contudo, o quadro institucional brasileiro é mais rico e permite mais espaços de atuação à cidadania, mas sua utilização não ocorre de forma adequada, o que dá a aparência de uma obra por fazer, ou seja, de uma democracia inacabada. Entender essa limitação da ocupação dos espaços democráticos é essencial para a superação dos desafios que a democracia brasileira apresenta nos dias de hoje.

Formação do atual estado democrático de direito brasileiro e os espaços democráticos oferecidos

É complicado tentar traçar um panorama amplo da democracia no Brasil, pois sua história é recheada de momentos com maior, menor ou nenhuma possibilidade de participação social. Assim, o foco aqui escolhido é o período democrático atual, posterior à promulgação da Constituição

13. Guillermo O'Donnell, "Democracia Delegativa?", *Novos Estudos*, n. 31, pp. 25-40, out. 1991, disponível em: <https://tinyurl.com/ydxano7e>, acesso em: 26 nov. 2018.

de 1988. O momento da redemocratização brasileira é, na verdade, um período que se iniciou bem antes da Assembleia Nacional Constituinte, época em que houve forte atuação da sociedade na transição política, sucedendo diversos movimentos populares que direcionavam seus esforços para exigir a inclusão de maior participação social nas decisões das várias instâncias de governo.

O Brasil teve um processo de transição do regime autoritário para um regime democrático, baseado em uma intensa mobilização da sociedade e culminando com a instauração da Assembleia Nacional Constituinte a partir de fevereiro de 1987. Segundo Jefferson O. Goulart:

[...] a Constituição de 1988 não poderá ser compreendida adequadamente se não for inserida no contexto da transição brasileira, ou seja, ela se inscreve em um processo de influências recíprocas em que a democratização da sociedade e a mudança de regime político transcorrem de modo a influírem e a serem influenciados pelo processo constitucional¹⁴.

Essa transição inicia-se em 1973 por um projeto do próprio governo autoritário, o qual tinha como objetivo uma mudança política para liberalizar o regime, mas não para superar a ordem autoritária, e sim para institucionalizá-la¹⁵. Porém, esse movimento interno do regime acabou abandonado, haja vista a derrota do partido do governo, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), nas eleições para governadores de 1982¹⁶, bem como as mobilizações da sociedade que “deram origem ao novo sindicalismo e ao maior movimento político-civil da história do país, a campanha ‘Diretas já’”¹⁷. Conjuntamente, a sociedade se organizava também por outras for-

14. Jefferson O. Goulart, “Processo Constituinte e Arranjo Federativo”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 88, pp. 185-215, 2013 (cf. pp. 189-190), disponível em: <https://tinyurl.com/y84mq9mx>, acesso em: 26 nov. 2018.

15. Brasília Sallum Junior, “Transição Política e Crise de Estado”, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 32, pp. 133-167, abr. 1994, disponível em: <https://tinyurl.com/yd76o7jf>, acesso em: 26 nov. 2018.

16. *Idem, ibidem*.

17. Jefferson O. Goulart, *op. cit.*, pp. 189-190, 2013.

mas, em especial, por meio dos conselhos populares, com forte atuação nas cidades da Grande São Paulo e em diversas cidades menores espalhadas pelo Brasil. Tais conselhos mostraram que havia um desejo popular e, consequentemente, uma oportunidade de intensificar o debate para a inclusão de uma maior atuação dos cidadãos nos espaços públicos¹⁸.

Resumidamente, houve toda uma combinação de fatos e de forças que concorreram para que a Assembleia Nacional Constituinte criasse a Constituição de 1988, a qual institucionalizou várias formas de participação social na gestão pública nacional. Ou seja, a Carta Magna possibilita um desenho altamente democrático para a nação.

Quando a Constituição de 1988, em seu artigo 1º, parágrafo único, diz que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”¹⁹, confirma a ideia de que o país pauta suas ações no estado democrático de direito²⁰. Esse enunciado embasa a permissão e o dever de participação da sociedade na edificação e manutenção do Estado brasileiro, tornando-se um princípio constitucional fundamental, o princípio da soberania popular²¹.

A Constituição brasileira adota um regime democrático semidireto, que “assume uma forma de democracia participativa, no qual encontramos participação por via representativa [...] e participação por via direta do cidadão”²². E, ao se examinar a Constituição de 1988, é possível perceber vários comandos normativos que possibilitam a participação popular:

18. Maria da Glória Gohn, *op. cit.*, 2002.

19. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, disponível em: <https://tinyurl.com/be9lgsg>, acesso em: 26 nov. 2018.

20. José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 40. ed. rev., São Paulo, Malheiros, 2017, p. 121.

21. Segundo Berclaz *apud* Janaína Rigo Santin e Bruna Pertile Pandolfo, “Participação e Conselhos Gestores Municipais”, *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais (RBHCS)*, vol. 8, n. 16, pp. 211-231, 2016 (cf. p. 217), disponível em: <https://tinyurl.com/yas3as84>, acesso em: 26 nov. 2018.

22. José Afonso da Silva, *op. cit.*, 2017, p. 148.

QUADRO 1: *Resumo de formas de participação popular autorizadas pela Constituição de 1988*

Formas de participação	Modos/exemplos
Eleitoral	a) Votar b) Ser votado c) Plebiscito ou referendo
Legislativa	a) Proposta de criação de leis por iniciativa popular
Opinativa direta	a) Audiências públicas b) Pesquisas de opinião sobre atos, propostas de lei etc.
Participação direta	a) Conselhos gestores (federal, estaduais e municipais) b) Associações e órgãos de classe c) Outras formas baseadas na liberdade de atuação pelo princípio da legalidade

Fonte: O autor, 2019.

É importante, antes de seguir adiante, saber que há infinitas possibilidades institucionalizadas de atuação cidadã na efetivação da democracia no Brasil. Entre elas, existe uma que a Constituição de 1988 trouxe em seu texto que é a mais ampla e poderosa força da cidadania para realizar a participação popular democrática: a Carta Magna deu o poder para que todos os cidadãos pudessem fazer tudo que a lei não os proíba, diferindo-os, inclusive do poder público e de seus gestores, que apenas podem fazer o que a lei os permite. Esse poder encontra-se embasado no princípio da legalidade, que diz que o Estado e seus representantes apenas podem fazer o que a lei os autoriza²³. Assim, quando se fala em formas de participação popular, abre-se espaço para que o cidadão atue de todas as formas que a lei não o proíba, o que aumenta exponencialmente as possibilidades de exercício da cidadania em prol do crescimento do ideal democrático.

Além disso, diante das instituições e do histórico legal do país, pode-se entender e classificar o Brasil como uma poliarquia, tal como proposta

23. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Direito Administrativo*, 25. ed., São Paulo, Atlas, 2012.

por Dahl, em especial depois da promulgação da Carta Magna de 1988²⁴. Assim, considerando o que Dahl ensinou, as poliarquias são:

[...] regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública²⁵.

Todavia, apesar de ser possível perceber a institucionalização de diversas modalidades de atuação democrática pela sociedade, as quais permitem essa contestação ao regime conforme previsto no conceito de poliarquia, há limitações para que essa contestação pública via atuação cidadã se efetive de fato. Ou seja, há uma forte limitação ao potencial democrático do Brasil, como se percebe pelo fato de que a sociedade entende como instrumento de atuação democrática apenas formas eleitorais (direito de votar e ser votado).

Projeto democrático inacabado

Diante do ambiente constitucional pátrio citado, em especial, o que permite o princípio da legalidade, é possível achar que a discussão sobre uma democracia inacabada no Brasil é fora de propósito ou até irrelevante, pois há uma série de possibilidades para a atuação cidadã, fortalecendo o quadro democrático. Assim, mesmo sendo o Brasil uma poliarquia em estágio inicial, possui uma base institucional robusta para permitir que a cidadania possa participar de instâncias democráticas, inclusive contestando publicamente seus representantes e suas escolhas.

24. Frederico Lustosa da Costa, “Condicionantes da Reforma do Estado no Brasil”, em x Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad) sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública, Santiago (Chile), 18-21 out. 2005, disponível em: <https://tinyurl.com/y7dz4pyn>, acesso em: 26 nov. 2018.

25. Robert Dahl, “Democratização e Oposição Pública”, em *Poliarquia: Participação e Oposição*, trad. Celso Mauro Paciornik, 1. ed., 1. reimp., São Paulo, Edusp, 2005, p. 5 (Clássicos, 9).

Entretanto, mesmo havendo um projeto democrático institucionalizado e expresso na Constituição de 1988, este não é utilizado de forma completa e eficiente pelos cidadãos. Para explicar essa contradição, há estudiosos que defendem que isso ocorre, em partes, pela falta de organização da sociedade civil somada à fraca transparência dos órgãos governamentais, o que causa uma impotência política²⁶. Por exemplo, Bresser-Pereira defende que “a cultura política do Brasil sempre foi mais autoritária do que democrática. Historicamente, o Estado não é visto como um órgão ao lado da sociedade, oriundo de um contrato social, mas como uma entidade acima da sociedade”²⁷.

Fortalecendo essa perspectiva, no período da Assembleia Nacional Constituinte, havia quem advertia que:

[...] a um super-Estado corresponde, então, uma subcidadania. Governo autoritário e cidadãos subservientes mutuamente se explicam e têm uma relação de apoio recíproco. O super-Estado escapa facilmente ao controle da sociedade e o cidadão vê aumentado seu sentimento de impotência²⁸.

Infelizmente, apesar das grandes expectativas geradas, somente a nova Constituição não foi capaz de alterar a cultura política brasileira, já que esta sempre foi baseada na visão de um Estado autoritário que limita e mantém tímida a voz do cidadão diante dele e de seus agentes. Em outras palavras:

O Estado no Brasil não foi obra da sociedade, mas antecedeu a nação. Foi transplantado da metrópole, sob um modelo patrimonialista e centralizador. Por isso, sempre foi poderoso, autoritário, autolegitimado, estabelecendo com a sociedade uma relação de tutela e subordinação. Nunca definiu limites claros entre o público e o privado, estabelecendo, como moeda de troca política, terras e cargos

26. Anna Maria Campos, “Accountability: Quando Poderemos Traduzi-la para o Português?”, *Revista da Administração Pública*, vol. 24, n. 2, pp. 30-50, fev.-abr. 1990, disponível em: <https://tinyurl.com/y8gcozlo>, acesso em: 26 nov. 2018.

27. Luiz Carlos Bresser-Pereira, “Da Administração Pública Burocrática à Gerencial”, em Luiz Carlos Bresser-Pereira e Peter Kevin Spink (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, 7. ed., Rio de Janeiro, FGV Editora, 2006 [1998], pp. 237-270 e 266.

28. Anna Maria Campos, *op. cit.*, p. 8, fev.-abr. 1990.

públicos. Nunca esteve nas mãos de seus verdadeiros donos. A administração daí decorrente orientou-se muito mais para a prestação de serviços aos governantes do que para a sociedade²⁹.

Há uma sensação generalizada de que não adianta um simples cidadão ir contra o grande e poderoso Estado, afinal essa máquina autoritária não vai dar atenção ou respeitar as vontades e os direitos desse indivíduo. Nesse sentido, nem a modernização do Estado com a adoção de um modelo burocrático weberiano modificou a cultura participativa nacional, pois:

Não obstante suas elevadas intenções, o modelo burocrático produziu, ao longo dos anos, uma imensa e onerosa estrutura, isolada da sociedade e voltada para si mesma, imobilizada pela obediência a rígidos procedimentos e, por conseguinte, incapaz de fazer frente às mudanças do ambiente, e impermeável às reivindicações da sociedade. O insulamento burocrático, a ineficiência, a despreocupação com os resultados e o descompromisso com a sociedade tornaram-se seus principais atributos. Suas intenções moralizantes frustraram-se, face ao excessivo formalismo dos controles internos e à falta de transparência dos atos públicos, abrindo espaço para a formação interna de grupos de interesse e para a ampliação dos níveis de corrupção no aparelho estatal³⁰.

O panorama de baixa democracia cidadã que se apresenta acaba por ser agravado pela cultura política falha existente no país, a qual induz a uma preferência dos cidadãos pela forma democrática representativa, com base na ideia de que ela “seria a única opção disponível para sociedades populosas de territórios vastos”³¹, sendo uma fatalidade à qual se recorreu por não ser possível uma democracia direta³².

29. Sônia Naves David Amorim, “Ética na Esfera Pública: A Busca de Novas Relações Estado/Sociedade”, *Revista do Serviço Público*, vol. 51, n. 2, pp. 94-104, 2000, disponível em: <https://tinyurl.com/y7z4pqud>, acesso em: 26 nov. 2018.

30. *Idem*, p. 96.

31. Adrian Gurza Lavalle e Ernesto Isunza Vera, “A Trama da Crítica Democrática: Da Participação à Representação e à *Accountability*”, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 84, pp. 95-139, 2011 (cf. p. 125), disponível em: <https://tinyurl.com/yafjt6hr>, acesso em: 26 nov. 2018.

32. *Idem, ibidem*.

Porém, de forma contrária a essa concepção, chama a atenção o fato de a Constituição de 1988 ter adotado, conforme ensina José Afonso da Silva, a forma semidireta, com participação por via representativa e também por via direta do cidadão³³. Assim, apesar de esse desejo constitucional ser possível, a cidadania não foi capaz ainda de vencer as limitações históricas baseadas no Estado autoritário, no patrimonialismo, no clientelismo e em outras formas de dominação propostas por certos grupos. Dessa forma, o cidadão não conseguiu, por enquanto, atuar de forma real e eficiente no desenho constitucional democrático proposto em 1988.

Na verdade, a sociedade ainda encara a democracia de forma limitada, ainda que importante, restringindo sua participação democrática no ritual de votar periodicamente (e, talvez, de se apresentar como candidato em eleições), tanto que é comum ouvir que as eleições são a festa da democracia³⁴. Ou seja, a participação popular resume-se à forma eleitoral, ainda mais que o voto obrigatório faz que todo cidadão tenha de o praticar de tempos em tempos. Contudo, não impede que haja alta alienação eleitoral (abstenção, votos brancos e nulos), bem como utilização do voto como forma de protesto ou brincadeira, elegendo candidatos bem distantes do que se espera de um representante capaz de atuar no cenário político de forma séria e eficiente.

Infelizmente, o eleitor não dispõe, no sistema eleitoral brasileiro, de meios para obrigar os candidatos a não quebrarem suas promessas de campanha. Há muito tempo, Fernando Luiz Abrucio observou que, depois de os cidadãos terem elegido seus representantes, ficam sem instrumentos institucionais para obrigá-los a cumprir o que prometeram³⁵. Além do fato de que “as eleições são, em essência, um instrumento ‘grosseiro’ de controle: os eleitores têm de avaliar todo o pacote de políticas governamentais

33. José Afonso da Silva, *op. cit.*, 2017.

34. Em uma rápida pesquisa no Google com o termo “festa da democracia” aparecem mais de 200 mil páginas.

35. Fernando Luiz Abrucio, “Os Avanços e os Dilemas do Modelo Pós-burocrático: A Reforma da Administração Pública à Luz da Experiência Internacional Recente”, em Luiz Carlos Bresser-Pereira e Peter Kevin Spink (orgs.), *op. cit.*, 2006 [1998], pp. 173-199.

em apenas uma decisão”³⁶. Isso já demonstra que apenas votar periodicamente é uma atuação muito fraca dentro das possibilidades constitucionais, principalmente porque grande parte do eleitorado não consegue se lembrar em quem votou na eleição passada³⁷, por exemplo.

É possível perceber que essa limitada participação cidadã no sistema democrático do país deixa evidente a vinculação da democracia brasileira ao tipo identificado como democracia delegativa, segundo propõe Guillermo O’Donnell. Nesse modelo de democracia, “o povo – tutelado – outorga plenos poderes a seu governante máximo, que passa a ser seu tutor. Os eleitores conferem ao presidente uma ‘procuração de plenos poderes’”³⁸. Assim, tomando-se por base essa democracia delegativa implementada no país, percebe-se que:

A ideia de obrigatoriedade de prestar contas (*accountability*) a essas instituições [órgãos do Estado na *accountability* horizontal], ou a outras organizações privadas ou semiprivadas [*accountability* vertical], aparece como um impedimento desnecessário à plena autoridade que o presidente recebeu a delegação de exercer³⁹.

Logo, aos gestores eleitos, parece ser vantajoso, na prática, o afastamento do cidadão dos espaços de atuação democrática, já que isso diminui a obrigação de transparência em suas atividades.

Como se observa, apenas votar é insuficiente para que haja de fato uma democracia eficiente implantada no Brasil. Na prática, a sociedade brasileira possui sérias limitações a uma cultura participativa e de controle social do governo, o que explica algumas considerações encontradas no

36. Adam Przeworski, “Sobre o Desenho do Estado: Uma Perspectiva *Agente x Principal*”, em Luiz Carlos Bresser-Pereira e Peter Kevin Spink (orgs.), *op. cit.*, 2006 [1998], pp. 39-73 e 46.

37. Talita Abrantes, “79% dos Brasileiros não Lembram em Quem Votaram para o Congresso”, *Exame*, 17 jan. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/yaovedt2>, acesso em: 26 nov. 2018.

38. Luiz Akutsu e José Antonio Gomes de Pinho, “Governo, *Accountability* e Sociedade da Informação no Brasil: Uma Investigação Preliminar”, em Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (EnAnpad), Campinas, 2001, p. 732, disponível em: <https://tinyurl.com/y97fkogw>, acesso em: 26 nov. 2018.

39. Guillermo O’Donnell, *op. cit.*, 1991, p. 31.

informe da Corporación Latinobarómetro⁴⁰, em especial, o baixo apoio à democracia no Brasil.

Entretanto, conforme dito anteriormente, várias alterações institucionais, em especial o desenho participativo proposto e permitido pela Constituição de 1988, vêm alterando esse cenário, visto que:

A abertura de espaços à participação popular direta é importante, entre outros motivos, como forma de redistribuição do capital político – ou, para utilizar um linguajar mais *up-to-date*, como forma de “empoderamento” dos cidadãos comuns, que ganhariam tanto graus de autonomia em sua vida cotidiana quanto qualificação para melhor dialogar com seus representantes. É a participação que pode ampliar seus horizontes, dar a eles o entendimento da lógica da política, torná-los mais capazes de intervir de maneira consciente, até mesmo estratégica, na formulação de seus próprios interesses⁴¹.

Possibilidades de atuação democrática no Brasil

É preciso buscar uma quebra das limitações culturais do brasileiro a respeito de seu modo de atuar em uma democracia. Mudar essa forma de atuação começa com o afastamento da noção de que a democracia se resolve apenas com a participação eleitoral periódica. Participar de verdade da “festa da democracia” é ocupar todos os espaços que ao cidadão foram permitidos na lei. Voltando ao que foi apresentado no quadro 1, fica evidente que, para além da forma eleitoral básica (votar e ser votado), há muitas outras possibilidades institucionalizadas de participação cidadã na Constituição de 1988.

Primeiramente, mesmo a atuação por formas eleitorais vai além do simples ato de votar, já que dentro desse conjunto de possibilidades há ain-

40. Corporación Latinobarómetro, *op. cit.*, 2018.

41. Luis Felipe Miguel, “Resgatar a Participação: Democracia Participativa e Representação Política no Debate Contemporâneo”, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 100, pp. 83-118, jan.-abr. 2017 (cf. p. 110), disponível em: <https://tinyurl.com/y9uktklq>, acesso em: 26 nov. 2018.

da a participação por meio do plebiscito e do referendo, que são meios de aferir o desejo dos cidadãos por meio de votações sobre temas específicos. Entretanto, tais formas foram até hoje pouco utilizadas no país, possivelmente, por causa de seu alto custo, afinal geram a mesma movimentação que uma eleição, com despesas semelhantes. Assim, tornam-se mais viáveis quando ocorrem com uma eleição.

Outra possibilidade de atuação é o poder que o cidadão tem de propor leis por sua iniciativa, direito resguardado no artigo 61, § 2º da Constituição de 1988. Isso demonstra um fortalecimento em resguardar os interesses dos cidadãos, já que podem tornar lei o que desejam de forma direta. Contudo, depois de se conseguir cumprir todos os requisitos, ou seja, reunir assinaturas de “um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”⁴², o processo de criação da lei passa a ter o mesmo procedimento de criação de leis ordinárias, dependendo assim de vontade política dos representantes eleitos. Por causa disso, apenas quatro propostas de iniciativa popular viraram leis desde 1988⁴³.

Além disso, a participação cidadã democrática foi permitida na exigência de realização de audiências públicas para aprovação de leis ou para a tomada de decisões no Congresso e nos tribunais superiores. Essa exigência constitucional de ouvir o cidadão constitui um verdadeiro “direito de participação da comunidade”⁴⁴ ou um “autêntico direito difuso”⁴⁵.

É importante perceber que a Constituição de 1988 trouxe também formas realmente diretas de participação, as quais permitem a efetivação da ideia da chamada democracia deliberativa, em que há uma atuação direta do cidadão deliberando na formação e avaliação de decisões públicas⁴⁶.

42. Brasil, *op. cit.*, 5 out. 1988, art. 61, § 2º.

43. Fernanda Calgaro, “Em Quase 30 Anos, Congresso Aprovou 4 Projetos de Iniciativa Popular”, G1, 18 fev. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/yd7bulgp>, acesso em: 26 nov. 2018.

44. Lúcia Valle Figueiredo, “Instrumentos da Administração Consensual: A Audiência Pública e Sua Finalidade”, *Redae: Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, n. 11, p. 2, ago.-set.-out., 2007, disponível em: <https://tinyurl.com/y89pmget>, acesso em: 26 nov. 2018.

45. *Idem, ibidem*.

46. Maria da Glória Gohn, *op. cit.*, 2002.

Quando se pensa nas formas diretas de atuação democrática cidadã, abrem-se diversas possibilidades, afinal, segundo o princípio da legalidade, os indivíduos ou grupos podem fazer tudo que a lei não os proíbe. Essa liberdade pode ser visualizada em diversos exemplos de participação social que foram constituídos de forma espontânea, como os orçamentos participativos⁴⁷, o trabalho dos “hackers do bem”, que criaram meios eletrônicos para fiscalizar e monitorar as despesas de políticos⁴⁸, ou até a atuação do cidadão por meio do uso do instrumento da ação popular⁴⁹.

Esse rol de formas diretas ainda considera a atuação de associações de defesa de interesses públicos, como sindicatos, partidos políticos ou entidades civis/organizações não governamentais (ONGs). Ou também a participação do cidadão em conselhos gestores, os quais foram pensados pela Constituição de 1988 para serem o instituto de participação popular mais atuante na esfera executiva brasileira, exercendo atividades importantes na definição das políticas públicas, em especial no âmbito municipal, já que são mecanismos participativos destinados a aperfeiçoar as políticas públicas do país, tornando-as realizáveis de acordo com os interesses e as necessidades reais de cada comunidade, bem como dentro de temáticas específicas de cada uma dessas políticas públicas⁵⁰.

O movimento de redemocratização no Brasil possibilitou a criação de um modelo democrático avançado, protegido em normas constitucionais. Esse modelo permite ao cidadão uma extensa lista de possibilidades de

47. Leonardo Avritzer, “Instituições Participativas e Desenho Institucional: Algumas Considerações sobre a Variação da Participação no Brasil Democrático”, *Opinião Pública*, vol. 14, n. 1, pp. 43-64, jun. 2008, disponível em: <https://tinyurl.com/y85y5voh>, acesso em: 26 nov. 2018.

48. Elisa Clavery e Paulo Beraldo, “‘Hackers do Bem’ Criam Ferramentas para Fiscalizar Políticos”, *O Estado de S. Paulo*, 30 ago. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/yc4gx2j6>, acesso em: 26 nov. 2018.

49. Segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em uma publicação de 2015, a ação popular permite ao cidadão recorrer à Justiça na defesa da coletividade para prevenir ou reformar atos lesivos que forem cometidos por agentes públicos ou a eles equiparados por lei ou delegação. Há também a possibilidade de uma ação popular ser aberta quando a administração pública for omissa em relação a atos que deveria praticar.

50. Janaina Rigo Santin e Bruna Pertile Pandolfo, “Participação e Conselhos Gestores Municipais”, *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais (RBHCS)*, vol. 8, n. 16, pp. 211-231, dez. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/yas3as84>, acesso em: 26 nov. 2018.

atuação e participação, fortalecendo, com isso, a própria democracia no país. Porém, esse processo de atuação democrática cidadã plena se encontra em construção, pois esse cidadão ainda não conseguiu ocupar de forma total todos os espaços dados pela Constituição de 1988.

Infelizmente, essa lista de possibilidades subutilizadas acaba por configurar a subcidadania referida anteriormente, dando ao Brasil ainda um aspecto de Estado autoritário. Esse aspecto fica ainda mais destacado pela forma como os representantes eleitos agem em suas práticas diárias, já que atuam como donos do poder político e tomam decisões que, muitas vezes, se afastam dos desejos da população que os elegeu. Esse panorama apenas confirma o paradigma de ampla outorga de poderes pelos administrados-tutelados – para os administradores-tutores –, os quais podem agir sem fiscalização ou obrigação de *accountability*, conforme o modo previsto por O'Donnell⁵¹ em sua teoria da democracia delegativa.

Considerações finais

A democracia não se realiza apenas com a garantia de eleições livres e periódicas. Votar, sem dúvida, é importante, mas não é o que define se um país é ou não democrático. Conforme se demonstrou, há uma marcha evolutiva do entendimento e da efetivação da democracia, e tal evolução traz a exigência de que cada vez mais a participação social esteja presente de forma plena. Ser democrática é adjetivo da nação que possibilita e permite que seus cidadãos realmente participem dos processos de decisão política e da fiscalização dos resultados alcançados.

Logo, “já não se trata de apenas saber quanto mais democrático é um governo, ou quanto mais representativo eleitoralmente, mas de como se ampliam os espaços de representação não eleitoral na sociedade brasileira”⁵². Nesse sentido, o Brasil, por meio da Constituição de 1988, alcança

51. Guillermo O'Donnell, *op. cit.*, 1991.

52. Lorena Madruga Monteiro, Joana Tereza Vaz de Moura e Alan Daniel Freire Lacerda, “Teorias da Democracia e a Práxis Política e Social Brasileira: Limites e Possibilidades”, *Sociologias*, vol. 17,

um potencial enorme em termos de democracia participativa ou pelo menos deliberativa, pois há um modelo democrático institucionalizado com diversas formas de atuação para o cidadão.

Infelizmente, essa participação cidadã não logra ocorrer de forma eficaz ainda. É inegável que a tradição autoritária do Estado enfraqueceu a formação político-cultural da sociedade, tornando-a subcidadã, na medida em que aceita apenas atuar em poucos espaços ou de forma limitada e subserviente ao Estado. Em um país de tantas reformas propostas e requeridas, talvez a mais importante seja uma reforma do cidadão. Necesita-se reformar a atitude do cidadão para que este seja capaz de vencer as limitações históricas do autoritarismo e do desânimo de atuar contra o Estado, que o inferioriza. Essa reforma servirá para que a sociedade tome para si os espaços que lhe foram permitidos pela Carta Magna, fazendo a redemocratização alcançar o objetivo dos movimentos sociais de incluir nas decisões políticas o desejo da cidadania, e não apenas de certos grupos.

É certo que uma melhor formação intelectual dos cidadãos e mais educação possibilitarão que no futuro haja a negação ao modelo de delegação irrestrita de poder para os representantes eleitos, ampliando os processos democráticos voltados para a atuação da cidadania diretamente. Porém, o estado democrático de direito brasileiro não pode esperar tanto tempo e deve ser realizado quanto antes. Para isso, ainda é preciso que leis digam que seja necessária a atuação da cidadania em troca de melhorias para a sociedade. Melhor exemplo disso está nas áreas de saúde e assistência social em relação à transferência de recursos federais para os municípios. Para que tais transferências ocorram, a lei exige que nos municípios existam conselhos gestores, atuantes e com participação cidadã. Infelizmente, para que o cidadão consiga vencer sua limitação nesse momento, ainda será o Estado o principal ator que pode viabilizar isso.

No entanto, a mudança também ocorre sem a participação do Estado. A facilidade de acesso à informação possibilitada pelos avanços da internet, conjugada ao fato de que a cada dia mais gente tem acesso rápido a

n. 38, pp. 156-191, abr. 2015 (cf. p. 181), disponível em: <https://tinyurl.com/y7y9h37f>, acesso em: 9 nov. 2018.

esses meios de comunicação, em especial graças à proliferação de aparelhos celulares avançados, contribui para que exemplos de atuação cidadã sejam conhecidos e possam ser replicados, como ocorre com as diversas entidades civis de fiscalização de recursos públicos e combate à corrupção⁵³. Esses bons exemplos difundidos pela internet são a melhor forma de motivar a sociedade a vencer seus medos e limitações, modificando a cultura de acomodação instalada em decorrência do passado autoritário estatal, já que mostram ser possível contrapor-se ao grande e poderoso Estado e ter sucesso nessa atividade.

É preciso ainda melhores estudos para entender com mais profundidade os motivos que levam os cidadãos brasileiros a aceitarem como satisfatório o padrão de democracia representativa delegativa de O'Donnell, em vez de exercerem sua cidadania em um espaço democrático mais amplo, utilizando as formas permitidas constitucionalmente. Contudo, entender por que isso ocorre não foi o objetivo deste artigo, mas apenas demonstrar que existem outras possibilidades, sob proteção constitucional, de atuação do cidadão.

A democracia acontece quando há a participação eficaz da sociedade, conforme foi demonstrado ao longo deste texto. O processo de redemocratização do Brasil ainda está inacabado, em razão da fraca participação cidadã na formação do estado democrático de direito, que não ocupa todos os seus espaços possíveis de atuação. Porém, há fortes indícios de que mudanças na cidadania vêm ocorrendo e contribuindo para a formação de uma democracia mais participativa no país.

53. Aqui é possível citar várias dessas entidades civis, que se tornam mais conhecidas e alcançam mais pessoas, replicando suas ações graças ao avanço do acesso à internet pela população em geral. Tem-se como exemplo: Observatório Social do Brasil, Unidos Contra a Corrupção, Transparência Internacional – Brasil, Transparência Brasil, Amarribo, entre outras.

Os desafios impostos pelas mídias sociais à democracia

BEATRIZ WALID DE MAGALHÃES NADDI¹

Introdução

As mídias sociais revolucionaram a maneira como a política é pensada, divulgada e recebida. Na Antiguidade, a política era debatida entre filósofos, guerreiros e imperadores. Na Idade Média, a Igreja monopolizava o debate e as decisões políticas. Na Idade Moderna, a monarquia, a aristocracia e a Igreja controlavam os ditames políticos. Enfim, chega-se à contemporaneidade, com o surgimento dos preceitos republicanos e democráticos. Contudo, na Idade Contemporânea, pode-se advogar por um novo tempo iniciado na década de 2010: a Idade Digital.

A internet e as mídias sociais abriram uma nova era para a política e a democracia. Se no passado a política era construída entre as grandes “castas” do momento, hoje todos propagamos nosso posicionamento por meio da ferramenta “mídias sociais”. Segundo relatório da Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)², a América Latina é a região que mantém o uso mais intenso das redes sociais:

1. Doutoranda pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) e mestra pelo Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina (Prolam), ambos da Universidade de São Paulo (USP), e bacharel em relações internacionais pela Universidade Federal do Pampa (Unipampa). Integrante do Observatório de Regionalismo vinculado à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (Repri) da Universidade Estadual Paulista (Unesp).
2. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *La Nueva Revolución Digital: De la Internet del Consumo a la Internet de la Producción*, Santiago, ago. 2016 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/yahcndhv>, acesso em: 26 nov. 2018.

[...] 78,4% dos usuários da internet participam das redes sociais, porcentagem significativamente maior em comparação à América do Norte (64,6%) e à Europa Ocidental (54,5%), que contavam com maiores índices de acesso à internet³.

Assim, a democracia, ou melhor, a participação cidadã na construção da política, medida até então por meio das eleições, na Idade Digital se amplia. A atuação no debate político é facilitada, bastando alguns toques na tela de um *smartphone*, sendo hoje os blogueiros, *youtubers* e tuiteiros importantes formadores de opinião⁴. Como afirma Carlos José Teixeira de Toledo, “o fluxo de informação deixou de ser unidirecional para se tornar, efetivamente, multidirecional, ou talvez seja melhor dizer multidimensional”⁵, na medida em que as mídias sociais se estabelecem como espaço livre para comunicação e organização da sociedade.

O primeiro grande evento internacional que partiu de uma mobilização via redes sociais foi a Primavera Árabe, uma onda de protestos políticos em 2011 que atingiu todo o Oriente Médio e o norte da África, com destaque para Tunísia, Egito, Líbia e Síria. O poder de mobilização foi tão grande que todos os governos dos países citados – com exceção da Síria, que se encontra até o momento em guerra civil – foram destituídos. Em 2013, as redes sociais tiveram papel ativo nos protestos na Turquia, quando em maio se iniciou um protesto ambiental contra a construção de um *shopping center* em um parque da cidade de Istambul, o qual, dada a violenta repressão policial, evoluiu para manifestações contra o governo de Recep Erdoğan⁶, estendendo-se por dois meses. Ainda em 2013, no Brasil, as mídias sociais tiveram papel central na propagação de protestos que se iniciaram em junho contra o aumento de vinte centavos na tarifa do transporte público na cidade de São Paulo, mas que, aos poucos, se expandiu a outras pautas,

3. *Idem*, p. 63 (tradução nossa).

4. Carlos José Teixeira de Toledo, “O Desafio da Governança Virtuosa na Era das Redes Digitais”, em Felipe González (coord.), *Governança e Democracia Representativa*, orgs. Gerson Damiani e José Fernández-Albertos, São Paulo, Edusp, 2017, pp. 399-427.

5. *Idem*, p. 403.

6. Entre as temáticas levantadas estavam o autoritarismo de Erdoğan, a violação de direitos humanos, a censura à imprensa e a violência policial.

adicionado-as principalmente em relação à corrupção e aos investimentos em políticas públicas básicas como educação, saúde e segurança pública.

De certo, o impacto positivo das mídias sociais na democracia é inquestionável, tanto por ser um espaço de livre expressão como por seu alcance. Mas... e os desafios? É com base na análise dos desafios impostos pelas mídias sociais à democracia que este artigo se constrói. Nesse sentido, em um primeiro momento, busca-se compreender a dialética entre a democracia e a Era Digital. Partindo dessa base, este estudo se debruça sobre a análise empírica dos três desafios impostos pelas mídias sociais à democracia na atualidade. O primeiro deles é a discussão sobre a palavra do ano de 2016, escolhida pela Oxford University Press, “pós-verdade” – ou *post-truth* –, e as *fake news*. Em seguida, é debatido o papel dos *bots* e das *personas* como propagadores de conteúdo (falso ou não). Já o terceiro desafio diz respeito ao uso de dados pessoais não autorizados para fins eleitorais com base no escândalo da Cambridge Analytica, ocorrido em março de 2018. Ao final, são traçadas reflexões e perspectivas de superação de tais desafios em prol de uma aliança entre as mídias sociais e a democracia participativa.

Democracia na Era Digital

O conceito de democracia evoluiu (e segue evoluindo) de acordo com a busca pela superação de determinados desafios políticos do momento, como durante o controle aristocrático das cidades-Estado na Grécia Antiga, a monarquia absolutista na Europa moderna e os governos autoritários (militares, fascistas e nazistas) no século xx. Na Era Digital em que vivemos não seria diferente, sendo a internet e, particularmente, as mídias sociais um novo desafio imposto para o pensamento da democracia.

Dessa forma, destaca-se a necessidade de debater e construir um novo olhar sobre a democracia pela óptica do avanço da internet como meio e as mídias sociais como ferramenta de participação política. Nesse sentido, ressaltam-se os conceitos de política 2.0 e democracia 2.0 pelos novos parâmetros estabelecidos pela internet. Segundo Francieli Puntel Rami-

nelli e Lohana Pinheiro Feltrin⁷, bem como de acordo com Wellington Tavares e Guilherme Cássio Almeida⁸, a política 2.0 é caracterizada pela intensa atuação dos políticos 2.0⁹ nas redes sociais, realizando um trabalho de autopromoção por meio do compartilhamento de suas atividades e seus posicionamentos para além dos períodos eleitorais, e de comunicação com a sociedade sem intermediários (jornalistas, relações públicas etc.).

Já a democracia 2.0 – também chamada de democracia eletrônica, ciberdemocracia, democracia digital ou *e-democracy* – é o resultado da convergência entre a política 2.0 e uma sociedade conectada. Assim, entre as oportunidades da democracia 2.0 estão: os espaços para debate político dos eleitores; a facilitação do conhecimento entre políticos e sociedade; a maior transparência informativa; a potencialização da comunicação horizontal; e a redução da burocratização pela via não oficial de comunicação¹⁰.

Verifica-se, portanto, um novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade intermediado pela internet. Assim, a internet revolucionou a relação entre Estado (representado pelos políticos) e sociedade em todos os momentos: nas eleições, o eleitor tem acesso a uma gama muito maior de candidatos, enquanto o candidato tem uma plataforma aberta e mais barata para a divulgação de seu plano de governo; no desenrolar dos mandatos, cidadãos e eleitos podem manter um canal mais próximo de comunicação e participação cidadã; e, por fim, diante de possíveis descontentamentos de setores da sociedade, a organização e a mobilização de protestos é potencializada pelo uso das redes sociais.

7. Francieli Puntel Raminelli e Lohana Pinheiro Feltrin, “Política 2.0: Uma Nova Política para Novos Eleitores”, *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, vol. 1, n. 6, pp. 286-310, 2012, disponível em: <https://tinyurl.com/ybz3xz72>, acesso em: 26 nov. 2018.

8. Wellington Tavares e Guilherme Cássio Almeida, “Redes Sociais Virtuais e a Democracia 2.0: Dinâmicas e Perspectivas Políticas na Relação entre Políticos e Sociedade”, *RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, n. 1, pp. 72-93, ago. 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/y8amxsn>, acesso em: 26 nov. 2018.

9. Tem-se como precursor de político 2.0 a candidatura de Barack Obama às eleições presidenciais estadunidenses de 2008, quando a internet foi pela primeira vez na história utilizada de maneira determinante para seu sucesso eleitoral.

10. Wellington Tavares e Guilherme Cássio Almeida, *op. cit.*, pp. 72-93, ago. 2014.

A união entre a política 2.0 e a democracia 2.0, então, estabelece um novo padrão de relacionamento Estado-sociedade, o qual impulsiona a participação cidadã a níveis nunca vistos antes na história. Contudo, o novo também traz desafios à democracia e é a isso que este capítulo se dedica a partir de agora.

Desafios das mídias sociais à democracia

Com os novos horizontes abertos a um novo parâmetro de democracia – a democracia 2.0 – também surgiram desafios que explicitaram as oportunidades e os perigos que essa nova realidade impõe à participação cidadã na política. Dessa forma, faz-se necessária a análise desses perigos para que eles sejam superados e não ofusquem as oportunidades de uma democracia 2.0. Nesse sentido, a seguir são analisados os três principais desafios impostos pelas mídias sociais à democracia: a perigosa combinação entre pós-verdade e *fake news*; a atuação dos *bots* e das *personas* na disseminação e manipulação de conteúdo nas redes sociais; e o uso de informações privadas para produção de algoritmos em campanhas políticas.

Pós-verdade e *fake news*: uma combinação perigosa

Anualmente, o dicionário da Oxford University Press analisa as palavras ou expressões que tiveram interesse mais destacado mundialmente e lança a “palavra do ano”, a qual, segundo o próprio dicionário “reflete o ethos, o ânimo ou as preocupações de determinado ano”¹¹. Em 2016, a palavra do ano foi “pós-verdade” (ou *post-truth*), definida como “circunstâncias nas quais os fatos objetivos influenciam menos na formação da opinião pública que o apelo emocional e as crenças pessoais”¹². Certamente, esse era o cenário daquele ano.

11. “Word of the Year 2016 is...”, Oxford Dictionaries, 2016 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/hfl2boy>, acesso em: 26 nov. 2018.

12. “Post-truth”, Oxford Dictionaries, 2018 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/j9dq8tv>, acesso em: 26 nov. 2018.

O ano de 2016 foi particularmente desafiador para a política e a democracia mundial em razão de dois acontecimentos principais: o referendo a favor da saída da Grã-Bretanha da União Europeia (UE), conhecido como Brexit – aglutinação das palavras inglesas *Britain* (Bretanha) e *exit* (saída) –, e as eleições estadunidenses de 2016, que levaram Donald Trump à presidência. Ao longo desses dois processos, as chamadas *fake news* (ou notícias falsas) alcançaram grande difusão, tendo as mídias sociais um papel central. Segundo Aidan White, diretor da Ethical Journalism Network (EJN), as *fake news* podem ser definidas como: “Toda aquela informação fabricada e publicada deliberadamente para enganar e induzir terceiros a acreditar em falsidades ou colocar em dúvida fatos verificáveis”¹³. Apesar de, segundo o professor emérito de Harvard, Robert Darnton, as *fake news* não serem algo recente – ele, cita, inclusive, casos ainda na Idade Média¹⁴ –, a propagação delas pelas mídias sociais ampliam exponencialmente seu potencial destrutivo. De acordo com estudo realizado por Edson C. Tandoc Jr., Zheng Wei Lim e Richard Ling, existiriam seis tipos de *fake news*: notícia como sátira; notícia como paródia; manipulação de fotos; propaganda e relações públicas; notícia como publicidade; e notícia fabricada. Esta última seria a forma principal de *fake news* utilizada na atualidade, em que se usa a formalidade jornalística para se passar por uma notícia verídica¹⁵.

De acordo com o professor de ciências matemáticas e de computação da Universidade de São Paulo (USP), José Fernando Rodriguez Júnior, em entrevista para o jornal *O Estado de S. Paulo*, as *fake news* seriam criadas em busca de lucro, na medida em que atraem cliques e visitantes aos *sites*¹⁶.

13. Aidan White, “El Periodismo Ético Vuelve a Primera Plana”, *El Correo de la Unesco*, n. 2, pp. 7-9, jul.-set. 2017 (cf. p. 10), disponível em: <https://tinyurl.com/y7g4h942>, acesso em: 26 nov. 2018.

14. Fabio Victor, “Notícias Falsas Existem desde o Século 6, Afirma Historiador Robert Darnton”, *Folha de S. Paulo*, 19 fev. 2017, Ilustríssima, disponível em: <https://tinyurl.com/ybnsx6wn>, acesso em: 26 nov. 2018.

15. Edson C. Tandoc Jr., Zheng Wei Lim e Richard Ling, “Defining ‘Fake News’: A Typology of Scholarly Definitions”, *Digital Journalism*, vol. 6, n. 2, pp. 137-153, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/y98c6cqz>, acesso em: 26 nov. 2018.

16. Alexandra Martins, “Na Web, 12 Milhões Difundem *Fake News* Políticas”, *O Estado de S. Paulo*, 17 set. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/y96uep9u>, acesso em: 26 nov. 2018.

Ainda assim, deve-se destacar, para além do fator lucrativo, o potencial político, visto que as *fake news* podem ser utilizadas tanto para difamar como para enaltecer um tema ou indivíduo. Quanto ao compartilhamento, este estaria ligado ao próprio conceito de pós-verdade, ao satisfazer um preconceito de determinado indivíduo.

Para o professor da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP) Eugênio Bucci, o que impulsiona alguém a compartilhar *fake news* é a lógica do entretenimento. “A notícia falsa, quando corresponde a um preconceito profundamente enraizado, é fonte de grande prazer. O sujeito vê aquilo e fala ‘eu sabia’”¹⁷.

Além disso, segundo White¹⁸, a disseminação da informação na internet é pautada por algoritmos que buscam acessos para ativar a publicidade digital, ou seja, o que importa é que o conteúdo seja tão provocador que chame a atenção dos usuários.

O problema dos gigantes tecnológicos que dominam o espaço público da informação, como Google, Facebook, Amazon e Twitter, é que difundem informações num entorno isento de valores. Além disso, diferentemente do jornalismo profissional, não dão nenhuma prioridade à informação como bem público. Seu *marketing* coloca em pé de igualdade o jornalismo com qualquer outra informação, ainda que esta seja mal-intencionada ou injuriosa¹⁹.

Nesse sentido, as *fake news* se aliam à pós-verdade: por um lado, há uma intensa produção de notícias falsas; por outro, uma aceitação generalizada dessas notícias baseadas no apelo emocional, ignorando sua veracidade. No meio dessa aliança perigosa encontra-se a democracia e a estabilidade política, que se veem encurraladas em discursos falsos que elevam o conservadorismo da sociedade. Tal conservadorismo teve seus resultados nas urnas, a exemplo do referendo pela saída da Grã-Breta-

17. *Idem, ibidem.*

18. Aidan White, *op. cit.*, 2017.

19. *Idem*, p. 8 (tradução nossa).

nha da UE e da vitória de Donald Trump nas eleições estadunidenses. No caso do Brexit, as principais temáticas das *fake news* eram os imigrantes e a desvantagem econômica. Nas eleições estadunidenses, as *fake news* tratavam Barack Obama como fundador do Estado Islâmico e a família Clinton como mandante do assassinato de um assessor na década de 1990. Em ambos os casos, o apelo emocional e conservador das *fake news* alcançaram seus respectivos objetivos.

Na América Latina, esse processo não foi diferente. A instabilidade político-econômica da região estabeleceu um ótimo contexto para o alastramento das *fake news* e sua aceitação (a pós-verdade). Na Colômbia, o plebiscito pelo acordo de paz entre o governo e as Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) foi derrotado, tendo tido as frentes conservadoras e religiosas papel central, utilizando-se de *fake news* para disseminar que o acordo estimularia a dissolução das famílias e a homossexualidade²⁰. No Brasil, o processo de *impeachment* também foi espaço para a difusão de *fake news*, segundo levantamento realizado pelo Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação da Universidade de São Paulo (GPopai-USP)²¹. Na semana do *impeachment*, três das cinco notícias mais compartilhadas no Facebook eram falsas²². Aliando-se ao fato de que 49% da população brasileira se informa pela internet, as *fake news* tiveram um peso relevante na opinião pública²³.

Em resposta a essa crise de desinformação gerada pelas *fake news* e pela pós-verdade, ascendeu a metodologia jornalística de *fact-checking* (checagem dos fatos), liderada pela International Fact-Checking Network

20. Gabriel Priolli, “A Era da Pós-verdade”, *Carta Capital*, 13 jan. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/y8p2d7lb>, acesso em: 26 nov. 2018.

21. Os resultados das análises realizadas pelo grupo de pesquisa podem ser acompanhados pela página do Facebook a seguir: Monitor do Debate Político no Meio Digital, disponível em: <https://tinyurl.com/ycupt96c>, acesso em: 26 nov. 2018.

22. Ricardo Senra, “Na Semana do *Impeachment*, 3 das 5 Notícias mais Compartilhadas no Facebook São Falsas”. BBC News Brasil, 17 abr. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/y9jsvdl2>, acesso em: 26 nov. 2018.

23. Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope), *Relatório Final Pesquisa Brasileira de Mídia: PBM 2016*, Brasília, 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/jcu2usu>, acesso em: 26 nov. 2018.

(IFCN)²⁴. Assim, essas agências de notícia especializadas acompanham o noticiário para apontar as informações imprecisas ou falsas e divulgar os dados corretos. No Brasil, destacam-se a Agência Lupa²⁵, a Aos Fatos²⁶ e a Agência Pública²⁷. Em razão de as mídias sociais serem a principal fonte de difusão das *fake news*, o Facebook lançou o programa de verificação de fatos²⁸, atuando com agências de *fact-checking* certificadas pela IFCN. Além disso, em função dos impactos políticos das *fake news*, algumas iniciativas ainda foram criadas especificamente para as eleições de determinados países, como no caso do CrossCheck²⁹ nas eleições francesas e do Verificado2018³⁰ para as eleições mexicanas.

Bots e personas

Uma das principais ferramentas de propagação de *fake news* nas mídias sociais são os *bots* (abreviação de *robots*) e as *personas*. Segundo a Diretoria de Análise de Políticas Públicas (Dapp) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), os *bots*:

[...] são contas controladas por *software* que geram artificialmente conteúdo e estabelecem interações com não robôs. Eles buscam imitar o comportamento humano e se passar como tal de maneira a interferir em debates espontâneos e criar discussões forjadas³¹.

24. International Fact-Checking Network (IFCN), disponível em: <https://tinyurl.com/ydcnbpwj>, acesso em: 26 nov. 2018.

25. No caso da Agência Lupa, primeira do Brasil, criada em 2015, destaca-se a iniciativa Lupa-Educação, a qual treina e capacita estudantes e profissionais na metodologia de *fact-checking*. Agência Lupa, disponível em: <https://tinyurl.com/yao9yrwk>, acesso em: 26 nov. 2018.

26. Aos Fatos, disponível em: <https://tinyurl.com/yaowuloe>, acesso em: 26 nov. 2018.

27. Agência Pública, disponível em: <https://tinyurl.com/yavuykn8>, acesso em: 26 nov. 2018.

28. Verificação de Fatos Independente do Facebook, disponível em: <https://tinyurl.com/yb9wlqf9>, acesso em: 26 nov. 2018.

29. CrossCheck, disponível em: <https://tinyurl.com/y7zmksyr>, acesso em: 26 nov. 2018.

30. Verificado2018, disponível em: <https://tinyurl.com/yd7puyye>, acesso em: 26 nov. 2018.

31. Dapp-FGV, “Robôs, Redes Sociais e Política no Brasil: Estudo da FGV/Dapp Aponta Interferências Ilegítimas no Debate Público na Web”, Rio de Janeiro, 2017, p. 9, disponível em: <https://tinyurl.com/yvc6c83j>, acesso em: 26 nov. 2018.

Assim, os *bots* conseguem estimular determinados debates de forma a manipular a opinião pública. Uma das formas de atuação é a utilização de uma rede de *bots* para mobilizar certo assunto e controlar os *trending topics* (*ranking* dos principais temas tratados no momento no Twitter – sua usual arena de atuação³²). E o principal: não têm qualquer compromisso com a verdade, afinal, são robôs administrados por um *software*, sendo este, sim, controlado por um humano. Ainda segundo estudo da Dapp-FGV:

Robôs frequentemente usam as redes sociais para reproduzir notícias falsas com o objetivo de influenciar determinada opinião sobre uma pessoa ou tema, ou poluir o debate com informações reais, porém irrelevantes para a discussão em questão. Esta ação, que conta com o compartilhamento de *links* como principal mecanismo de propagação, tenta evitar ou diminuir o peso do debate sobre determinado assunto. Para isso, os robôs geram um número enorme de informações, que chegam até os usuários simultaneamente às informações reais e relevantes, que acabam tendo seu impacto diminuído. Assim, a atuação de robôs não apenas dissemina notícias falsas, que podem ter efeitos nocivos para a sociedade, mas também busca ativamente impedir que os usuários se informem de maneira adequada³³.

Já as *personas* (também chamadas de ciborgues) nada mais são do que perfis falsos gerenciados por pessoas reais. Nesse sentido, diferentemente da atuação programada dos *bots*, as *personas* têm como objetivo interagir com outros usuários com a finalidade de influenciá-los, impulsionando ou ofuscando produtos³⁴, assuntos ou indivíduos, com base no “efeito mana-da”. De acordo com Maria Ressa, cofundadora e diretora-geral da Rappler,

32. Por causa de características como o reduzido número de caracteres permitidos – que facilita a imitação humana – e da cultura de reciprocidade ao ser seguido (sem um critério de “amizade”, mais comum no Facebook), a atividade e expansão dos *bots* no Twitter é facilitada.

33. Dapp-FGV, *op. cit.*, 2017, p. 10.

34. Dentro da estratégia de *marketing* digital, as *personas* são criadas como uma emulação de seu público-alvo, para, assim, compreender melhor como o atingir.

“com um conjunto de 26 contas falsas é possível influenciar por volta de 3 milhões de usuários do Facebook”³⁵. Segundo Pablo Ortellado:

[...] A *persona* é mais maliciosa. Nos robôs, você vê o comportamento automático; com as *personas*, é diferente. Não é uma máquina que está fazendo, é uma pessoa que interage, que tem humor. É muito mais difícil de ser notado. Por isso, é pouco estudado³⁶.

Uma investigação realizada pela BBC Brasil³⁷ chegou a encontrar uma empresa – Facemedia – que, segundo ex-funcionários, a partir de 2012, começou a mobilizar um “exército” de perfil falsos, contratando pessoas no Brasil inteiro. Com base no depoimento de ex-funcionários e da análise dos tuítes³⁸ e publicações dessas *personas*, foram identificados treze políticos beneficiados³⁹.

Verifica-se, portanto, que o negócio de perfis falsos apresenta um grande risco à percepção de realidade da sociedade e, por consequência, à democracia. Ainda assim, no que tange ao aspecto legal, no Brasil, não é necessariamente um crime ter um perfil falso; mas, a partir do momento em que se tem como objetivo enganar outros, o caso já se enquadra como crime de falsa identidade e até de estelionato, caso haja ganho financeiro⁴⁰.

35. “Información Falsa: La Opinión de los Periodistas”, *El Correo de la Unesco*, n. 2, pp. 10-11, jul.-set. 2017 (cf. p. 11) (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/y7g4h942>, acesso em: 26 nov. 2018.

36. Clara Velasco e Roney Domingos, “O Que é um Robô na Web e Como ele Pode Influenciar o Debate nas Redes? Especialistas Explicam”, *G1 Economia/Tecnologia*, 12 dez. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/y9hpof2b>, acesso em: 26 nov. 2018.

37. Juliana Gragnani, “Exclusivo: Investigação Revela Exército de Perfis Falsos Usados para Influenciar Eleições no Brasil”, *BBC Brasil*, 8 dez. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/yad6fxgv>, acesso em: 26 nov. 2018.

38. Postagens na mídia social Twitter.

39. Entre os políticos listados estão: Aécio Neves, Renan Filho, Vital do Rêgo Filho, Laura Carneiro, Eunício Oliveira, Renan Calheiros, Eduardo Braga, Ricardo Ferraço, Gim Argello, Paulo Hartung, Rodney Miranda, Índio da Costa e Felipe Peixoto.

40. Juliana Gragnani, *op. cit.*, 2017.

Em março de 2018, a influência da mídia nos processos políticos mais uma vez entrou em voga, dessa vez pelo escândalo da Cambridge Analytica – consultoria inglesa de mineração e análise de dados para comunicação estratégica. Segundo depoimento de Christopher Wylie, ex-funcionário da empresa, foi descoberto um esquema de uso de aplicativos no Facebook para acessar dados de seus usuários, permitindo a construção de perfis psicológicos completos de 87 milhões de pessoas. Ou seja, ao acessarem aplicativos de testes aleatórios, os usuários permitiam – sem saber – acesso a todos os seus dados no Facebook, assim como de seus amigos. Dessa maneira, ao rastrear as atividades dos usuários na rede social, a Cambridge Analytica construiu perfis psicológicos baseados no modelo de comportamento – psicográficos – criado por pesquisadores da Stanford University e da University of Cambridge, o qual divide as pessoas em cinco categorias: mente aberta (*openness*), consciente (*conscientiousness*), extrovertida (*extraversion*), amável (*agreeableness*) e neurótica (*neuroticism*) – Ocean, pelas iniciais em inglês. Com tais dados em mãos, a Cambridge Analytica teria permitido às campanhas de Trump e do Brexit uma propaganda direcionada e mais adequada ao perfil de cada categoria de indivíduos.

Além da atuação nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, a Cambridge Analytica teria captado dados em outros países, como Quênia, Nigéria, República Tcheca, Ucrânia, Malásia e México⁴¹. No Brasil, a Cambridge Analytica estava se organizando para atuar nas eleições de 2018 por meio de uma parceria com a Cambridge Analytica Ponte, empresa brasileira criada pelo marqueteiro André Torretta. Segundo o próprio Facebook, 443 117 usuários brasileiros tiveram seus dados furtados. Com o escândalo, o acordo foi rescindido e Torretta afirma que não sabia como a Cambridge Analytica teria obtido seu banco de dados⁴².

41. Beatriz Montesanti, “Além dos EUA: Como a Cambridge Analytica Atuava em Eleições pelo Mundo”, UOL Notícias Internacional, 24 mar. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/yb2q8qzx>, acesso em: 26 nov. 2018.

42. *Idem, ibidem.*

Em resposta a esse escândalo, Mark Zuckerberg, chefe do Facebook, indagado pelos Paramentos estadunidense e europeu, assumiu *mea culpa*, pediu desculpas e se colocou como vítima da atuação da Cambridge Analytica. Na prática, Zuckerberg aumentou o controle da privacidade, investigando e limitando as informações compartilhadas com aplicativos e *sites*, criando recompensas a empresas que encontrem *bugs* na plataforma, desvinculando aplicativos não utilizados pelo usuário nos últimos três meses, avisando aos usuários que tiveram seus dados furtados e aumentando o controle sobre anúncios políticos⁴³. Ainda assim, segundo Gisele Truzzi, advogada especialista em direito digital, em entrevista ao uOL⁴⁴, o Facebook, sendo uma rede gratuita, lucra pelo compartilhamento de dados, tendo, nesse sentido, um limite para o total controle da privacidade dos usuários. Além disso, Matt Hancock, ministro da Cultura da Grã-Bretanha, afirmou: “Não cabe a uma empresa decidir qual é o equilíbrio correto entre privacidade e inovação e o uso de dados. Estas regras devem ser decididas pela sociedade em conjunto e estabelecidas pelo Parlamento”⁴⁵.

Dois meses após a divulgação do esquema, a Cambridge Analytica foi fechada.

Saída aos desafios

Afinal, quais são as saídas possíveis aos desafios impostos pelas mídias sociais à democracia? De acordo com Divina Frau-Meigs:

[...] com a transformação digital passamos de um “universo azul” a um “universo negro”, quer dizer, da navegação rasa, do bate-papo e do clique nas plataformas

43. Anúncios políticos deverão ser certificados com a confirmação de identidade e localização do usuário.

44. Márcio Padrão, “Veja Tudo o que o Facebook Mudou e Prometeu Mudar após o Escândalo de Dados”, uOL Tecnologia, 30 mar. 2018 (De Olho na Segurança), disponível em: <https://tinyurl.com/ycn7b2me>, acesso em: 26 nov. 2018.

45. “O que Sabemos do Escândalo do Facebook e por que Você Deve se Preocupar”, uOL Notícias Tecnologia, 21 mar. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/y9vpw4zc>, acesso em: 26 nov. 2018.

controladas pelas empresas GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft) às minas de extração de informação tóxica com fins de manipulação e desestabilização massiva⁴⁶.

Ou seja, o que era entretenimento hoje é uma das ferramentas centrais nas engrenagens sociais. Diante dessa complexidade surgem os desafios de como devemos lidar com a internet e as mídias sociais. Vistos os três desafios descritos anteriormente, correntes mais conservadoras podem sugerir um controle rígido por parte dos governos por meio de leis e punições. Com a entrada em vigor do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) na UE, em maio de 2018, Facebook e Google já foram acionados judicialmente ao pagamento de bilhões de euros em função de suas respectivas políticas de privacidade⁴⁷.

Nesse sentido, a organização não governamental (ONG) Freedom House realiza anualmente uma pesquisa sobre os níveis de liberdade da internet. Em seu último relatório, constatou que “os governos ao redor do mundo têm aumentado drasticamente seus esforços para manipular informação nas mídias sociais no último ano”⁴⁸. Ainda segundo o relatório, China, Etiópia, Síria e Irã estariam entre os países com menor grau de liberdade na internet no mundo e Canadá e Alemanha entre os mais livres. Entre as principais táticas de manipulação encontradas estão: mídia pró-governo; comentaristas pró-governo pagos; *bots* políticos; *fake news* sobre eleições; e contas invadidas⁴⁹.

No entanto, para White, a imposição de leis ou punições pelos governos “suporia limitar a legítima liberdade de opinião”⁵⁰. Nesse sentido, a lição

46. Divina Frau-Meigs, “Contra la Información Falsa, Espíritu Crítico”, *El Correo de la Unesco*, n. 2, pp. 12-15, jul.-set. 2017 (cf. p. 13) (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/y7g4h942>, acesso em: 26 nov. 2018.

47. Claudio Yuge, “Facebook e Google São Multados já na Estreia da Lei de Privacidade GDPR”, *Tecmundo*, 25 maio 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/yap8ppr3>, acesso em: 26 nov. 2018.

48. Freedom House, “Manipulating Social Media to Undermine Democracy”, em *Freedom on the Net 2017*, Washington/NovaYork, nov. 2017, p. 1 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/yctfjenn>, acesso em: 26 nov. 2018.

49. *Idem, ibidem*.

50. Aidan White, *op. cit.*, p. 8, 2017 (tradução nossa).

mais significativa que pode ser retirada desses desafios é a importância do jornalismo ético e profissional à democracia. Segundo Ivor Gaber, professor de jornalismo da University of Sussex, “no curto prazo essas informações falsas são como um espinho no pé dos profissionais, mas em um longo prazo vai reforçar a legitimidade de sua profissão e lhe dará maior peso na sociedade”⁵¹.

Apoiado na relevância do jornalismo profissional para uma sociedade justa e democrática, uma das sugestões de White⁵² é a aceitação, por parte das grandes empresas do meio digital, de seu papel como editores de imprensa e, com essa consciência, trabalhar com jornalistas profissionais, os quais primam pelos princípios éticos do jornalismo. Como afirma Espen Egil Hansen, diretor do maior jornal norueguês, o Facebook se tornou o maior *site* midiático do mundo e, conseqüentemente, Mark Zuckerberg passou a ser o chefe de redação mais poderoso⁵³.

De acordo com a EJA – uma coalizão de mais de sessenta grupos de jornalistas, redatores e proprietários de redes de imprensa –, os valores éticos seguidos pelos jornalistas profissionais (como fidelidade aos fatos, humanidade, respeito aos demais, transparência e reconhecimento de equívocos) deveriam ser seguidos por todos os cidadãos, inclusive pelos usuários das redes sociais⁵⁴. Tal saída pode ser complexa, mas, pelas novas características de difusão de informação pela internet, todos os cidadãos são repórteres virtuais. Assim, como a imposição de leis ou punições pode levar a uma restrição da liberdade de expressão generalizada, a saída para esses desafios estaria na educação digital.

O objetivo central da educação digital é a formação de cidadãos digitais conscientes. Dessa forma, a educação digital ultrapassa o conhecimento superficial ou técnico de “o que é” internet ou “o que são” mídias sociais para adentrar em um debate mais denso de “como” se inserir de maneira

51. *Idem*, p. 10 (tradução nossa).

52. Aidan White, *op. cit.*, 2017.

53. Marina Yaloyan, “‘Afterposten’ versus ‘Facebook’: Una Controversia Esclarecedora”, *El Correo de la Unesco*, n. 2, pp. 16-19, jul.-set. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/y7g4h942>, acesso em: 26 nov. 2018.

54. Aidan White, *op. cit.*, 2017.

cidadã na internet e nas mídias sociais. De acordo com Carolina Brant⁵⁵, a educação digital trabalha a habilidade e o senso crítico do cidadão em sua interação com a internet, demonstrando que, mesmo sendo um meio virtual, tem oportunidades e riscos, direitos e deveres.

Nesse sentido, destaca-se o papel do Estado como promotor central da educação digital de maneira integral à sociedade. Em caráter de exemplificação, aponta-se o artigo 26 do Marco Civil da Internet do Brasil, o qual coloca como responsabilidade do Estado a “capacitação, integrada a outras práticas educacionais, para o uso seguro, consciente e responsável da internet como ferramenta para o exercício da cidadania, a promoção da cultura e o desenvolvimento tecnológico”⁵⁶. Além disso, não se deve ignorar o papel das próprias mídias sociais, que poderiam utilizar de sua grande projeção para promover programas de educação digital. Como suporte a tudo isso estariam as instituições e organizações jornalísticas, as quais contribuiriam com o caráter técnico e científico da produção, difusão e recepção de conteúdo.

Conclui-se, portanto, que a saída aos desafios impostos pelas mídias sociais à democracia não está na burocratização ou censura, e sim na educação digital para a formação de cidadãos digitalmente conscientes. Dessa forma, devemos tratar o meio virtual como uma extensão de nossa realidade material, estimulando não somente o maior número de usuários como também o maior número de cidadãos digitais, capazes de interagir no meio digital de maneira atenta à sua responsabilidade como difusores de conteúdo.

Mais uma vez, a educação é a saída para os desafios impostos à democracia.

55. Carolina Brant, “Educação Digital: O Passo Necessário na Formação da Cidadania (Digital)”, *Geekie*, 17 jan. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/ybjhsl6>, acesso em: 26 nov. 2018.

56. Brasil, lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet), disponível em: <https://tinyurl.com/q5v43yc>, acesso em: 26 nov. 2018.

A regulamentação do *lobby* e a transparência da democracia na América Latina: tendências, desafios e um modelo para a região

MARIANA CHAIMOVICH¹

Feita a lei, feita a armadilha².

Introdução

O objetivo deste artigo é, depois de análise cuidadosa de determinados aspectos dos modelos de regulamentação do *lobby* adotados na América Latina, apresentar características normativas que, em conjunto, podem ser eficientes para o exercício mais transparente da democracia. Esses aspectos culminariam em uma sociedade mais democrática e consciente, porque possibilitam maior acesso à informação aos que praticam a atividade de relações governamentais e àqueles que desejam se inteirar de seus pleitos perante o poder público.

São apresentados também índices selecionados que tratam de dados socioeconômicos relativos à transparência e às percepções sobre a corrupção, para expor a situação atual da população latino-americana em relação ao tema. Avalia-se a legislação existente nos países selecionados e verifica-se que boas práticas podem ser aproveitadas pelo Brasil e pelos outros países da região.

1. Doutora pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) e mestre em direito internacional pela Faculdade de Direito (FD), ambas unidades da Universidade de São Paulo (USP). Advogada na área de relações governamentais.
2. Ditado em espanhol: “Hecha la ley, hecha la trampa”. Significa que, uma vez elaborada a lei, todos começariam a buscar meios para burlá-la.

Esta introdução contextualiza a discussão, para que o leitor entenda no que consiste e de que maneira é – ou pode ser – praticada a atividade de relações governamentais, mais conhecida como *lobby*. São apresentados indicadores para tratar da temática “transparência e democracia”, seja de uma perspectiva global, seja de uma perspectiva regional³: o índice de desenvolvimento humano (IDH), produzido pela Organização das Nações Unidas (ONU)⁴; o índice de democracia, produzido pela revista *The Economist*⁵; o *The Changing Context of Corruption in Latin America*, produzido pela organização não governamental (ONG) The Inter-American Dialogue⁶; e o Corruption Perceptions Index (CPI), produzido pela Transparência Internacional⁷.

3. Os indicadores mencionados foram escolhidos porque são amplamente aceitos por acadêmicos e formuladores de políticas públicas, e englobam diversos componentes justificados em suas metodologias. Alguns deles foram mencionados pela catedrática Laura Chinchilla em sua palestra para os integrantes da cátedra, que ocorreu em 21 de agosto de 2018, no Instituto de Estudos Avançados (IEA) da USP.
4. O índice de desenvolvimento humano (IDH) é um medidor que resume a progressão, a longo prazo, em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi apresentar dados que poderiam ser considerados em contraposição – e de uma perspectiva agregadora – ao produto interno bruto (PIB) *per capita*, indicador que, apesar de amplamente utilizado, estuda mais especificamente os aspectos econômicos do processo de desenvolvimento estatal. O objetivo do IDH é ser um dado simultaneamente abrangente e resumido, que, apesar de ampliar a compreensão a respeito do desenvolvimento humano, não esgota suas múltiplas facetas. Cf. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *Ranking IDH Global 2014*, Brasília, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/y7m7rmy5>, acesso em: 26 nov. 2018.
5. O índice de democracia mencionado, produzido pela The Economist Intelligence Unit (EIU), separa os países entre aqueles que são considerados uma democracia completa (*full democracy*); uma democracia com falhas (*flawed democracy*); um regime híbrido (*hybrid regime*); e um regime autoritário (*authoritarian regime*). Cf. “Democracy Continues Its Disturbing Retreat”, *The Economist*, 31 jan. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/y6v2tpg6>, acesso em: 26 nov. 2018.
6. “O Contexto em Transformação da Corrupção na América Latina”, em tradução livre. O estudo analisa duas questões principais: a primeira delas é saber se os níveis de corrupção estão melhorando, enquanto a segunda tenta explicar o porquê desse movimento em prol do combate à corrupção. Cf. Kevin Casas-Zamora e Miguel Carter, *Beyond the Scandals: The Changing Context of Corruption in Latin America – Rule of Law Report*, Washington, Inter-American Dialogue, fev. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/y97f6yab>, acesso em: 26 nov. 2018.
7. O índice da Transparência Internacional demonstra a realidade das pessoas que vivem nos países que integram a pesquisa, tendo como base a opinião de analistas, empresários e especialistas.

O objetivo de apresentar esses indicadores não é estabelecer relação de causa e consequência entre eles e a regulamentação do *lobby*, no sentido de que essa regulamentação culminaria, necessariamente, em sociedades mais democráticas, fato que poderia ser confirmado pela melhoria nos indicadores. Almeja-se traçar o panorama da região com base nesses dados, com destaque para os países que regulamentaram a questão, para que a análise não se restrinja a elementos meramente legislativos.

Existe crescente preocupação da comunidade internacional com a corrupção, prática que prejudica a segurança jurídica da população em geral, e de empresas em particular, em virtude da volatilidade dela proveniente. Essa preocupação foi traduzida, em 2016, na Declaração Global Contra Corrupção, primeiro instrumento redigido em âmbito global sobre o tema, que demonstrou a intenção compartilhada de governantes, de membros do setor privado de países com realidades e estruturas jurídicas diversas, e de organizações internacionais em combater a corrupção, elaborando plano de ação nesse sentido⁸.

A regulamentação do *lobby* está inserida na discussão sobre a corrupção e incorpora nova nuance ao rol de direitos fundamentais, particularmente aos direitos civis e políticos, ao agregar o direito à participação da população no processo de tomada de decisões pelos atores dos Poderes Executivo e Legislativo. É agregada à democracia representativa característica de participação mais direta – e, portanto, ativa – por parte dos representados, cuja atuação não precisa se subsumir ao voto.

A atividade de *lobby* ou de relações governamentais enseja debates acalorados na mídia, principalmente depois que passou a ser amplamente vinculada a escândalos de corrupção. O *lobby*, em sua essência, nada mais é do que a participação da sociedade civil nas discussões travadas no âmbito dos poderes públicos, em um contexto democrático, mediante troca de informações.

Cf. “First Launched in 1995, the Corruption Perceptions Index Has Been Widely Credited with Putting the Issue of Corruption on the International Policy Agenda”, Transparency International, [2018], disponível em: <https://tinyurl.com/y9u4sdu5>, acesso em: 26 nov. 2018.

8. “Anti-corruption Summit 2016”, gov.uk, 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/ybbdblpv>, acesso em: 12 nov. 2018.

Justamente porque os membros dos poderes têm formações distintas, não é plausível que saibam lidar, técnica e fundamentadamente, com a totalidade de assuntos que se lhes apresenta. O profissional que pratica relações governamentais, institucionais, ou simplesmente “lobista”, ao expor os interesses de sua empresa ou de terceiros que representa, tem a oportunidade de informar – de maneira clara, organizada, ética e coerente –, tomadores de decisão e outros atores (*stakeholders*, na literatura especializada) a respeito dos pleitos⁹ de determinado setor, indústria ou categoria profissional, ou parcela geralmente vulnerável da população¹⁰.

Consolidada em países como os Estados Unidos, a regulamentação do *lobby* existe em quatro dos vinte integrantes da América Latina¹¹, notadamente no Chile, na Colômbia, no México e no Peru. As previsões são feitas legal e infralegalmente, o que demonstra não apenas diferentes opções hierárquicas para inserir essas disposições no ordenamento como também que não existe opção unânime para essa previsão normativa. Isso mostra as diferenças de percepção a respeito do modo de tratar o tema.

9. O *lobby* mais comumente veiculado é aquele praticado por membros de determinado setor ou indústria, como a indústria farmacêutica, química ou do tabaco. Integrantes de certa categoria profissional também têm recorrido à atividade para defender os interesses de sua categoria, o que é muitas vezes feito por intermédio de associações de classe, o que concede maior representatividade – ao menos numericamente – aos pleitos. O *lobby* também é praticado por membros da população que requeiram política pública específica que os proteja; nesse sentido, é possível enquadrar movimentos com interesses tão distintos como o movimento de lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis, transexuais, transgêneros, intersexuais e pessoas em questionamento – *queer* (LGBTIQ+), que almejam maior proteção para essa população vulnerável; os representantes da famigerada Bancada da Bala (armamentista); e da Bancada Ruralista, cuja intenção é proteger os interesses de proprietários de grandes lotes de terra. Esses grupos foram mencionados de modo não exaustivo, para demonstrar que o *lobby* pode ser praticado por integrantes de conjuntos distintos, com realidades e pleitos completamente diferentes.

10. Gilberto Galan, *Relações Governamentais & Lobby: Aprendendo a Fazer*, São Paulo, Aberje, 2012, p. 7.

11. Conjunto formado pelos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Indicadores de desenvolvimento, de democracia e de transparência

A atividade de *lobby* é inerente à sociedade democrática; trata-se de um modo de intercâmbio de informações em sociedades plurais. Apesar de ser constantemente vinculado à corrupção por aqueles que não compreendem o conceito, o *lobby* está intrinsecamente ligado à ideia de transparência em determinada região.

Existem diversas abordagens que tratam dos possíveis motivos para a confiança política, particularmente as abordagens culturalistas, baseadas em fatores relacionados à interação dos membros de determinada sociedade; e institucionalistas, baseadas nas experiências com o sistema político. Apesar das diversas explicações possíveis para a confiança nas instituições políticas do país em que se vive, entre as quais se incluem o apoio aos líderes do Poder Executivo, o bom funcionamento da democracia, a avaliação positiva da economia por parte dos cidadãos, a existência de políticas públicas e a capacidade de combate à corrupção por parte do governo¹², é extremamente difícil – se não impossível – efetuar qualquer tipo de controle institucional sem regras estabelecidas. Afinal, a máxima do direito diz que, para os particulares, tudo aquilo que não é proibido é permitido. E essa premissa é verdadeira em grande parte dos países.

Os indicadores a seguir são apresentados para delinear, por um lado, o nível de desenvolvimento nos países da região, por outro, a percepção desses cidadãos em relação à corrupção e à transparência de seus governos. Esse panorama será importante para, depois da análise das leis sobre *lobby*, traçar as melhores práticas para os países do continente.

Índice de desenvolvimento humano da Organização das Nações Unidas

Apresentamos a situação dos países latino-americanos na avaliação do IDH, medido em 189 países no ano de 2018. Existe ampla variação entre esses

12. Célia Mara Ladeia Colen, “As Covariantes da Confiança Política na América Latina”, *Opinião Pública*, vol. 16, n. 1, pp. 1-27, jun. 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/y83jwf95>, acesso em: 26 nov. 2018.

países. Enquanto o grupo de países que vai do Chile ao Brasil encontra-se no espectro de países com IDH considerado alto, o grupo entre Equador e Guatemala é classificado como países de desenvolvimento médio; Honduras tem baixo IDH e o Haiti, muito baixo¹³.

TABELA 1: IDH na América Latina

País	Posição no IDH	Expectativa de vida ao nascer	PIB per capita (em dólares)
IDH alto			
Chile	44	79,7	21,91
Argentina	47	76,7	18,461
Uruguai	55	77,6	19,93
Costa Rica	63	80	14,636
Panamá	66	78,2	19,178
Cuba	73	79,9	7,524
México	74	77,3	16,944
Venezuela	78	74,7	10,672
Brasil	79	75,7	13,755
IDH médio			
Equador	86	76,6	10,347
Peru	89	75,2	11,789
Colômbia	90	74,6	12,938
República Dominicana	94	74	13,921
Paraguai	110	73,2	8,38
Bolívia	118	69,5	6,714
El Salvador	121	73,8	6,868

13. O IDH é uma medida que vai de 0 a 1, e os países com notas mais próximas a 1 são aqueles considerados mais desenvolvidos. De acordo com a classificação da ONU, são apontados como países de desenvolvimento muito alto aqueles com notas entre 1,00 e 0,894; alto, aqueles com notas entre 0,894 e 0,757; médio, aqueles com notas entre 0,757 e 0,645; baixo, aqueles com notas entre 0,645 e 0,504; e muito baixo, aqueles com notas abaixo de 0,504. Cf. “Resumen: Índices e Indicadores de Desarrollo Humano: Actualización Estadística de 2018”, Human Development Reports, [2018], disponível em: <https://tinyurl.com/y6wahcck>, acesso em: 26 nov. 2018.

País	Posição no IDH	Expectativa de vida ao nascer	PIB per capita (em dólares)
Nicarágua	124	75,7	5,157
Guatemala	127	73,7	7,278
IDH baixo			
Honduras	133	73,8	4,215
IDH muito baixo			
Haiti	168	63,6	1,665
Média da região	91,95	71,39	11,6141

Fonte: A autora, 2019.

Os países destacados na tabela 1 são aqueles que contam com legislação sobre o *lobby*. Apesar de não pretender, aqui, efetuar relação de causa e consequência entre o posicionamento do país no *ranking* do IDH e o fato de nele haver normas que regulem a representação de interesses, ressalta-se que o posicionamento entre os países da região, a expectativa de vida ao nascer e o PIB *per capita* desses quatro países são superiores à média calculada das outras nações latino-americanas.

Índice de democracia da revista *The Economist*

O indicador da revista *The Economist* pauta-se em cinco categorias: processo eleitoral e pluralismo; liberdades civis; funcionamento do governo; participação política; e cultura política. Tendo como base sessenta indicadores divididos nesses grupos, cada país recebe pontuação correspondente. São consideradas áreas críticas da democracia as percepções referentes à liberdade e à justiça das eleições no país, à segurança dos eleitores, à influência de poderes externos ao país na atuação governamental e à capacidade dos servidores de implementar políticas públicas. Dependendo da nota obtida pelo país, estes são classificados em quatro categorias:

- **Democracias completas** – São países nos quais não apenas são garantidas e respeitadas as liberdades políticas e civis como também são aqueles que contam com uma cultura política que conduz ao aperfei-

çoamento e ao florescimento da democracia. Os Três Poderes funcionam de maneira harmônica, respeitando o sistema de freios e contrapesos, e existem somente problemas pontuais em seu funcionamento.

- **Democracias com falhas** – São aquelas nas quais as eleições também seriam justas e livres, mas que, apesar de haver respeito às liberdades básicas, possuem outros problemas, como uma cultura política incipiente.
- **Regimes híbridos** – São aqueles em que as eleições apresentam irregularidades significativas, o que muitas vezes demonstra que não são livres e justas. A corrupção é generalizada e o Poder Judiciário não é independente.
- **Regimes autoritários** – São aqueles em que não há pluralismo político – ou ele é bastante restrito. São países que mantêm uma imagem externa de democracia, mas onde, na prática, não há liberdade significativa. As liberdades civis são desconsideradas, existe repressão e a mídia é controlada pelo Estado ou por grupos relacionados ao regime que está no poder.

De acordo com esse índice de democracia, entre os países da América Latina, apenas Cuba e Venezuela são percebidos como regimes autoritários. Nicarágua e Bolívia, por sua vez, configuram regimes híbridos. A única democracia completa no continente é o Uruguai.

The Changing Context of Corruption in Latin America da The Inter-American Dialogue

As principais conclusões deste estudo apontam que não existe base para concluir que o zelo contra a corrupção na América Latina se deve ao aumento significativo dos níveis de corrupção no passado recente. Na verdade, parece que essa mudança de cenário está mais relacionada a alterações importantes nos setores social, político e econômico nos quais a corrupção ocorre. As reações contra a corrupção na América Latina estão intimamente ligadas à convergência de cinco fenômenos principais¹⁴:

14. Conforme informações apresentadas em: Kevin Casas-Zamora e Miguel Carter, *op. cit.*, 2017.

- a percepção generalizada de que instituições políticas e econômicas na região são manipuladas em benefício de elites, em detrimento da maior parte da população;
- a tendência ao aumento dos níveis de transparência das instituições públicas que se deve, em grande parte, à adoção de medidas em prol da transparência e da responsabilização (*accountability*) no passado recente;
- o aumento das mídias sociais, permitindo a disseminação mais rápida da informação e a diminuição de custos para ações coletivas;
- a expansão veloz de grupos de média renda, aumentando a atividade política;
- a desaceleração econômica na região nos últimos anos.

Percebe-se, pelos resultados apresentados, a relevância do compartilhamento de informações e da transparência no combate à corrupção. Esse é o principal aspecto que se pretende destacar na discussão a respeito do *lobby* no continente.

Corruption Perception Index da Transparência Internacional

Para uma percepção a respeito do nível de corrupção nos países da América Latina, recorreu-se aos dados da Transparência Internacional, organização que atua contra a corrupção¹⁵. A organização contribui com extensa pesquisa a respeito do tema, o chamado Corruption Perceptions Index, cujos resultados são apresentados a seguir¹⁶.

O *ranking* analisa a percepção da corrupção e o grau de confiança em relação ao setor público, com base em opiniões de empresários e de es-

15. “What is Transparency International?”, Transparency International, [2018], disponível em: <https://tinyurl.com/y7vdprmu>, acesso em: 26 nov. 2018.

16. “*Ranking* de Percepção da Corrupção”, em tradução livre. Cf. “Corruption Perceptions Index 2017”, Transparency International, 21 fev. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/y6ukr5cn>, acesso em: 26 nov. 2018.

pecialistas no assunto¹⁷. A pesquisa de 2017 analisou 180 países: aqueles que se encontram nas posições mais baixas são considerados indignos de confiança e detentores de instituições públicas deficientes. A média dos vinte países latino-americanos é de 36,9 pontos, e apenas três – Chile (67), Costa Rica (59) e Uruguai (70) – têm pontuação acima da metade dos cem pontos possíveis. O Uruguai, país mais bem classificado na América Latina, está na posição 23 do *ranking*. A Venezuela, por sua vez, encontra-se na posição 169 (18 pontos). O Canadá, Estado das Américas mais bem posicionado, está em oitavo lugar (82 pontos)¹⁸.

As principais recomendações da Transparência Internacional para mitigar a corrupção estão alinhadas à necessidade de transparência e regulamentação do *lobby*. A maior clareza nas relações entre governos e sociedade civil é extremamente imprescindível, não somente naqueles países considerados de menor desenvolvimento relativo¹⁹, como demonstra relatório da Transparência Internacional sobre o *lobby* na Europa²⁰. Esse documento examina as regras e práticas adotadas em dezenove países europeus e nas instituições da União Europeia (UE), a fim de determinar se esses meca-

17. Essa é a nomenclatura utilizada pelo próprio *site* da Transparência Internacional. Não existe, porém, descrição mais detalhada acerca dos respondentes da pesquisa, provavelmente em virtude da possibilidade de represálias em casos de países em que a liberdade de expressão é restrita.

18. A Nova Zelândia foi o país com melhor pontuação do *ranking* de 2017, com 89 pontos, seguida pela Dinamarca, com 88.

19. O Tratado de Montevideu, que institui a Associação Latino-americana de Integração (Aladi), foi celebrado em 1980 pelos governos dos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Expõe, em seu preâmbulo, a intenção de “assegurar um tratamento especial para os países de menor desenvolvimento econômico relativo (PMDER)”. Nesse sentido, o artigo 15 estabelece sistema de apoio a esses países, segundo o qual os Estados signatários se comprometem a estabelecer condições favoráveis para promover o desenvolvimento no processo de integração econômica, tendo a não reciprocidade e a cooperação comunitária como fundamentos. Apesar de não definir o termo em seus artigos, o tratado determina que Bolívia e Paraguai, países acometidos pela mediterraneidade, poderão ser particularmente beneficiados por acordos de cooperação, o que demonstra a particular dificuldade que esses países encontram para promover seu desenvolvimento econômico, em virtude de aspectos geográficos desvantajosos (artigo 22).

20. “Europe: Unregulated Lobbying Opens Door to Corruption”, Transparency International, 15 abr. 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/yhudqwp>, acesso em: 26 nov. 2018.

nismos são suficientes para garantir acesso justo e igualitário, por parte da sociedade civil, aos tomadores de decisão.

De acordo com o relatório, apenas sete dos países analisados têm alguma forma de regular o *lobby*, o que culminaria, na prática, no acesso irrestrito dos lobistas aos tomadores de decisão nos países que não adotam regulamentação, fato que influenciaria a vida dos cidadãos europeus de maneira isenta de controle. O *lobby* faria parte da construção de regimes democráticos saudáveis. Sem regras, um número menor de *stakeholders* privilegiados, com mais recursos financeiros, domina o cenário político, geralmente usando contatos pessoais para benefício dos próprios pleitos e instituições. O relatório também chama a atenção para a questão ética ligada aos funcionários que saem de órgãos públicos e ingressam em consultorias privadas, ou vice-versa. As políticas que controlam a prática, popularmente conhecidas como *revolving doors* (“portas giratórias”), estabelecem períodos de quarentena, para evitar que esses atores utilizem seus contatos e conhecimentos de modo a privilegiar os interesses de suas novas instituições de maneira escusa²¹.

As principais recomendações apresentadas para que a atividade não culmine em corrupção são: regulamentar o *lobby*, adotando normas que prevejam diretrizes não apenas para aqueles que praticam a atividade como também para as principais matérias dessa atuação; estabelecer registros desses profissionais e de seus clientes, bem como dos recursos utilizados para influenciar tomadores de decisão; determinar, com clareza, o caminho legislativo, ou *legislative footprint* (“pegada legislativa”), que resultou em determinada regra, para saber quais intervenções efetivamente influenciaram certa legislação; decretar períodos de quarentena antes que determinados membros do poder público possam trabalhar em posições que criem situações de conflito de interesses. Ademais, todos aqueles que almejam interferir na elaboração de políticas públicas devem comunicar,

21. O relatório destaca a necessidade da quarentena nesses casos, que pode ser de meses até anos, para evitar que ocupantes de determinados cargos na administração pública possam influenciar decisões uma vez fora do cargo. É mencionado o caso peculiar da Espanha, da França e de Portugal, em que os parlamentares podem exercer a atividade de *lobby* legalmente, mesmo durante o exercício do cargo.

ativa e publicamente, as informações compartilhadas com os tomadores de decisão.

O relatório também destaca que os governos devem promover leis que facilitem o acesso a informações, o que aumentaria o nível de transparência, e, simultaneamente, reduziria as possibilidades de corrupção. Além de elaborar normas, os governos devem assegurar sua adequada implementação²².

Normas sobre *lobby* na América Latina

A concepção de medidas em prol da transparência está ligada não apenas ao desenvolvimento de um país como também à sua tradição jurídica e à sua cultura política²³. Além desses fatores, a vontade política dos responsáveis por elaborar as leis do país e o apoio dos outros Poderes são fundamentais para que essas medidas sejam, efetivamente, adotadas.

Para encontrar países nos quais a atividade é regulamentada, foi feita, em um primeiro momento, pesquisa preliminar na internet, especificamente no mecanismo de busca Google, em virtude de sua abrangência²⁴. Nessa pesquisa preliminar, foram selecionadas normas a respeito do tema

22. Ressalta-se que a possível correlação entre os indicadores socioeconômicos, de percepção da população sobre temas relacionados à corrupção nos setores público e privado, e os demais apresentados aqui, além da regulamentação do *lobby*, certamente merece análise mais aprofundada do que a elaborada neste breve artigo. Permanece, assim, a sugestão para futuras pesquisas.

23. Nelson A. Jobim e Luciano Inácio de Souza, “A Regulamentação do *Lobby*: Análise Comparada entre América Latina, Brasil e Estados Unidos”, em Fernando Mello e Milton Seligman (orgs.), *Lobby Desvendado: Democracia, Políticas Públicas e Corrupção no Brasil Contemporâneo*, Rio de Janeiro, Record, 2018, p. 54.

24. A busca foi feita com as expressões “*lobby* América Latina” e “relações governamentais América Latina”, em 2 de julho de 2018. Buscou-se na aba Todas, que apresenta a totalidade dos resultados, incluindo imagens, notícias, vídeos etc. Foram consultados os documentos encontrados das cinco primeiras páginas de resultados, uma vez que se considerou extremamente provável que, com um total de cinquenta documentos, fosse feita alguma menção à regulamentação do tema.

em quatro países: Chile²⁵, Colômbia²⁶, México²⁷ e Peru²⁸. Depois dessa primeira pesquisa, foram feitas novas buscas para confirmar a ausência de regulamentação nos quinze países restantes da América Latina²⁹.

A busca reafirmou que não existia regulação sobre o *lobby* vigente nos outros países. Os resultados, porém, indicaram que tramitam iniciativas legislativas para implementar regulação na Argentina e na Costa Rica. Na Argentina, tramita o projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo (PE 4/2017) com intenção de regulamentar a gestão de interesses no país, ou Ley de Lobby³⁰. Na Costa Rica, tramita projeto de lei de iniciativa do deputado Rolando González, de 2015, que pretende regular o chamado *cabildeo* (palavra em espanhol para a expressão *lobby*) na administração pública.

Apesar de existirem iniciativas para regulamentar o *lobby*, optou-se por não analisar instrumentos não vigentes, uma vez que o texto normativo pode ser alterado até sua aprovação. Para o propósito deste artigo, que é verificar as práticas já adotadas, e ponderando que o texto que se-

25. No Chile, a atividade é regulamentada por lei que regula o *lobby* e as entidades que representam interesses particulares diante das autoridades públicas. Cf. Chile, lei n. 20.730, de 31 de janeiro de 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/yaxyxvkt>, acesso em: 26 nov. 2018.

26. Colômbia, lei n. 1474, de 12 julho de 2011, cap. iv (Estatuto Anticorrupción), disponível em: <https://tinyurl.com/y93uqf8w>, acesso em: 26 nov. 2018.

27. No México, existe previsão nos regulamentos da Câmara dos Deputados e do Senado da República, no cap. iv, que trata de impedimentos e incompatibilidades. Cf. Reglamento de la Cámara de Diputados, disponível em: <https://tinyurl.com/yccjynl3>, acesso em: 26 nov. 2018; Reglamento del Senado de la República, disponível em: <https://tinyurl.com/y962zqlq9>, acesso em: 26 nov. 2018.

28. Peru, lei n. 28.024, de 23 de junho de 2003, disponível em: <https://tinyurl.com/yblxemh6>, acesso em: 26 nov. 2018.

29. A pesquisa a respeito do Brasil foi desnecessária, pois é notório que o país não regulamentou a atividade até outubro de 2018. A segunda busca foi feita no Google com expressões “*lobby* [nome do país]”, em 31 de julho 2018. Para os países cuja grafia do nome em português era distinta da adotada no idioma original, utilizou-se a grafia em espanhol, por exemplo, “*lobby* Ecuador”. Buscou-se na aba Todas, que apresenta a totalidade dos resultados, incluindo imagens, notícias, vídeos etc. Foram consultados os documentos encontrados das cinco primeiras páginas de resultados, seguindo a mesma lógica da pesquisa preliminar.

30. Argentina, PE n. 4, de 2017 (Ley de Lobby), disponível em: <https://tinyurl.com/y9apyjsv>, acesso em: 26 nov. 2018.

rá adotado ao final da tramitação legislativa é incerto, esses textos foram desconsiderados.

Mantendo-se o objetivo de aprimorar a legislação latino-americana sobre o tema, utilizamos como modelo a regulamentação adotada pelos países da região. Apresentam-se as principais características observadas na legislação do *lobby* no Chile, na Colômbia, no México e no Peru. O propósito não é realizar uma descrição exaustiva, mas observar, em suas disposições, que assuntos se repetem, para, então, delinear aqueles que podem ser devidamente adaptados e aproveitados.

Chile

O Chile regulou o *lobby* em 2014, com a lei sobre a representação de interesses particulares perante as autoridades e os funcionários públicos³¹. Existe endereço eletrônico exclusivo para essa lei, que, além de instrumentos normativos correlatos, como um código de boas práticas para lobistas, apresenta lista de lobistas registrados, autoridades obrigadas a cumprir as especificações da lei, entre outras informações sobre o tema³². Segundo o *site*, a lei representa um avanço ao fornecer novas ferramentas para o exercício mais transparente das atividades públicas. Em linhas gerais, passou a ser obrigatório comunicar reuniões solicitadas por lobistas e gestores de interesses particulares que tenham como objetivo influenciar uma decisão pública, além de divulgar viagens feitas e presentes recebidos por autoridades públicas.

Foram reguladas atividades com finalidade de adoção, ou não adoção, de determinadas decisões ou atos. Entre elas, destacamos:

31. A lei do *lobby* chilena (lei n. 20.730, de 31 de janeiro de 2014) tem suas disposições complementadas pela lei sobre acesso à informação pública (lei n. 20.285, de 11 de agosto de 2008) e pelo regulamento da lei do *lobby* (decreto n. 71, de 9 de junho de 2014). Cf. Chile, lei n. 20.285, de 11 de agosto de 2008, disponível em: <https://tinyurl.com/yb44sxok>, acesso em: 26 nov. 2018; Chile, decreto n. 71, de 9 de junho de 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/yacmjbzv>, acesso em: 26 nov. 2018.

32. Plataforma Ley del Lobby, disponível em: <https://tinyurl.com/ydx7gsxr>, acesso em: 26 nov. 2018.

- a elaboração, modificação ou recusa de atos administrativos, projetos de lei ou leis já promulgadas;
- a produção, tramitação, aprovação, mudança ou recusa em relação a acordos, declarações ou decisões tomadas pelo Congresso, seus membros ou comissões;
- a celebração, modificação ou terminação de contratos celebrados pelos sujeitos da administração pública que se submetem à lei do *lobby* e que sejam imprescindíveis para seu funcionamento;
- a criação, implementação e avaliação de políticas e programas efetuados pelas autoridades submetidas à lei.

A lei, além de apresentar a definição das atividades de *lobby*, gestão de interesses e dos atores que exercem essas funções, determina quais funcionários públicos podem ser considerados sujeitos passivos da conduta de defesa de interesses de setores da sociedade civil. Determina, ainda, que toda reunião que não tenha como meta influenciar a autoridade quanto a decisões que deverá adotar não será registrada como atividade de *lobby* ou de gestão de interesses particulares (artigo 6º). Apesar da necessidade de crescente transparência na gestão pública, admite que o exercício de determinadas funções do Estado é incompatível com a publicidade imediata dos processos de tomada de decisão.

A lei determina como deve ser efetuado o registro das reuniões, para que o conteúdo desses encontros seja publicado sem omissões. É necessário caracterizar os atores envolvidos, informar se existe remuneração envolvida, entre outras minúcias. Essas informações devem ser publicadas nos endereços eletrônicos das autoridades que recebem os lobistas, cujos nomes são disponibilizados. As obrigações dos lobistas com a veracidade das informações apresentadas e a transparência com os funcionários públicos também são destacadas. São definidas sanções aos que infringirem essas disposições. Além de sanções pecuniárias, as autoridades e os funcionários públicos são submetidos a sanções de caráter administrativo, sem prejuízo do procedimento penal, que também pode ser aplicado a gestores de interesses.

O próprio governo chileno aponta que a lei representa mudança profunda na relação entre Estado e população, justamente por estabelecer a obrigatoriedade de publicar reuniões e audiências solicitadas por lobistas, que tenham como alvo influenciar a tomada de decisão pública.

Colômbia

A lei que regulamenta o *lobby* na Colômbia³³ pode ser dividida em seis linhas amplas:

- disposições sobre contratação de pessoal, no âmbito administrativo, em que são apresentados meios de definir a possibilidade de contratação de indivíduos previamente condenados por atos de corrupção ou de pessoas relacionadas à defesa de determinados interesses privados;
- medidas relacionadas a orçamento, sejam de campanha de políticos, sejam relacionadas a órgãos do poder público, sua divulgação e meios de mitigar a corrupção com motivação pecuniária;
- sanções disciplinares (administrativas) e penais relacionadas à corrupção, com alterações ao Código Penal, que passa a prever a prática de suborno transnacional (tipificado no artigo 30);
- criação de órgãos como instrumento de luta contra a corrupção, particularmente da Comisión Nacional de Moralización, instrumento de luta contra a corrupção, integrada por autoridades do poder público – que tem suas funções definidas na lei –, e da Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, integrada pelos membros da sociedade civil;

33. Na Colômbia, a lei n. 1474, de 12 de julho de 2011, foi regulamentada pelos decretos nacionais a seguir: Colômbia, decreto n. 734, de 13 de abril de 2012, disponível em: <https://tinyurl.com/yd42ww8x>, acesso em: 26 nov. 2018; Colômbia, decreto n. 4632, de 9 de dezembro de 2011, disponível em: <https://tinyurl.com/ybf8vecx>, acesso em: 26 nov. 2018. Cf. também: “Audiencia Pública sobre Reglamentación del Lobby en Colombia”, Congreso de la República de Colombia, Cámara de Representantes, 1º ago. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/ybw5ssf4>, acesso em: 26 nov. 2018.

- políticas institucionais contra a corrupção, como o plano anticorrupção e de atenção ao cidadão, o plano de ação das entidades públicas, entre outras;
- medidas específicas para o controle fiscal da administração pública de maneira mais eficiente.

A regulação do *lobby* ou *cabildeo* é objeto do artigo 61 da lei, que trata do acesso à informação e determina que a autoridade competente poderá requerer informações ou antecedentes relacionados a determinada gestão, sempre que haja indício de delito apresentado pela comissão.

México

No país, o *lobby* é mencionado em dispositivos do regulamento do Senado do México (RSM) e do regulamento da Câmara dos Deputados (RCM), que possuem capítulos que tratam especificamente do *cabildeo*. Enquanto o do Senado trata do tema em apenas dois artigos, o da Câmara o faz de maneira mais detida, conforme demonstrado a seguir.

O regulamento do Senado define o *cabildeo* como atividade realizada por indivíduos que se dedicam à promoção de interesses legítimos de particulares perante os órgãos do Senado ou perante os próprios senadores, com o objetivo de influenciar decisões de seu interesse. Essas atividades devem ser comunicadas à mesa da casa. Nota-se, assim, a preocupação com a transparência. Há, ainda, dispositivo que proíbe o pagamento – em espécie ou com presentes – por parte dos lobistas aos parlamentares, o que constitui influência ilícita nas decisões do Senado. Burlar essas disposições acarreta sanções perante a lei de responsabilidade ou a lei penal, conforme o caso.

O regulamento da Câmara dos Deputados, por sua vez, além de definir a atividade de maneira semelhante, determina que aqueles que a exercem se inscrevam em registro público e proíbe que alguns servidores a pratiquem. Estabelece limite numérico à inscrição de lobistas por comissão, detalha as informações que esses profissionais devem compartilhar com a casa – área de atuação, principais áreas de interesse, por exemplo – e re-

pete as disposições do regulamento do Senado sobre a impossibilidade de pagamento em espécie ou com presentes aos parlamentares.

O regulamento da Câmara estabelece medida importante sobre a necessidade de manter públicas as informações apresentadas no exercício da atividade de *lobby*. Esses documentos devem ser publicados *on-line*, para que todos possam ter acesso às informações apresentadas aos parlamentares. Destaca-se, entretanto, que as opiniões veiculadas nesses documentos não vinculam, de forma alguma, a decisão sobre os temas discutidos na casa.

Peru

A lei peruana que regulamenta a gestão de interesses na administração pública a descreve como a atividade pela qual as pessoas – físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras – expressam, transparentemente, suas perspectivas no processo de tomada de decisão pública, para orientar essa decisão no sentido almejado por elas³⁴. Além de determinar quais funcionários públicos têm a capacidade de tomar uma decisão pública, no sentido do processo regulamentado pela lei, define a necessidade de transparência da decisão, que deve ser acessível ao público, conforme a lógica da lei nacional de transparência e acesso à informação pública³⁵.

A lei define situações de incompatibilidade para aqueles que exercem a atividade, proibindo a função de gestão de interesses àqueles com os direitos políticos suspensos; aos funcionários da administração pública durante o exercício da função e até doze meses depois de sua conclusão, bem como a seus parentes nos casos em que eventual gestão de interesses

34. “Lobby: ¿Qué es y Cómo Funciona en el Perú?”, RPP Noticias, 19 set. 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/y95fjcm9>, acesso em: 26 nov. 2018; “Lobby en el Perú: Contralor Fuad Khoury Pide Cambios en Ley de Gestión de Intereses”, *Gestión*, 16 abr. 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/yb3kaumr>, acesso em: 26 nov. 2018; Assembleia Parlamentar Euro-latino-americana, Comissão dos Assuntos Políticos, da Segurança e dos Direitos Humanos, *Documento de Trabalho sobre a Regulamentação das Atividades dos Grupos de Pressão na UE e na ALC*, [S.l.], 4 set. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/ydyl35oo>, acesso em: 26 nov. 2018.

35. Peru, lei n. 27 806, de 2 de agosto de 2002, disponível em: <https://tinyurl.com/y8go29q6>, acesso em: 26 nov. 2018.

esteja relacionada à matéria ligada à função do parente que é funcionário público; e a proprietários de meios de comunicação no país.

Os ocupantes de cargos públicos comprometem-se a, além de tornar público o fato de que foram abordados por gestor de interesses, não receber quaisquer “liberalidades” desses profissionais.

Os gestores de interesses devem ser registrados. Para tanto, foi criado o registro público de gestão de interesses, sob responsabilidade da Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp). As sanções à lei são definidas em seu artigo 19 e também foi criado o Tribunal Administrativo Especial para aplicá-las.

O caso do Brasil

Respeitando a lógica apontada anteriormente sobre a possibilidade de mudanças nos textos de projetos de lei, neste artigo não são estudados os projetos que pretendem regulamentar o *lobby* no Brasil. São apenas mencionadas as diretrizes existentes na legislação brasileira que demonstram a preocupação dos membros do poder público com a questão, e o reconhecimento da essencialidade e da legitimidade da atuação do profissional de relações governamentais.

No Brasil, a atividade ainda não é regulamentada em lei específica. Apesar disso, a profissão é oficialmente reconhecida. O Ministério do Trabalho incluiu, em fevereiro de 2018, aquele que pratica o *lobby* profissionalmente na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), cadastro oficial de profissões do país³⁶. Inserida na seção Gerentes de Comercialização, *Marketing* e Comunicação (código 1423), o denominado “Profissional de relações institucionais e governamentais” é definido como “Defensor de interesses (relações governamentais), Profissionais de relações institucionais, Profissionais de relações governamentais” (código 1423-45). Com isso, a função

36. Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), disponível em: <https://tinyurl.com/yceqhl7>, acesso em: 26 nov. 2018.

passou a ser reconhecida pelo governo brasileiro, que se antecipou à possível regulamentação, ainda em discussão no Poder Legislativo.

Apesar da não regulamentação do tema, existem normas que tratam da transparência de mandatários no país. A medida provisória n. 2 225-45, de 4 de setembro de 2001³⁷, por exemplo, trata do impedimento de autoridades de exercerem determinadas funções após a exoneração de cargos que ocupavam na administração pública. De acordo com seus artigos 6º e 7º, aqueles que ocuparam cargos de ministro de Estado e titulares de cargos que, por sua natureza, pressupõem contato com informação sensível – que possa, por exemplo, ter repercussão econômica – são impedidos de prestar serviço no setor de sua atuação, por quatro meses, contados da exoneração.

Esses indivíduos devem, ainda, eximir-se de aceitar determinados cargos em instituições com as quais tenham mantido relacionamento oficial nos meses anteriores à exoneração; e de intervir, em prol de, ou em nome de, pessoa física ou jurídica, perante entidade da administração pública federal com a qual tenham se relacionado antes da exoneração. Para que essas pessoas cumpram essas disposições, estabeleceu-se que, durante o período de impedimento, ou “quarentena”, permaneçam vinculadas ao órgão ou à entidade em que atuaram, percebendo remuneração equivalente à do cargo que exerciam.

37. Brasil, medida provisória n. 2 225-45, de 4 de setembro de 2001, disponível em: <https://tinyurl.com/yc37k2xf>, acesso em: 26 nov. 2018. Essa medida provisória encontra-se em vigor por força do artigo 2º da emenda constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001, que dispõe: “As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional”. Cf. Brasil, emenda constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001, disponível em: <https://tinyurl.com/yb3n6pym>, acesso em: 26 nov. 2018. Os artigos 6º e 7º dessa medida provisória foram regulamentados em: Brasil, decreto n. 4 187, de 8 de abril de 2002, disponível em: <https://tinyurl.com/y9kcdogt>, acesso em: 26 nov. 2018. A lei n. 12 813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal, além de dispor sobre impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego, também pode ser consultada para maior aprofundamento em relação ao tema; e foi vetada na parte em que revogava dispositivos da medida provisória n. 2 225-45. Cf. Brasil, lei n. 12 813, de 16 de maio de 2013, disponível em: <https://tinyurl.com/ybtlwdgy>, acesso em: 26 nov. 2018.

O decreto n. 4 187, de 8 de abril de 2002, regulamenta a medida provisória n. 2 225-45 e detalha as proibições nela delineadas. Além de reiterar as proibições dessa medida provisória, o decreto descreve quais autoridades poderiam ser consideradas “autoridades que tenham tido acesso a informações que possam ter repercussão econômica”³⁸. Trata-se de uma expansão do rol enunciado anteriormente, que apenas continha os membros da Câmara de Política Econômica, do Conselho de Governo. O decreto também determina que compete à Comissão de Ética – criada anteriormente, em 1999 – a atribuição de decidir a respeito da existência de impedimento nos casos concretos, comunicando sua decisão às autoridades competentes.

As normas mencionadas tratam daqueles que podem exercer funções de defesa de interesses depois de ocupar cargos públicos, nada dispondo a respeito dos que exercem a atividade no contexto privado.

Existe, entretanto, dispositivo do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) que prevê a necessidade de credenciamento na casa de representantes de entidades (artigo 259), que podem ser “entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil” (artigo 259). Segundo esse mesmo artigo, esses representantes devem fornecer apenas subsídios técnicos parlamentares interessados (artigo 259, § 2º). Apesar de o trânsito nas casas que compõem o Congresso brasileiro ser livre – com raras exceções, como nas sessões secretas³⁹ –, esse dispo-

38. Membros do Conselho de Governo e do Conselho Monetário Nacional (CMN); da Câmara de Política Econômica e da Câmara de Comércio Exterior, ambos do Conselho de Governo; do Comitê Executivo de Gestão (Gecex) da Câmara de Comércio Exterior (Camex); e do Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central do Brasil (BCB).

39. Conforme o artigo 184 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF): “É permitido *a qualquer pessoa assistir às sessões públicas*, [...] desde que se encontre desarmada e se conserve em silêncio, sem dar qualquer sinal de aplauso ou de reprovação ao que nelas se passar” (grifos nossos). O artigo 92 do RICD e o artigo 190 do RISF regulamentam as sessões secretas, convocadas em circunstâncias bastante específicas. Cf. Brasil, Regimento Interno da Câmara dos Deputados (resolução n. 17, de 1989), disponível em: <https://tinyurl.com/y8m7wn9m>, acesso em: 26 nov. 2018; Brasil, Regimento Interno do Senado Federal (resolução n. 93, de 1970), disponível em: <https://tinyurl.com/y9c8vbd7>, acesso em: 26 nov. 2018.

sitivo é um esboço do que as normas sobre *lobby* determinam nos países mencionados anteriormente.

Considerações finais

Neste item, são feitas considerações sobre as melhores práticas da América Latina, para, por meio de um panorama das disposições legislativas mencionadas, verificarmos que posturas legislativas poderiam ser adotadas. Esta análise pretende não somente aprimorar o quadro normativo a respeito da questão como também beneficiar toda a região com a consequente queda no índice de corrupção, que tem impacto direto nas economias nacionais e, por conseguinte, na qualidade de vida de toda a população. O objetivo é, por intermédio da legislação sobre o *lobby*, demonstrar que a atuação popular não pode se restringir ao momento de escolha dos governantes ou dos legisladores, ou seja, ao voto.

Em primeiro lugar, é importante mencionar as conclusões que podem ser obtidas sobre o panorama da região, com base nos indicadores selecionados para este trabalho. Em relação ao contexto socioeconômico da América Latina, percebe-se que os países que regulamentaram o *lobby* têm IDH superior à média dos outros países da região. A maioria desses países, porém, foi definida como “democracias falhas”, com exceção do Uruguai, que, por sua vez, não normatizou a prática. Ou seja: ainda temos muito a avançar nesse sentido.

Existem, porém, motivos para esperança: o aumento do combate à corrupção parece estar menos relacionado ao aumento de sua ocorrência e mais ligado a mudanças sociais, políticas e econômicas em nossas sociedades, a mudanças na percepção dos cidadãos a respeito de seu papel na fiscalização e no enfrentamento da corrupção, que não pode ser aceita como foi no passado. Regular o *lobby*, impor a publicação das informações compartilhadas em contexto de influência em decisões públicas e estabelecer quarentenas para servidores que passem a atuar no setor privado têm sido medidas eficazes para mitigar possíveis malfeitos.

As diretrizes adotadas pelos países que regulamentaram o *lobby* ou *cabildeo* têm focos específicos. Entre elas, destaca-se o acesso a informações, ou seja, a divulgação do conteúdo das reuniões entre representantes de interesses e servidores públicos. Essa transparência é essencial para que as informações veiculadas sejam contestadas por qualquer cidadão. Além disso, é dada particular importância ao cadastro de empresas e de seus representantes, claro desdobramento da necessidade de transparência do processo. As atividades devem também estar bem definidas, para que direitos e deveres não sejam cobrados daqueles que não são o alvo dessas diretrizes.

A imposição de sanções também é constante nesses dispositivos, além da criação de órgãos isentos para tratar do tema, que muitas vezes se inserem na estrutura de instituições já consolidadas. Tudo para que eventuais descaminhos e subornos sejam fortemente repreendidos.

Seria ingênuo acreditar que a regulamentação do *lobby* pode, de maneira isolada, barrar a corrupção nos Poderes e fora deles. Essa regulamentação, no entanto, combinada à firme implementação por parte dos responsáveis e à fiscalização por parte da população e dos órgãos criados especificamente para isso, é componente essencial para mitigar mazelas que, como foi possível perceber pelos indicadores apresentados, não são apenas comuns na América Latina, mas afetam sua população, sob os aspectos socioeconômico e moral. A falta de confiança na democracia passa por escândalos que, muitas vezes, envolvem atores públicos e privados, intrinsecamente ligados por esquemas multimilionários de desvio de erário. A transparência é componente essencial para a construção de sociedades em última análise mais democráticas, que invariavelmente possibilitem o exercício gradativamente mais pleno da cidadania.

Proteção da biodiversidade ambiental e cultural latino-americana: o caso da participação social na avaliação de impacto ambiental nos países do Mercosul

AMANDA DOS SANTOS SOUSA CAMILO¹ ■

PAULO SANTOS DE ALMEIDA²

Introdução

A região da América Latina detém um dos maiores capitais naturais e culturais do mundo. Esse patrimônio é fundamental para a qualidade de vida da população mundial e representa significativa contribuição para as economias nacionais. Como forma de proteger essa biodiversidade, que vem sistematicamente sendo afetada pelo desenvolvimento econômico, os países latino-americanos despontam como os que mais ratificam acordos ambientais multilaterais desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Cnumad), conhecida como Rio 92, liderando as negociações em temas ambientais essencialmente importan-

1. Mestranda em sustentabilidade pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) e pós-graduada em gerenciamento ambiental pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq), em 2011, ambas unidades da Universidade de São Paulo (usp). Especialista em sustentabilidade e responsabilidade social empresarial pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP), em 2013, e em educação ambiental pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), em 2014. Graduada em ciências sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), em 2009. É pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Cidade, Sustentabilidade e Gestão Ambiental (CIDS-GAM) e da Cátedra José Bonifácio.
2. Professor da EACH-USP, no Programa de Pós-graduação em Sustentabilidade (PPG-S) e no bacharelado de gestão ambiental. Assessor técnico da Superintendência de Gestão Ambiental (SGA) da USP. Doutor em direito das relações sociais pela PUC-SP, em 2006. Ex-diretor-executivo e presidente da Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo – Fundação Florestal (2016). Pesquisador-líder do CIDS-GAM. Advogado e consultor jurídico-ambiental em São Paulo (SP).

tes da agenda global, como mudanças climáticas, biodiversidade, impacto ambiental e participação social.

No entanto, a velocidade dessas iniciativas contrasta com o limitado nível de implementação de ações para alcançar os resultados esperados, em boa medida condicionados à iniciativa dos governantes em efetivar políticas públicas que contribuam com os compromissos assumidos. Nesse contexto, a participação social figura como elemento estratégico para a concretização das metas ratificadas, na medida em que cobra do Estado a elaboração de políticas públicas que vão ao encontro dos objetivos desejados, podendo inclusive ser ator executor dessas políticas.

Desse modo, compreender como os países latino-americanos vêm lidando com a governança de seus territórios em busca de compatibilizar desenvolvimento econômico com a proteção da sua biodiversidade ambiental e cultural e, sobretudo, fortalecer a democracia ao envolver a participação social em suas decisões revela-se um estudo mais importante do que analisar a quantidade de acordos ratificados nos últimos anos.

Para contribuir com esse entendimento, este artigo se propõe a analisar como os acordos são internalizados pelos países-membros, neste caso a resolução n. 10, de 3 de agosto de 1994, do Mercado Comum do Sul (Mercosul)³, e como a sociedade é envolvida nas políticas adotadas de modo a contribuir com a concretização dos objetivos e, conseqüentemente, com o fortalecimento da democracia.

A pesquisa é do tipo descritiva e exploratória, fundamentada na análise bibliográfica e documental, e estruturada em cinco seções: primeiro é apresentado o panorama geral da biodiversidade latino-americana, situando os países-membros do Mercosul nesse cenário; sequencialmente, é realizada a apresentação da governança ambiental internacional, com foco nas estratégias do Mercosul em busca de reduzir os impactos na biodiversidade regional; na terceira seção, é analisado como os países-membros internalizaram as políticas de avaliação de impacto ambiental (AIA), com destaque, na quarta seção, para a experiência brasileira, que possui maior

3. Mercado Comum do Sul (Mercosul), resolução n. 10, de 3 de agosto de 1994 (MERCOSUL/GMC/RES n. 10/94), disponível em: <https://tinyurl.com/y87oxu3j>, acesso em: 26 nov. 2018.

tempo de implantação do instrumento em relação aos demais países; e termina com as considerações finais.

América Latina, capital mundial da biodiversidade

A diversidade biológica, ou biodiversidade, é definida como:

[...] a variabilidade entre organismos vivos de todas as origens, incluindo, entre outros, ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos dos quais fazem parte; isto inclui a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas⁴.

O termo apareceu pela primeira vez em 1988, no livro que reuniu os resultados do National Forum on BioDiversity⁵, organizado pelo prestigiado biólogo Edward O. Wilson⁶. Desde então vem sendo utilizado para tratar da riqueza e abundância dos recursos vivos, biológicos, genéticos e seus componentes. No mesmo ano, o antropólogo Darrell Addison Posey recorreu à diversidade biocultural para tratar da ligação entre os seres humanos e o ambiente, chamando a atenção, sobretudo, para a relação entre as áreas de maior diversidade biológica e a existência de povos indígenas e tradicionais⁷. Com isso, o antropólogo defendia a importância da proteção do conhecimento tradicional associada ao manejo de recursos biológicos,

4. Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Handbook of the Convention on Biological Diversity: Including Its Cartagena Protocol on Biosafety*, 3. ed., Vaughan, 2005, p. 5, disponível em: <https://tinyurl.com/y8kqyyle>, acesso em: 26 nov. 2018.
5. José Luiz de Andrade Franco, “O Conceito de Biodiversidade e a História da Biologia da Conservação: Da Preservação da Wilderness à Conservação da Biodiversidade”, *História*, vol. 32, n. 2, pp. 21-48, jul.-dez. 2013, disponível em: <https://tinyurl.com/y9os3wah>, acesso em: 26 nov. 2018.
6. Edward O. Wilson (org.), *Biodiversity*, Washington, National Academy Press, 1988.
7. Darrell Addison Posey, “Introduction: Culture and Nature – The Inextricable Link”, em Darrell Addison Posey (org.), *Cultural and Spiritual Values of Biodiversity: A Complementary Contribution to Global Biodiversity Assessment*, Londres, Intermediate Technology Publications, 1999, pp. 1-18.

bem como dos direitos humanos dos povos indígenas como inerentes à garantia ambiental.

A diversidade biológica e cultural é tão grande e multifacetada que se torna difícil sua mensuração. Entretanto, ainda que existam dificuldades em identificar e quantificar essa diversidade de vida e cultura da Terra, a Organização das Nações Unidas (onu) afirma que a região da América Latina é a que detém um dos maiores capitais naturais do mundo.

Integram seu território a Amazônia e seis dos países mais ricos em biodiversidade: Brasil, Colômbia, Equador, México, Venezuela e Peru, que – embora representem menos de 10% da área terrestre do planeta – são responsáveis por 70% das espécies de mamíferos, pássaros, répteis, anfíbios, plantas e insetos do mundo.

Apenas a América do Sul tem mais de 40% da biodiversidade da Terra, e mais de um quarto de suas florestas. O recife mesoamericano é o maior das barreiras de corais no hemisfério ocidental. A América Central, com apenas 0,5% da massa terrestre do mundo, tem 10% de sua biodiversidade⁸.

Nesse cenário, os países do Mercosul respondem por um significativo percentual dessa biodiversidade. O Brasil lidera o *ranking*, com aproximadamente 1,8 milhão de espécies, cerca de dez vezes o número atual de espécies conhecidas na região, que é de 200 mil. No total, 19% das espécies de plantas conhecidas na Terra estão em território brasileiro⁹. O rio Uruguai, que faz fronteira com Argentina, Brasil e Uruguai, banha 384 municípios e atende a 3,8 milhões de pessoas. Cada trecho do rio possui uma característica ambiental própria, o que proporciona enorme riqueza de espécies. O Pantanal é a maior planície de inundação contínua do

8. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *América Latina e o Caribe: Uma Superpotência de Biodiversidade*, Nova York/Brasília, 2010, p. 4, disponível em: <https://tinyurl.com/ycpbwnz2>, acesso em: 12 nov. 2018.
9. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), *Sustentabilidade Ambiental no Brasil: Biodiversidade, Economia e Bem-estar Humano*, Brasília, 2010 (Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Sustentabilidade Ambiental, livro 7), disponível em: <https://tinyurl.com/y9u7rq4k>, acesso em: 26 nov. 2018.

mundo; com mais de 200 mil quilômetros quadrados de território, é o berço de 4 700 espécies animais e vegetais, sendo considerado patrimônio natural mundial pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Em 2010, a Argentina esteve entre os dez países com maior diversidade de recursos naturais do mundo, capaz de fornecer serviços ambientais de importância global, como a produção de alimentos e captação de dióxido de carbono¹⁰.

Como se não bastasse toda a riqueza ambiental da região, a diversidade cultural também se destaca por causa da quantidade de povos tradicionais que resistem em seu território. Com base no último censo realizado pelos países, estima-se que cerca de 45 milhões de indígenas viviam em terras latino-americanas, em 2010, distribuídos:

[...] com uma alta heterogeneidade de acordo com os países: em um extremo estão México e Peru, com quase 17 milhões e 7 milhões de população indígena, respectivamente; no outro, Costa Rica e Paraguai, com pouco mais de 100 mil indígenas, e o Uruguai, com quase 80 mil pessoas indígenas¹¹.

Esse patrimônio natural e cultural é fundamental para a qualidade de vida da população mundial e representa significativa contribuição para as economias nacionais. Por exemplo, áreas protegidas no México contribuem com pelo menos 3,5 bilhões de dólares por ano à economia. Em 2007, usinas hidrelétricas com áreas de captação em vários parques nacionais geraram 73% da energia elétrica da Venezuela. No Peru, os aproximadamente 376 mil hectares irrigados com água oriunda de áreas protegidas têm uma produção agrícola de 514 milhões de dólares por ano.

A região da América Latina revela uma forte correlação entre a demanda por turismo e a biodiversidade, já que de dois terços a três quartos de todos os turistas internacionais – Peru (73%), Argentina (60%) e Costa

10. World Wide Fund for Nature (WWF), *Living Planet Report*, Gland, 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/y839yybq>, acesso em: 12 nov. 2018.

11. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), *Os Povos Indígenas na América Latina: Avanços na Última Década e Desafios Pendentes para a Garantia de Seus Direitos*, Santiago (Chile), 2015, p. 40, disponível em: <https://tinyurl.com/yag2slxe>, acesso em: 26 nov. 2018.

Rica (65-75%) – visitaram pelo menos uma área protegida. Os remédios fitoterapêuticos abrangem um mercado global estimado em 60 bilhões de dólares.

A biodiversidade proporciona a principal rede de segurança para as populações rurais na região, ao limitar a desnutrição e a migração em grande escala para as cidades. Muitas comunidades rurais e indígenas dependem da biodiversidade para seus meios de vida, seja na pesca, seja nos produtos florestais não madeireiros, seja na agricultura¹².

Contudo, de acordo com os dados do World Wide Fund for Nature (wwf), a biodiversidade mundial está sendo pressionada pela ação humana, e de forma mais dramática na América Latina, com uma redução de 83% de sua diversidade ambiental, entre os anos de 1970 e 2010. As principais causas dessa redução são a perda de *habitats* e a degradação e exploração decorrentes de caça e pesca. As mudanças climáticas são a segunda ameaça mais significativa, e é provável que exercerão mais pressão sobre as populações no futuro¹³.

Governança regional: a estratégia do Mercosul para a proteção da biodiversidade

Cientes da importância da biodiversidade cultural e ambiental que a região desfruta, e atentos às pressões causadas pelo desenvolvimento econômico acelerado, os países latino-americanos, conforme dito inicialmente, são os que mais ratificam os principais acordos ambientais multilaterais desde a Rio 92, assim como lideram nas negociações associadas às temáticas em prol do desenvolvimento sustentável.

Foi por iniciativa dos governos da região, por exemplo, que o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) foi inserido no Protocolo de

12. PNUD, *op. cit.*, 2010.

13. wwf, *Living Planet Report*, 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/yaz5rhkq>, acesso em: 26 nov. 2018.

Kyoto¹⁴, em 1997. O Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança¹⁵ comprova também o protagonismo da região em temas vinculados à biodiversidade¹⁶. Os países do Mercosul são Estados-partes na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), tendo o Brasil como protagonista nas relações multilaterais, por exemplo, durante as negociações que resultaram na adoção do Protocolo de Nagoya na x Conferência das Partes (COP) da CDB, em 2010. Em 1994, o Grupo Mercado Comum (GMC), organismo intergovernamental do Mercosul¹⁷, aprovou as diretrizes básicas de política ambiental que regulamentam a AIA entre os países-membros¹⁸. Por último, podemos citar o Acordo do Princípio 10, batizado como Acordo de Escazu; concluído após seis longos anos, em março de 2018, na Costa Rica¹⁹, reitera o princípio da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, resultado da Rio 92 relacionado à transparência e participação social nos assuntos ambientais.

No entanto, não se visualiza a mesma velocidade em propor iniciativas voltadas à sustentabilidade da região que estabeleçam ações para de fato atingir os resultados esperados. Uma das justificativas diz respeito à falta de resolução dos governantes em executar políticas públicas que contribuam com os compromissos assumidos. Segundo Roberto Guimarães e

14. Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Kyoto, 11 dez. 1997, disponível em: <https://tinyurl.com/yd2lfuy9>, acesso em: 26 nov. 2018.

15. Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity, Montreal, 29 jan. 2000, disponível em: <https://tinyurl.com/y7ys8fyv>, acesso em: 26 nov. 2018.

16. Roberto Guimarães e Yuna Fontoura, “Desenvolvimento Sustentável na Rio+20: Discursos, Avanços, Retrocessos e Novas Perspectivas”, *Cadernos EBAPE.BR*, vol. 10, n. 3, pp. 508-532, set. 2012, disponível em: <https://tinyurl.com/ybnpv99f>, acesso em: 26 nov. 2018.

17. Grupo Mercado Comum (GMC) é um organismo de natureza intergovernamental que dispõe de poder de decisão para assegurar uma adequada proteção ao meio ambiente no processo de integração do Mercosul.

18. Ednaldo Cândido Rocha, Juliana Lorensi do Canto e Pollyanna Cardoso Pereira. “Avaliação de Impactos Ambientais nos Países do Mercosul”, *Ambiente & Sociedade*, vol. VIII, n. 2, pp. 147-160, jul.-dez. 2005, disponível em: <https://tinyurl.com/ybjpgxso>, acesso em: 26 nov. 2018.

19. Cepal, Regional Agreement on Access to Information, Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean, Escazu, 4 mar. 2018 (LC/CNP 10.9/5), disponível em: <https://tinyurl.com/ya7o5h2q>, acesso em: 26 nov. 2018.

Yuna Fontoura, a principal barreira para a implementação dos acordos assumidos se dá, sobretudo:

[...] pelo conflito de interesses na atual governança ambiental global, no qual cada ator busca ter seus interesses favorecidos, tornando cada vez mais distante a adoção de pontos convergentes. Os interesses setoriais e os respectivos campos de atuação continuam a diferir consideravelmente, como revelam as situações do setor privado *versus* movimentos sociais ou países desenvolvidos e países em desenvolvimento²⁰.

As questões de ordem ambiental têm como principal característica sua dimensão transnacional, já que dificilmente um impacto causado na biodiversidade, em rios, no ar ou no solo terá consequências apenas no país que o originou. Dessa forma, os blocos econômicos se tornam cada vez mais fortes e urgentes à medida que se apresentam como espaços onde as decisões podem se dar de forma menos centralizada, envolvendo países de características similares entre si e que, portanto, têm questões comuns a serem solucionadas em conjunto.

Entretanto, o envolvimento dos atores multilaterais nas regulações ambientais demonstra ser um grande desafio que enseja a equalização de desafios complexos ao se considerar os interesses e a participação construtiva de cada integrante dos blocos internacionais, porque, a despeito desses legítimos interesses, há que se compreender a necessidade transfronteiriça de proteção da biodiversidade, das culturas e das demandas socioambientais, assim como a limitação dos próprios recursos ambientais²¹.

Nesse sentido, os blocos regionais, como é o caso do Mercosul, apresentam-se como espaços estratégicos para a consolidação das políticas ambientais em âmbito regional, já que compartilham interesses semelhantes

20. *Idem*, p. 123.

21. Deise Marcelino da Silva e Fernando Rei, "Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA) e Direito Ambiental Internacional (DAI): Novos Atores em Cena", *RevCEDOUA*, ano XVIII, n. 36, pp. 59-75, 2015.

entre os países-membros, tornando mais eficiente a governança em prol da democracia e da defesa da biodiversidade.

O Mercosul, criado em 1991, inicialmente para acelerar os processos de desenvolvimento econômico dos países-membros, tem assumido papel estratégico para o fomento de questões de cunho ambiental²². Por meio da resolução n. 10/94, o GMC aprovou o documento Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental, que regulamenta a política ambiental entre os países. O objetivo do documento é adequar a legislação ambiental, para que os países envolvidos possam reduzir a poluição e proteger a biodiversidade por meio da implementação da AIA em atividades potencialmente degradantes ao meio ambiente.

A AIA tem diversas conceituações. Para R. E. Munn²³, trata-se de um instrumento que busca identificar, prever, interpretar e comunicar informações sobre as consequências de determinada ação sobre a saúde e o bem-estar humanos. J. Horberry acrescenta a essa descrição que a AIA será base para a tomada de decisão sobre projetos de desenvolvimento, com o objetivo de torná-los mais sustentáveis²⁴. No contexto da resolução n. 10/94 proposta pelo Mercosul, Iara Verocai Dias Moreira traz um conceito mais próximo do desejado:

Instrumento de política ambiental, formado por um conjunto de procedimentos, capazes de assegurar, desde o início do processo, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados de forma

22. Soila Armanda Mazzini Monte Blanco e Dionísio Link, *Uma Análise Comparativa das Legislações Fitossanitárias dos Países do Mercosul*, Porto Alegre, Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Sul (CREA-RS), 2001.
23. R. E. Munn (org.), *Environmental Impact Assessment: Principles and Procedures*, Toronto, John Wiley, 1975, p. 23 (Scientific Committee on Problems of the Environment [Scope], 5), *apud* Luis Enrique Sánchez, *Avaliação de Impacto Ambiental: Conceitos e Métodos*, 2. ed. atual. e ampl., São Paulo, Oficina de Textos, 2013.
24. J. Horberry, “Status and Application of Environmental Impact Assessment for Development”, em Klaus Klennert (org.), *Environmental Impact Assessment for Development (EIA)*, Feldafing, Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung/United Nations Environment Program, 1984, p. 269, *apud* Luis Enrique Sánchez, *op. cit.*, 2013.

adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por eles sejam considerados²⁵.

Dentre os países-membros, somente o Brasil e o Paraguai já possuíam legislação sobre a AIA antes mesmo da determinação da resolução 10/94, sendo o Brasil o mais experiente, por praticar a AIA desde 1986, enquanto o Paraguai contava com lei recente, de 1993, regulamentada somente em 1996. Com a ratificação do documento, o Uruguai promulgou sua legislação ainda em 1994 e a Argentina, embora até hoje não tenha uma legislação nacional sobre a temática, criou algumas leis específicas que interagem com a resolução.

A internalização da resolução n. 10/94 nos países do Mercosul

As Constituições dos países-membros do Mercosul estabelecem à coletividade o direito de usufruir do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como o dever de preservá-lo²⁶. Tal iniciativa vem acompanhada do desafio de implantar um novo tipo de desenvolvimento que compatibilize crescimento econômico com a proteção da biodiversidade ambiental e cultural, maior riqueza desses países, tendo agora a sociedade como ator dotado de poder decisório, que divide com o Estado a responsabilidade pela gestão ambiental²⁷. Instaura-se, assim, o princípio democrático, que, segundo Almeida:

25. Iara Verocai Dias Moreira, *Vocabulário Básico de Meio Ambiente*, 4. ed., Rio de Janeiro, Fundação Nacional do Meio Ambiente (Feema)/Petrobras, 1992, *apud* Luis Enrique Sánchez, *op. cit.*, 2013, pp. 41-42.

26. Argentina, Constituição na Nação Argentina, de 22 de agosto de 1994, disponível em: <https://tinyurl.com/ya6uhos8>, acesso em: 26 nov. 2018; Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, disponível em: <https://tinyurl.com/mreyrqr>, acesso em: 26 nov. 2018; Paraguai, Constituição da República do Paraguai, de 20 de junho de 1992, disponível em: <https://tinyurl.com/y8lu9v7h>, acesso em: 26 nov. 2018; Uruguai, Constituição da República Oriental do Uruguai, de 15 de fevereiro de 1967, disponível em: <https://tinyurl.com/y724thlb>, acesso em: 26 nov. 2018.

27. Diego Monte Teixeira e Newton de Menezes Albuquerque, “A Participação Popular na Go-

[...] consagra a participação social na discussão e formação da política pública ambiental nos âmbitos legislativos, administrativos e processuais, de forma que o cidadão possa integrar-se à formação das regras, o seu cumprimento e principalmente, meio pelo qual ele possa exigir todo esse processo²⁸.

Vale lembrar que os países que compõem o Mercosul passaram por uma longa experiência autoritária, e a democracia ainda é considerada um modelo recente, variando entre quatro décadas na Argentina e três nos demais países. Dessa forma, embora os países cumpram com os requisitos básicos da democracia representativa, como liberdade de associação e de expressão, eleições periódicas e livres, e com a garantia do direito à oposição, nota-se grande dificuldade no avanço desse modelo representativo para o participativo, em que a população teria papel fundamental na administração da coisa pública.

Nessas democracias, no que pesem os direitos constitucionais, a sociedade ainda encontra obstáculos para participar ativamente desse processo e, quando isso se realiza, surge como fenômeno reativo, a exemplo das mobilizações a favor do *impeachment* da ex-presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, ocorridas entre 2015 e 2016 no país. O fato é que a participação social, por meio da consulta aos atores civis na preparação das leis, na construção de política pública ou na tomada de decisão, é assunto permanente na agenda dos Estados democráticos modernos; nesse sentido, a legitimação e a transparência do procedimento legislativo só são possíveis com a inserção e efetiva utilização dos métodos de consulta popular²⁹.

Dessa forma, a análise das legislações que versam sobre a AIA é apresentada com foco na inclusão da participação social no processo, sobretudo

vernança da Água como Reforço à Cidadania Ambiental nas Democracias da América Latina”, *Prim@ Facie*, vol. 17, n. 34, pp. 1-29, 2018, disponível em: <https://bit.ly/2BRKTmh>, acesso em: 26 nov. 2018.

28. Paulo Santos de Almeida, *Direito Ambiental Educacional: Suas Relações com os Direitos da Criança e do Adolescente*, São Paulo, Verbo Jurídico, 2009.

29. Karina Denari Gomes de Mattos, “Das Ruas às Redes Virtuais: A e-democracia na América Latina”, em Ricardo Lagos (coord.), *A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional*, orgs. Mireya Dávila e Fabíola Wüst Zibetti, São Paulo, Edusp, 2014.

na garantia dessa participação nos documentos jurídicos que formalizam a política pública em cada país. Cabe destacar que, por meio dessas garantias legais, com o amparo sistemático das respectivas Constituições nacionais e a amplitude de efetivação prática, a AIA serve como um portal de oportunidades para aflorar a participação e a democracia, especialmente ao legitimar a tomada de decisão ambientalmente adequada para atender à maioria dos interesses culturais, socioambientais e de preservação e conservação da biodiversidade.

A previsão de estudos ambientais adequados aos procedimentos da AIA são elementos de precaução e prevenção totalmente necessários para a integração da sustentabilidade, promovendo a proteção por meio do mais alto nível legal, como condição *sine qua non* da proposta de construção de sociedades erigidas sob o foco da sustentabilidade³⁰.

Na Argentina, o sistema legislativo sobre o meio ambiente é de competência das províncias, o que acarreta uma legislação heterogênea, que não tem alcance nacional. Contudo, embora não exista uma lei nacional, o sistema jurídico argentino congrega oito leis sobre a AIA³¹, e todas elas, posteriores à resolução n. 10/94 do Mercosul, estabelecem algum mecanismo de participação social no instrumento, o que indica que a ratificação pode ter contribuído com a ampliação e o fortalecimento da governança ambiental, no que pese o direito garantido na legislação.

É prevista a elaboração de estudos de viabilidade para projetos que modifiquem os leitos de rios e que possam causar mudanças no ambiente da vida selvagem³², estudos de impacto ambiental para estações de tratamento e/ou disposição final no Registro de Generaciones y Operadores de Residuos Peligrosos³³, e declaração de impacto ambiental para atividade

30. Como se observa, a título de exemplo, no artigo 41 da Constituição da Nação Argentina; e no artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil.

31. Paulo Roberto Pereira de Souza, “Harmonização de Leis Ambientais nos Dez Anos do Mercosul”, em Luiz Otávio Pimentel (org.), *Direito da Integração: Estudos em Homenagem a Werter R. Faria*, Curitiba, Juruá, 2002, vol. II, pp. 363-380.

32. Argentina, lei n. 22421, de 12 de março de 1981 (Protección y Conservación de la Fauna Silvestre), disponível em: <https://tinyurl.com/ycaxok8h>, acesso em: 26 nov. 2018.

33. Argentina, lei n. 24051, de 17 de dezembro de 1991 (Régimen de Desechos Peligrosos), disponível em: <https://tinyurl.com/y9lg3h8h>, acesso em: 26 nov. 2018; Argentina, decreto

portuária³⁴. Nesses casos, a legislação não contempla a participação social no processo de avaliação, ou seja, quem define os impactos e suas medidas de prevenção ou compensação são os especialistas. Não garantir a participação social nas tomadas de decisão sobre empreendimentos que acarretam impacto social, especialmente os que envolvem implantação de porto e destinação e tratamento de resíduos, para além de fragilizar o processo de democracia participativa garantido pela Constituição do país, pode gerar conflitos socioambientais no decorrer de sua implantação e operação, quando a população passará a ter contato com esse empreendimento.

Nas obras de mineração, a sociedade é envolvida para ser educada a respeito dos problemas ambientais associados às obras, em particular às pessoas ligadas à atividade de mineração³⁵. Sabe-se, contudo, que a mineração representa forte ameaça à conservação da biodiversidade ambiental e cultural, já que tem o potencial de dizimar grandes áreas florestais, eliminando os *habitats* e, conseqüentemente, as funções ecossistêmicas locais, favorecendo assim o aumento da vulnerabilidade dos povos tradicionais que vivem desses serviços ambientais, além de causar problemas de ordem social inerentes. Dessa forma, o não envolvimento da população na tomada de decisão sobre a implantação da mineração pode contribuir com o aumento da perda da biodiversidade ambiental e cultural da região.

Para os projetos de construção de barragens³⁶ e execução de planos, programas e obras de iniciativa do setor público ou subsidiadas pelo Es-

nacional n. 831, de 23 de abril de 1993 (Decreto Nacional de la Ley 24051 sobre Desechos Peligrosos), disponível em: <https://tinyurl.com/yakhycjc>, acesso em: 26 nov. 2018. Esse registro equivale no Brasil ao Cadastro Nacional de Geradores e Operadores de Resíduos Perigosos (CNORP).

34. Argentina, lei n. 24093, de 3 de junho de 1992 (Desregulación de la Actividad Portuaria), disponível em: <https://tinyurl.com/yc3k32ul>, acesso em: 26 nov. 2018.

35. Argentina, lei n. 1919, de 21 de maio de 1997 (Código de Minería), disponível em: <https://tinyurl.com/ybap6plp>, acesso em: 26 nov. 2018; Argentina, lei n. 24228, de 7 de julho de 1993 (Acuerdo Federal Minero), disponível em: <https://tinyurl.com/ydclvzza>, acesso em: 26 jun. 2018; Argentina, lei n. 24585, de 1º de novembro de 1995 (Código de Minería), disponível em: <https://tinyurl.com/ycbfvgpd>, acesso em: 26 nov. 2018.

36. Argentina, lei n. 23879, de 28 de setembro de 1990 (Impacto Ambiental de Obras Hidráulicas con Aprovechamiento Energético), disponível em: <https://tinyurl.com/yaxqboso>, acesso em: 26 nov. 2018.

tado³⁷, é prevista a realização de audiências públicas que devem contar com a presença da sociedade civil. Embora a legislação não esclareça se a participação será de caráter consultivo ou deliberativo, já traz avanços ao oferecer um espaço democrático de participação para a tomada de decisão.

Com a promulgação da Ley General del Ambiente³⁸, a AIA passou a ser um instrumento de política ambiental a ser realizado em qualquer obra ou atividade suscetível de degradação ambiental ou alteração na qualidade de vida da população. E, para todos os casos, envolve a participação por meio de consultas ou audiências públicas, mas não vincula a opinião ou objeção dos participantes à decisão das autoridades conveniadas.

No Paraguai, a Ley de Evaluación de Impacto Ambiental³⁹ só foi regulamentada em 1996⁴⁰. Na legislação não é prevista a participação social na AIA, mas o decreto trouxe a possibilidade, não obrigatoriedade, de realização de audiências públicas para ouvir a opinião da comunidade.

Nota-se, assim, que a AIA deverá ser realizada pelos atores especializados, devidamente autorizados, inclusive com suporte financeiro, mas não explicita como proceder. Compreende-se, dessa forma, a fragilidade na proteção participativa nesse processo. Ainda que o artigo 8º venha ressaltar a comunicação ao público e às autoridades das decisões da AIA, note-se que a norma faz menção àquelas decisões que afetam esses interessados, inclusive se atingir a esfera dos limites transfronteiriços.

No Uruguai, a lei que determina a AIA e o decreto que a regulamenta⁴¹ trazem a possibilidade da realização da audiência pública quando se tratar de projetos que impliquem repercussões graves de ordem cultural, so-

37. Argentina, lei n. 24354, de 28 de julho de 1994 (Creación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas), disponível em: <https://tinyurl.com/y92puxk5>, acesso em: 26 jun. 2018.

38. Argentina, lei n. 25675, de 6 de novembro de 2002 (Ley General del Ambiente), disponível em: <https://tinyurl.com/y96kbgdg>, acesso em: 26 jun. 2018.

39. Paraguai, lei n. 294, de 14 de dezembro de 1993 (Evaluación de Impacto Ambiental), disponível em: <https://tinyurl.com/yafvfln8>, acesso em: 26 nov. 2018.

40. Paraguai, decreto n. 14281, de 31 de julho de 1996, disponível em: <https://tinyurl.com/y9ylhas5>, acesso em: 26 nov. 2018.

41. Uruguai, lei n. 16466, de 19 de janeiro de 1994 (Medio Ambiente), disponível em: <https://tinyurl.com/yawbxz6e>, acesso em: 26 nov. 2018; Uruguai, decreto n. 435, de 21 de setembro de 1994, disponível em: <https://tinyurl.com/y9zp67tt>, acesso em: 26 nov. 2018.

cial ou ambiental, mas não estabelecem critérios normativos que possam orientar a gravidade do impacto ambiental.

Ao não tornar claro quando a sociedade poderá participar do processo da AIA, a legislação fragiliza o instrumento participativo de audiência pública, tendo como consequência, sobretudo, o não envolvimento social na tomada de decisão com maiores critérios de equilíbrio e sustentabilidade capazes de estabelecer instrumentos preventivos associados aos impactos ambientais decorrentes de projetos.

Mediante o exposto, é possível estabelecer similitudes entre as legislações dos países analisados, em todos os casos a audiência pública é o instrumento principal de participação social, ainda que sua realização não seja obrigatória, com exceção da Argentina. Ademais, em todos os casos, a audiência é consultiva, ou seja, a sociedade não poderá decidir sobre a implantação ou não do projeto, sendo essa ação de responsabilidade de técnicos especialistas das agências ambientais de cada país.

A experiência brasileira de participação social na avaliação de impacto ambiental

A audiência pública passou a integrar o processo de licenciamento ambiental brasileiro a partir da resolução Conama n. 001, de 23 de janeiro de 1986⁴², período de redemocratização após um longo intervalo de ditadura militar. Por meio dela, a participação social foi garantida com a finalidade de expor aos interessados o conteúdo do projeto em análise, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e as sugestões a respeito do projeto, tendo como decisor sobre sua realização o órgão ambiental, assim como é atualmente no Uruguai e no Paraguai.

Ao inserir a participação social no instrumento de AIA, confere-se aos principais impactados o direito de discutir os projetos antes de sua implantação, contribuindo, sobretudo, com o desenvolvimento sustentável de

42. Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), resolução Conama n. 001, de 23 de janeiro de 1986, disponível em: <https://tinyurl.com/y79vuzxs>, acesso em: 26 nov. 2018.

suas localidades. Com a resolução Conama n. 009, de 3 de dezembro de 1987⁴³, a audiência pública realmente recebeu ordenamento e avançou na democratização do instrumento, com a descentralização da decisão de sua realização, concedendo às entidades civis, ao Ministério Público ou a cinquenta ou mais cidadãos o direito de solicitá-la quando julgassem oportuno. Ademais, a realização da audiência, quando solicitada, passou a ser elemento de condição para a concessão da licença.

Por meio dessas regulamentações, atualmente a participação social se consolidou como campo institucional, com garantias de participação das populações potencialmente impactadas na tomada de decisão em projetos de desenvolvimento econômico. Contudo, embora a participação social no licenciamento ambiental tenha avançado em termos de regulação legal, inclusive sob perspectivas internacionais, na prática, elas passaram a enfrentar inúmeros problemas de ordem legal e procedimental, que comprometem sua efetividade e, conseqüentemente, seu caráter democrático.

Em relação à legislação, Andréa Luisa Zhouri critica o momento tardio em que as audiências acontecem, quando os estudos já foram realizados e as decisões mais importantes sobre o projeto já foram tomadas⁴⁴. Para Sánchez e Enríquez-de-Salamanca, o próprio formato das audiências favorece um clima de confronto, que raramente converge para algum tipo de consenso, privilegiando os atores com maior poder de mobilização ou vantagem econômica⁴⁵.

Em relação ao acesso à informação, Zhouri e Sánchez concordam que a falta de informação sobre o projeto em licenciamento resulta em baixa participação social, já que muitas vezes as informações disponíveis no relatório disponibilizado para a consulta antes da audiência pública ora

43. Conama, resolução Conama n. 009, de 3 de dezembro de 1987, disponível em: <https://tinyurl.com/y7ha6c25>, acesso em: 26 nov. 2018.

44. Andréa Luisa Zhouri Laschefski, “Justiça Ambiental, Diversidade Cultural e *Accountability*: Desafios para Governança Ambiental”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23, n. 68, pp. 97-194, out. 2008, disponível em: <https://tinyurl.com/y7xsvs2r>, acesso em: 26 nov. 2018.

45. Luis Enrique Sánchez, *op. cit.*, 2013; Álvaro Enríquez-de-Salamanca, “Stakeholders’ Manipulation of Environmental Impact Assessment”, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 68, pp. 10-18, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/y9wv2vqo>, acesso em: 26 nov. 2018.

expõem poucas informações sobre o projeto e seus impactos, ora utilizam excessiva linguagem técnica e científica, de difícil compreensão para o público geral⁴⁶.

Nessa perspectiva, a audiência pública é um espaço de participação controverso que, de um lado, se apresenta como um espaço democrático capaz de promover a discussão sobre os impactos de determinado empreendimento no território, envolvendo imprescindivelmente as populações que correm riscos de serem afetadas; de outro lado, acaba por se desdobrar em reuniões expositivas, apresentando informações técnicas que não são compreendidas pela maioria, com debates insuficientes, em um momento em que as principais decisões sobre o projeto já foram tomadas⁴⁷, desdobrando-se, muitas vezes, em decisões ainda centralizadas, com predomínio da dimensão econômica ante a social e a ambiental.

Como resultado, observa-se a crescente onda de judicialização dos processos de licenciamento ambiental, pois na medida em que a sociedade civil não consegue participar da AIA e o empreendedor recebe o direito de implantar o empreendimento à custa de inúmeros impactos socioambientais, a sociedade se apoia na aplicabilidade da lei, transferindo assim o assunto para o campo civil. Ou, nos casos mais críticos, observamos as catástrofes ambientais decorrentes da implantação de grandes obras, como o caso mais recente do rompimento das barragens em Mariana, no estado de Minas Gerais.

Dessa forma, verifica-se que, para além do primeiro passo formal para a garantia da participação, com a criação democrática das leis, o Brasil, assim como os demais países sul-americanos, necessita avançar para a promoção e a concretização da participação de forma mais eficiente. Avançar, do retrospecto consultivo para o deliberativo, embora ainda se demonstre um obstáculo real nas legislações sul-americanas — e com isso uma lentidão perceptível sobre a própria eficiência da legislação sobre esse aspecto —,

46. Andréa Luisa Zhouri Laschefski, *op. cit.*, 2008; Luis Enrique Sánchez, *op. cit.*, 2013.

47. Larissa Pinheiro e Aline Trigueiro, “Audiência Pública como Instrumento da Política Ambiental: Um Balanço Analítico”, *Anais da Semana de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo*, vol. 1, pp. 1-22, 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/yaq983zh>, acesso em: 26 nov. 2018.

não pode ser objeto de evolução da legislação em torno da AIA para a garantia da participação socioambiental nos processos de tomada de decisão.

Considerações finais

O desafio da proteção ambiental caminha ao lado da necessidade de construir uma nova forma de democracia que supere dialeticamente as tensões de um projeto de modernidade pautado em um desenvolvimento puramente econômico, que resulta muitas vezes em desrespeito aos direitos humanos e ambientais, para uma democracia mais participativa, em que a governança seja concretizada.

Por meio da análise da implantação do instrumento de AIA nos países do Mercosul, foi possível compreender que, mesmo com a inclusão da sociedade como protagonista no processo de tomada de decisão sobre a implantação de empreendimentos potencialmente poluidores, ainda não podemos garantir a efetividade dessas medidas. No Brasil, a efetiva participação encontra obstáculos legais e procedimentais, reflexo de uma democracia fraca, pautada na passividade diante dos problemas que dela emergem, ainda que oficialmente exista a previsão em sua Constituição e na legislação infraconstitucional, que amparam essas mesmas medidas de participação.

Contudo, mesmo que a participação social enfrente limitações de ordens diversas, não é possível dizer que a governança ambiental na democracia pode se dar de outra forma que não por meio da sociedade participando ativamente das políticas, sobretudo, ambientais e culturais.

A participação social encontra dificuldades de se consolidar em diversos campos; portanto, os modelos de políticas ambientais apresentados neste artigo são apenas exemplos de como tem sido complexo o caminho para estabelecer uma política que se pretende ser democrática.

A democracia na América Latina vem sofrendo fortes ameaças. Contudo, nunca antes a sociedade se viu diante de tanta informação e apoio internacional para concretizá-la, especialmente com a produção de muitas normas vigentes que visam construir caminhos duradouros e sustentáveis

para uma sociedade mais ativa e sensível às demandas que emergem desta Era do Antropoceno.

Há a expectativa constante da garantia das conquistas mínimas para que não se verifique o retrocesso para as futuras gerações, o que impõe a todos os atores a adequação da realidade em consequência da forma de vida e organização social, almejando aproveitar de maneira sustentável os recursos culturais e socioambientais que geram impactos contínuos⁴⁸.

48. Juliana Pellegrini Cezare, *Mudança do Clima e Clima de Mudança: Conflitos de Interesses e Participação Pública em Torno das Questões Socioambientais na Região Norte do Município de São Paulo – SP*, tese de doutorado, São Paulo, Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/ybutdgtr>, acesso em: 26 nov. 2018.

Formulação coletiva do Estatuto da Criança e do Adolescente e sua contribuição para o avanço republicano da democracia na América Latina e no Caribe

MARCO JOSÉ DOMENICI MAIDA¹ ■ EDSON MAURICIO CABRAL²

A nova lei rompeu de modo visceral com os métodos e processos de elaboração legislativa que vigoram há séculos em nosso país. Não é nenhum exagero dizer que, literalmente, trata-se de uma lei pensada por milhares de cabeças e escrita por milhares de mãos.

ANTONIO CARLOS GOMES DA COSTA³

A matéria de direitos humanos da criança e do adolescente se desenvolveu durante o século xx até atingir sua maturidade, criando condições de proteção efetiva àqueles entre 0 e 18 anos de idade. Em 1945, delegados de cinquenta nações assinaram a Carta das Nações Unidas⁴, que fundou

1. Psicólogo e mestre em ciências pelo Programa de Pós-graduação em Mudança Social e Participação Política da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), onde é membro do Grupo de Pesquisa em Psicanálise e Interdisciplinaridade para a Infância e Juventude. É diretor do Instituto Cultura Etc. e diretor técnico da Rompenuve Socioambiental. Trabalhou em diversas organizações da sociedade civil, acumulando mais de quinze anos de experiência na luta pelos direitos humanos da criança e do adolescente. Planeja e executa programas de formação continuada de conselheiros dos direitos da criança e do adolescente e conselheiros tutelares.
2. Assistente social e mestre em serviço social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Diretor executivo da Rompenuve Socioambiental. Trabalhou no primeiro e terceiro setores, acumulando mais de vinte anos de experiência na promoção dos direitos humanos da criança e do adolescente. Foi diretor do Conselho Regional de Serviço Social de São Paulo (CRESS-SP, 2011-2012). Prestou assessoria aos conselhos tutelares da cidade de São Paulo. Foi militante do Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo (FEDDCA-SP).
3. Antonio Carlos Gomes da Costa, *É Possível Mudar: A Criança, o Adolescente e a Família na Política Social do Município*, São Paulo, Malheiros, 1993, pp. 18-19 (Direitos da Criança, 1).
4. Carta das Nações Unidas, São Francisco, 26 jun. 1945, disponível em: <https://tinyurl.com/pdwnr2q>, acesso em: 26 nov. 2018.

a Organização das Nações Unidas (ONU). No ano seguinte, a organização criou o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), a fim de atender às necessidades das crianças durante o período pós-guerra.

Em 1948, foi aprovado o texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁵, que, em seu artigo 25, expressa o direito das crianças a cuidados e assistência especiais. Em 1959, foi publicada a Declaração dos Direitos da Criança (DNC)⁶, que amplia as preocupações com a proteção à criança, considerando situações que antecedem o nascimento. Dez anos mais tarde, na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, foi aberta para assinatura a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, mais conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, que entrou em vigor em 1978 e foi ratificada pelo Brasil em 1992. O caráter vinculante⁷ da convenção inaugurou a possibilidade de judicialização de causas como racismo, homofobia, violência doméstica, entre outras. Ainda em 1978, a Polônia apresentou à ONU uma proposta de Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), para criar um documento juridicamente vinculante para os Estados-membros, pois a declaração de 1959 apenas agia como recomendação.

Em 1989, o texto final da CDC foi adotado pela Assembleia Geral da ONU e aberto para assinatura⁸. Nele, impõem-se deveres e obrigações, constituindo-se em base jurídica concreta para a redefinição do conceito

5. Declaração Universal dos Direitos Humanos, Paris, 10 ago. 1948, disponível em: <https://tinyurl.com/yb8899xk>, acesso em: 26 nov. 2018.

6. Declaração dos Direitos da Criança, Nova York, 20 nov. 1959, disponível em: <https://tinyurl.com/y9s3nf5e>, acesso em: 26 nov. 2018.

7. Em sua primeira parte, que dispõe sobre os deveres dos Estados e direitos protegidos, o capítulo I, artigo 1º, enumera os deveres, iniciando com o seguinte texto: “Os Estados-partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social”. Cf. Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), San José, 1969, disponível em: <https://tinyurl.com/2e39bpw>, acesso em: 26 nov. 2018.

8. Convenção sobre os Direitos da Criança, Nova York, 20 nov. 1989, disponível em: <https://tinyurl.com/y6w9zt6>, acesso em: 26 nov. 2018. Toda a história da discussão e aprovação da

de cidadania afinado com a ideia de participação democrática da sociedade civil. A partir da segunda metade do século xx, portanto, a proteção do direito da criança e do adolescente ganhou força de lei, passando a considerar os pequenos cidadãos não mais objeto de proteção-repressão por parte do Estado e da sociedade dos adultos, mas sujeito de direitos originários⁹.

A mudança paradigmática era considerada avançada para a América Latina e o Caribe, que passaram por reformas jurídicas de 1919 a 1939 na área da infância, criando a justiça de menores alinhada à doutrina da situação irregular defendida por juristas, cuja convicção era de que o direito não possui capacidade real (positiva ou negativa) para alterar o que denominavam condições materiais determinantes. Não se percebia o direito com capacidade de propor um cenário futuro ou atender a demandas sociais. Elaboravam-se as leis em gabinetes para normatizar o que estava dado.

No Brasil, em 1923, foi criado o Juizado de Menores, nomeando José Cândido de Albuquerque Mello Mattos seu primeiro juiz de menores, fato inédito na América Latina. Em 1927, ele redigiu o Código dos Menores¹⁰, considerado o primeiro diploma legal a definir parâmetros para legislar pessoas abandonadas ou delinquentes entre 16 e 18 anos de idade. Em outras palavras, a lei (na figura do juiz) se inclina sobre os filhos dos pobres, filhos bastardos e jovens perigosos que deveriam ser regenerados por força da educação de reforma.

Ampliando ainda mais a distância entre o que se discutia internacionalmente e o que se operava na justiça de menores da América Latina e do Caribe, o amadurecimento das discussões internacionais ocorreu no período em que muitos países foram assaltados por regimes autoritários: entre as décadas de 1960 e 1980, quando Estados foram tomados pelas Forças Armadas (e segmentos da sociedade), convencidos de que a me-

cdc pode ser encontrada no documento: *Legislative History of the Convention on the Rights of the Child*, Nova York / Genebra, ONU, 2007.

9. Alaerte Antonio Martelli Contini, “Os Direitos das Crianças e Adolescentes nas Declarações e Convenções Internacionais”, *Âmbito Jurídico*, vol. ix, n. 30, jun. 2006, disponível em: <https://tinyurl.com/ybupehdj>, acesso em: 26 nov. 2018.

10. Brasil, decreto n. 17943-A, de 12 de outubro de 1927 (Código dos Menores), disponível em: <https://tinyurl.com/ybv9zs6q>, acesso em: 26 nov. 2018.

lhora “vacina” contra a ameaça comunista era o cerceamento da liberdade. Assim, foram caçados direitos civis básicos e não se permitia a associatividade ou representação política.

O direito como instrumento eficiente de dominação não era novidade nas ex-colônias, assim como não foi subestimado pelas ditaduras militares. Segundo Emílio García Méndez, as ditaduras exacerbaram as tendências negativas do direito a ponto de romper sua ligação com a democracia e a cidadania. Nas palavras de Méndez:

O direito de menores, particularmente no seu caráter de eficiente instrumento de controle social, especialmente pela sua conhecida vocação de criminalizar a pobreza, conviveu comodamente com toda a política do autoritarismo, e não apenas com sua política social. A discricionariedade omnímota do direito de menores, na qual a legalidade consistia na mera legitimação do “que acredite ser mais conveniente” o responsável pela sua aplicação, constituiu uma bela fonte de inspiração para o direito penal e constitucional do autoritarismo¹¹.

O golpe militar brasileiro ocorreu em 1964, quando foi criada a Fundação Nacional do Bem-estar do Menor (Funabem)¹², cujo modelo repressivo-correcional¹³ foi reproduzido nos estados brasileiros com as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (Febems). Em 1979, aprovou-se seu estatuto¹⁴, limitando a atuação institucional ao determinar que caberia ao ministro da Previdência e Assistência Social propor o presidente e nomear os membros do Conselho de Administração, garantindo o controle direto da instituição pelo Poder Executivo. Uma artimanha antidemocrática.

11. Emílio García Méndez, “Infância, Lei e Democracia: Uma Questão de Justiça”, *Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade*, n. 8, pp. 1-22, 2013 (cf. p. 12), disponível em: <https://tinyurl.com/y742d6u3>, acesso em: 26 nov. 2018.

12. Brasil, lei n. 4.513, de 1ª de dezembro de 1964, disponível em: <https://tinyurl.com/ybwvyvmy>, acesso em: 26 nov. 2018.

13. Esse modelo de atendimento foi inaugurado na ditadura de Getúlio Vargas (1937-1945), pelo Serviço de Assistência ao Menor (SAM).

14. Brasil, decreto n. 83.149, de 8 de fevereiro de 1979 (Estatuto da Fundação Nacional do Bem-estar do Menor), disponível em: <https://tinyurl.com/yb42zpgl>, acesso em: 26 nov. 2018.

Em 1979, foi redigido um novo Código de Menores¹⁵, que se assemelha ao código de 1927, exceto por uma palavra, acrescentando uma nova função do Estado para com os menores: a vigilância. Além de recrudescer a perseguição aos desajustados, o novo código institucionalizava a carreira criminal do jovem ao prever sua transferência automática, aos 21 anos, para a prisão comum. Um adolescente pobre, que havia sido tirado do convívio familiar e comunitário pelo juiz de menores, que acreditava que a tutela do Estado seria melhor para a correção de seu caráter, tornava-se um prisioneiro ao completar 21 anos de idade.

A aliança entre medicina e direito, ao garantir a presença de um psiquiatra na equipe do Juizado de Menores, foi sedimentada nessa época. O Estado se apropriava do discurso da eugenia como paradigma de proteção ao menor¹⁶. O poder discricionário do juiz de menores aumentou e assim sua figura ganhou contornos de alta patente, coordenando grandes equipes de funcionários nomeados por ele, inclusive os temidos inspetores de menores, uma espécie de polícia que perseguia crianças e jovens desajustados.

Escapando à regra geral, o que se operou no Brasil nas décadas de 1970 e 1980 surpreendeu o mundo e criou um marco regulatório que viria influir sobre a América Latina e o Caribe. Em 1975, foi instalada a Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar o Problema da Criança e do Menor Carentes do Brasil (CPI do Menor) na Câmara dos Deputados, que chegou à conclusão de que a Funabem, centralizando a política de atendimentos aos menores, não conseguiria lidar com os problemas de 52,6% da população total de 110 milhões de brasileiros e brasileiras entre 0 e 19 anos de idade. Por conseguinte, a violência e os maus-tratos empregados contra crianças e adolescentes dentro e fora das instituições saltavam aos olhos da sociedade nacional e internacional.

Diante desse cenário, em 1977, foi criada a Pastoral do Menor, pela Igreja católica, tendo como missão a promoção e a defesa da vida da crian-

15. Brasil, lei n. 6697, de 10 de outubro de 1979 (Código de Menores), disponível em: <https://tinyurl.com/y8p5blah>, acesso em: 26 nov. 2018.

16. Carolini Cássia Cunha e Maria Lúcia Boarini, “A Infância sob a Tutela do Estado: Alguns Aparentamentos”, *Psicologia: Teoria e Prática*, vol. 12, n. 1, pp. 208-224, 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/y8vdc59j>, acesso em: 26 nov. 2018.

ça e do adolescente empobrecido e em situação de risco, desrespeitados em seus direitos fundamentais. Em 1985, nasceu o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), educando na rua, organizando e mobilizando crianças e adolescentes para lutarem por seus direitos.

A partir de 1983, o Unicef financiou encontros entre educadores de projetos de atendimento a crianças e adolescentes, por meio do Projeto Alternativas de Atendimento aos Meninos e Meninas de Rua, e reuniões de juristas, militantes, servidores públicos e religiosos, criando o grupo que viria a compor mais tarde a Comissão de Redação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)¹⁷.

O Unicef protagonizou a comunidade epistêmica internacional, operando forte mobilização no Brasil, permitindo a disseminação do conteúdo da CDC no contexto sociopolítico e o surgimento das demandas internas de grupos conectados a crianças e adolescentes, bem como corroborou com a célere aprovação do projeto de lei encaminhado pelo deputado federal Nelson Aguiar do Partido Democrático Trabalhista do Espírito Santo (PDT-ES) ao Congresso Nacional¹⁸.

Estudos produzidos sobre movimentos populares comprovam sua importância para a construção de uma nova ordem social¹⁹. Mais especificamente na área dos direitos humanos da criança e do adolescente, Maria da Glória Gohn delimita o Movimento de Defesa dos Direitos da Criança

17. Brasil, lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), disponível em: <https://tinyurl.com/qc7tkzq>, acesso em: 26 nov. 2018.

18. Nelson Aguiar, projeto de lei n. 1506, de 20 de fevereiro de 1989, disponível em: <https://tinyurl.com/ydcmkw7n>, acesso em: 26 nov. 2018.

19. Vinicius Caldeira Brant, “Da Resistência aos Movimentos Sociais: A Emergência das Classes Populares em São Paulo”, em Paul Singer e Vinicius Caldeira Brant (orgs.), *São Paulo, o Povo em Movimento*, Petrópolis, Vozes/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), 1980; Ruth V. C. L. Cardoso, “Formas de Participação Popular no Brasil Contemporâneo”, *Revista da Fundação Seade*, vol. 1, n. 3, pp. 46-50, set.-dez. 1985; Eder Sader, *Quando Novos Personagens Entraram em Cena: Experiências, Falas e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988; Maria da Glória Gohn, *Movimentos e Lutas Sociais na História do Brasil*, São Paulo, Loyola, 1995; *idem*, *Os Sem-terra, ONGs e Cidadania: A Sociedade Brasileira na Era da Globalização*, São Paulo, Cortez, 1997; *idem*, *Teorias dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos*, 3. ed., São Paulo, Loyola, 2002; *idem*, *Novas Teorias dos Movimentos Sociais*, 5. ed., São Paulo, Loyola, 2014.

e do Adolescente (MDDCA), ressaltando que foi composto de atores sociais que trabalhavam diretamente com crianças e adolescentes em instituições públicas e particulares, integrantes de organizações da sociedade civil (oscs), sindicatos, partidos políticos, igrejas etc. A definição aponta para a diversidade de atrizes e atores sociais que se preocupavam com a questão da infância e juventude, antevendo o que verificaríamos como as comunidades epistêmicas que compuseram o MDDCA.

Juristas sensíveis às mudanças sociais inerentes ao início do processo de redemocratização do Estado brasileiro perceberam a discrepância entre a justiça de menores e as orientações internacionais. Recebiam material internacional, como as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regras de Beijing, 1985)²⁰, que apontavam para a revisão da dimensão política do direito (sua relação com a realidade, a democracia e a cidadania). As orientações internacionais propunham um direito com dimensão pedagógica que deveria propor o exercício da cidadania por crianças e adolescentes.

A Constituição Cidadã de 1988²¹ instituiu formalmente a articulação entre a democracia representativa e a participativa, além de mecanismos de democracia direta. Seu artigo 14 prevê os mecanismos de democracia direta, como plebiscito, referendo e iniciativa popular, regulamentados em 1998²². Nela, não se propõe a substituição da democracia representativa nem uma concorrência entre esta e aquela. Normatiza-se a articulação de métodos democráticos objetivando a ampliação dos espaços decisórios. Em seu artigo 204, inciso II, a nova Lei Maior garante a participação popular por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (municipal, estadual e federal). Inicia-se a busca pelo reconhecimento e pela ampliação de mecanismos

20. Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude, Nova York, 29 nov. 1985, disponível em: <https://tinyurl.com/ycobpzqd>, acesso em: 26 nov. 2018.

21. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, disponível em: <https://tinyurl.com/czskwlw>, acesso em: 26 nov. 2018.

22. Brasil, lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998, disponível em: <https://tinyurl.com/yckrrwq>, acesso em: 26 nov. 2018.

institucionais de participação social na gestão do setor público, em direção a uma relação horizontal entre o Estado e a sociedade civil por meio da organização de conselhos de política. Estavam fincados os pilares do alargamento da noção de participação política.

No campo dos direitos humanos da criança e do adolescente, a Carta Magna de 1988 inovou. O Unicef apoiava duas campanhas da sociedade brasileira nos anos 1980: Criança: Prioridade Nacional e Criança e Constituinte. As duas mobilizaram a sociedade em torno de quatro propostas de emendas de iniciativa popular, que tratavam dos direitos da criança e do adolescente, reunindo 1 350 535 assinaturas²³. Essas propostas deram origem aos artigos 227 e 228 da Constituição de 1988, cujo teor sintetiza a CDC, abrindo caminho para a revisão da justiça de menores.

Fez-se necessária a adequação da legislação nacional sobre o tema dos direitos da criança e do adolescente diante da incongruência gerada entre o paradigma da situação irregular, que embasava o Código de Menores ainda vigente, e o paradigma da proteção integral (entendimento da criança como sujeito de direitos e pessoa em fase peculiar de desenvolvimento), contidos no bojo do artigo constitucional. Denominavam-se as leis anteriores à Constituição de entulho legislativo ou entulho autoritário.

O ministro da Justiça Paulo Brossard de Sousa Pinto convidou o Ministério Público de São Paulo (MPSP), onde se encontravam juristas progressistas coordenando a curadoria de menores, para elaborar uma proposta de legislação que dialogasse com o artigo 227 da Constituição. Também solicitou a juízes do Rio de Janeiro que ajudassem na tarefa. São Paulo e Rio de Janeiro apresentaram projetos diametralmente opostos: o primei-

23. São as seguintes propostas de emenda: Nilson Gibson, PE 00001-6, de 3 de agosto de 1987; Lúcia Maria Fernandes Rodrigues *et al.*, PE 00007-5, de 13 de agosto de 1987; Marco Antonio Alves de Souza *et al.*, PE 00064-4, de 18 de agosto de 1987; Maria Aparecida Lima dos Santos *et al.*, PE 00096-2, de 18 agosto de 1987. Elas podem ser vistas em: Brasil, Assembleia Nacional Constituinte, *Emendas Populares*, Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, jan. 1988, vol. 258, pp. 7, 10-11, 63-64 e 90-91, disponível em: <https://tinyurl.com/y9vz6kzr>, acesso em: 26 nov. 2018. Cf. também: Rodrigo Mendes Cardoso, *A Iniciativa Popular Legislativa da Assembleia Nacional Constituinte ao Regime da Constituição de 1988: Um Balanço*, dissertação de mestrado, Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), 2010, pp. 66-67, disponível em: <https://tinyurl.com/y8txs3bz>, acesso em: 26 nov. 2018.

ro estava alinhado com movimentos sociais, comunidade religiosa, Unicef e setores do governo; o segundo consistia em uma adaptação do Código de Menores. A essa reunião de juristas denominamos comunidade epistêmica jurídica.

O Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), fundado em 1988, sensibilizado pela proposta paulista, criou a Comissão de Redação do ECA, com o objetivo de controlar a formulação democrática da nova lei.

Harold Koh observa quão importante são as forças que brotam da sociedade, para que seja construído um direito com fins práticos, que seja obedecido, e não apenas observado, um direito não segmentado e que siga o fluxo da política²⁴. Advém dessa afirmação nossa pesquisa recente sobre a relação existente entre o conceito de comunidades epistêmicas e a movimentação social dos anos 1980 no campo dos direitos humanos da criança.

Entendemos a *comunidade epistêmica* como uma “rede de profissionais que possuem especialidade e competência reconhecidas sobre um determinado domínio e que podem fazer valer um saber pertinente nas políticas públicas do domínio em questão”²⁵. Desse ponto de vista, analisamos a composição da Comissão de Redação do ECA, procurando identificar as comunidades epistêmicas nela envolvidas.

Capitaneada pela Pastoral do Menor, coordenada pela irmã Maria do Rosário Leite Cintra, da Igreja católica, e pela pastora Zeni de Lima Soares, da Igreja metodista, a comunidade epistêmica religiosa realizou o evento Semanas Ecumênicas do Menor, de 1981 a 1992, em que se discutiram os artigos do projeto de lei que viria a se tornar o ECA. Baseava suas

24. Harold Hongju Koh, “Why Do Nations Obey International Law?”, *Faculty Scholarship Series*, n. 2 101, pp. 2 599-2 659, 1997, disponível em: <https://tinyurl.com/yarcymk5>, acesso em: 26 nov. 2018. Para saber mais sobre esse autor, ler: Evorah Lusci Costa Cardoso, “Harold Koh e a Ideia de um Processo Normativo Transnacional”, *Revista Direito GV* 5, vol. 3, n. 1, pp. 261-272, 2007, disponível em: <https://tinyurl.com/yb424624>, acesso em: 26 nov. 2018.
25. Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot e Pauline Ravinet (orgs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3. ed. aum. e atual., Paris, Presses de SciencesPo, 2010 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/y876rkzb>, acesso em: 26 nov. 2018.

sugestões na reflexão sobre a prática do atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua em São Paulo. Em Belém, no Pará, o padre Bruno Sechi coordenava o projeto República do Pequeno Vendedor, em que organizava e orientava os meninos e meninas a participar da elaboração da nova legislação. O MNMMR levou para Brasília mais de quatrocentos meninos e meninas em 1986 para discutirem questões relacionadas a seus direitos. Distribuídos por todo o Brasil, o movimento protagonizou a comunidade epistêmica militante.

As comunidades epistêmicas possuíam inspirações próprias, mas todas estavam imbuídas do desejo de uma sociedade que colocasse em primeiro plano a liberdade e a justiça social. A teologia da libertação era o pensamento hegemônico da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o que possibilitou à Igreja católica realizar um trabalho gigantesco de mobilização social por meio das comunidades eclesiais de base (CEBS). A obra *Pedagogia do Oprimido*, de Paulo Freire²⁶, era inspiração constante para quem trabalhava com educação na rua e em programas socioeducativos.

Em que pese o não alinhamento do governo federal, nesse período, com correntes políticas de esquerda, ele portava um discurso pró-mudanças, pois sentia a ameaça comercial da cláusula democrática que começava a ser empregada nos tratados comerciais com a Comunidade Econômica Europeia (CEE). O governo brasileiro foi o mais rápido da América Latina a ratificar a CDC e a regulamentar seus preceitos.

A confluência de interesses políticos e convicções jurídico-pedagógicas gerou sinergia entre as comunidades epistêmicas que discutiam e elaboravam a minuta do projeto de lei n. 1 506, de 20 de fevereiro de 1989, que instituía normas gerais de proteção para a infância e a juventude, apresentado ao Congresso Nacional e debatido, simultaneamente, na Câmara dos Deputados e no Senado por meio de suas comissões do menor e nas plenárias, até se tornar a lei que conhecemos hoje.

Em uma das sessões da plenária do Senado foi lida a Carta de Salvador, escrita durante o IX Fórum Nacional, que ocorreu na cidade de Salva-

26. Paulo Freire, *Pedagogia do Oprimido*, São Paulo, Paz e Terra, 1974 (Ecumenismo e Humanismo, 16).

dor, na Bahia, no início de 1990, e foi assinada pelos diretores das Febems de todos os estados brasileiros e por membros da Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, pedindo urgência na aprovação do ECA e da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas)²⁷. De acordo com a então deputada federal Rita Camata, o trâmite legislativo do ECA foi um “encontro inédito de vontades políticas, pois ambas as casas do Congresso Nacional tiveram participação profunda, apresentando emendas ao Projeto de Lei, resultando em um texto desejado por todos”²⁸. À soma dos Poderes Executivo, Legislativo e servidores públicos conectados ao processo de formulação do ECA denominamos comunidade epistêmica estatal.

O ECA estabelece diretrizes para a política de atendimento e exige que a criança e o adolescente sejam prioridade absoluta na agenda dos governos, corresponsabilizando a sociedade e a família. A terminologia “menor” é substituída por “criança e adolescente”, que devem, por força da lei, ser reconhecidos como sujeitos de direitos e em condição peculiar de desenvolvimento. A mesma lei é aplicada para todos, independentemente de classe social. Determina a descentralização das ações ao criar conselhos de direitos da criança e do adolescente nos três níveis de governo (artigo 88) e conselhos tutelares em todos os municípios do país (artigo 131), delegando à sociedade civil o direito e o dever de participar do zelo e da proteção dos direitos garantidos na lei. Os dois tipos de conselhos previstos mobilizam mais de 30 mil pessoas em todo o território nacional, voltadas ao controle, à promoção e à defesa dos direitos da criança e adolescente.

Os conselhos de direitos da criança e do adolescente são órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, os quais asseguram a participação popular paritária por meio de organizações representativas. Têm atribuição de formular e controlar a política de atendimento a crianças e adolescentes em seu âmbito de atuação. Empoderam a socieda-

27. Brasil, lei n. 8 742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), disponível em: <https://tinyurl.com/y9tu2yfb>, acesso em: 26 nov. 2018.

28. “Projeto de Lei do Senado n. 5 172, 1990: Discussão Única na Câmara dos Deputados”, *Diário [do] Congresso Nacional (DCN)*, 29 maio 1990, Seção 1, pp. 8 195-8 227.

de civil, sem haver precedentes na história latino-americana dos direitos humanos da criança e do adolescente.

No caso dos conselhos tutelares, o grau de transferência de poderes é ainda maior, considerando que eles têm caráter administrativo dentro do Estado. São órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais, encarregados pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos no ECA. São compostos de cinco membros titulares e cinco suplentes escolhidos por voto direto dos cidadãos de cada município. Cada cidade regulamenta as características do processo de escolha e as exigências para uma pessoa se candidatar, não podendo conflitar com o previsto no artigo 133 do ECA (possuir reconhecida idoneidade moral, ter idade superior a 21 anos e residir no município). Sua proposta foi burilada pela Comissão de Redação do ECA com a finalidade de empoderar educadores sociais que sentiam dificuldade em proteger crianças e adolescentes dos abusos cometidos pela polícia e por aparelhos estatais. O conselheiro tutelar deve zelar pelos direitos de crianças e adolescentes, podendo requisitar, sob pena de responsabilização do governo, serviços públicos como a matrícula escolar de um aluno que esteja excluído do sistema educacional. Suas atribuições estão previstas no artigo 136 do ECA.

Ao criar os dois órgãos, que hoje fazem parte do Estado brasileiro, a Comissão de Redação do ECA, sob influência das comunidades epistêmicas envolvidas no processo de sua formulação, conseguiu traduzir em texto de lei a dimensão democrática da Constituição de 1988, diminuindo o caráter discricionário do juiz, ampliando a participação popular nas decisões políticas e gerando processos representativos de escolha entre pares da comunidade para zelar por direitos humanos. Foi uma aposta na capacidade do povo de resolver seus próprios problemas, empoderando educadores sociais e desjudicializando questões que historicamente eram resolvidas pelo juiz. “Esperava-se que a lógica tradicional, menorista, fosse rompida.”²⁹

29. Ismael Francisco de Souza, “Conselho Tutelar: Do Processo de Participação Popular à Efetivação dos Direitos de Crianças e Adolescentes”, *Jus Navigandi*, ano 18, n. 3 820, 16 dez. 2013, disponível em: <https://tinyurl.com/yakmpm6o>, acesso em: 26 nov. 2018.

A cultura arraigada da democracia representativa corporativista tomou de assalto processos de escolha de conselheiros tutelares, desvirtuando os princípios e objetivos do órgão. Portanto, sem negar a importância da conquista jurídica e formal, bem como da arquitetura institucional que garante a participação como um direito, é mister compreender seus limites no sentido de transformação social, dados pelo funcionamento da democracia representativa brasileira e pela estrutura econômica e social capitalista, alicerçada na divisão de classes e na exploração do trabalho.

Diante desse quadro e dos quase trinta anos de implantação do ECA, devemos nos perguntar se vale a pena a intensificação da participação nesses espaços como estratégia de conquista dos espaços políticos em oposição ao monopólio estatal ou se devemos compreender os espaços de participação como lugares meramente formais de gestão das políticas, sem possibilidade de disputa real e de conquistas para as parcelas de excluídos da sociedade. Nesse caso, a opção pelo trabalho de base e a formação para a contestação e oposição ao Estado e à ordem instituída aparecem como respostas possíveis de serem articuladas pela sociedade civil organizada dentro de uma república democrática.

Contudo, o caminho entre a democracia e a república não é linear. A primeira preocupa-se com os participantes do jogo, bastando processos eleitorais operacionalmente confiáveis, livres e periódicos para a avaliarmos positivamente. Do ponto de vista republicano, no entanto, a maior preocupação concentra-se no controle da política de governo e em seus efeitos socioeconômicos. A *coisa pública*, segundo Cohn, está em primeiro plano no pensamento republicano, o que na prática nem sempre se verifica em sociedades democráticas nas quais grupos disputam legitimamente o comando do Estado com o propósito de governar em função do interesse de seus negócios³⁰.

30. Para saber mais, ler a íntegra da entrevista com Gabriel Cohn registrada em: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), “Capítulo 1: A Atualidade da Questão Republicana no Brasil do Século XXI”, em *Estado, Instituições e Democracia: República*, Brasília, 2010, vol. 1, pp. 43-64 (Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia, livro 9), disponível em: <https://tinyurl.com/y7n2d5wf>, acesso em: 26 nov. 2018.

A preocupação com os direitos da criança e do adolescente, com o fortalecimento de uma rede de promoção e defesa desses direitos, parece compor uma verdadeira nação republicana à medida que coloca à disposição de crianças e adolescentes os meios públicos para seu desenvolvimento integral e sua formação cidadã.

Tomando-se por base as inovações propostas pelo ECA, países da América Latina e do Caribe vêm formulando códigos, leis orgânicas, estatutos de proteção da criança e do adolescente, com temas de atenção integral, proteção, bem-estar, justiça e com mandatos de execução de vários setores. São eles: São Cristóvão e Névis (1994), Honduras (1996), Costa Rica (1997), Nicarágua (1998), Bolívia (1999 e 2014), México (2000), Peru (2000), Estados Unidos (2001), Paraguai (2001), Equador (2002), Guatemala (2003), República Dominicana (2003), Uruguai (2004), Argentina (2005), Colômbia (2006), Venezuela (2007) e El Salvador (2009)³¹. Tais legislações, assim como o ECA, não refletem a realidade, propondo outra que garanta direitos humanos essenciais. Fora da lista fica Cuba, que em 1978 aprovou seu código da infância e juventude, antevendo direitos que seriam previstos pela CDC.

Os juristas Antônio Fernando do Amaral e Silva e Edson Sêda, ambos membros da Comissão de Redação do ECA, realizaram incontáveis conferências nesses países para disseminar o conteúdo e as propostas contidas no estatuto brasileiro. Em recente entrevista com o doutor Amaral e Silva, soubemos que, de todos os países da América Latina e do Caribe, apenas ao Haiti ele não fora discorrer sobre o direito da infância e juventude.

O movimento do direito da infância ainda pode contaminar positivamente o direito como um todo, alargando sua capacidade pedagógica de discutir e compreender problemas do ponto de vista sociológico, cultural e antropológico, propondo saídas ousadas e criativas para antigos problemas que assolam o continente há séculos. Segundo Méndez, o direito pode ser utilizado como ferramenta técnica e política de mudança e não deve

31. Osmar Terra (relator), *Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância*, Brasília, 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/y7fw2vse>, acesso em: 26 nov. 2018.

cair no erro de considerar o capitalismo imodificável, assistindo de braços cruzados ao desmonte de políticas sociais. Em suas palavras:

[...] a subestimação do papel estratégico do direito em um processo positivo de mudança social não é, principalmente, resultante da fragilidade da democracia e de suas instituições. A fragilidade da democracia e de suas instituições é que resultam da subestimação das capacidades do direito como forma democraticamente privilegiada de garantir a justiça e a paz social³².

A América Latina possui herança cultural e institucional autoritária. Compreendê-la em um contexto atual de hegemonia neoliberal ajuda-nos a abandonar certo otimismo infundado, reconhecer os limites e nos impulsionar a construir possibilidades de ação que busquem transformações sociais necessárias. Deve-se atuar a fim de compreender o estágio democrático atual da região e a necessária radicalização da democracia, entendida aqui como socialização da participação política (inclusive de crianças e adolescentes) e da riqueza socialmente produzida.

Vale salientar que, a despeito de arranjos democráticos precários em diversos países da América Latina, atualmente pode-se afirmar um patamar mínimo de respeito à democracia, com pilares elementares como a democracia representativa e o Estado democrático de direito.

Servindo-se do conceito de *projetos políticos*³³ é possível identificar três grandes tendências na América Latina, em disputa: projeto autoritário, neoliberal e democrático-participativo. Esses projetos estão presentes em graus diversos e coexistem de forma conflitiva e contraditória. Isso significa afirmar que a conquista da democracia é uma disputa permanente e que há contradições de estratégias, táticas, discursos, análises e ações nos projetos da sociedade civil e do Estado. Salientando que tais divergências

32. Emilio García Méndez, *op. cit.*, p. 17, 2013.

33. Noção utilizada para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política de diferentes sujeitos. Cf. Evelina Dagnino; Alberto J. Olvera e Aldo Panfichi (orgs.), *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina*, Campinas/São Paulo, Editora da Unicamp/Paz e Terra, 2006.

ocorrem não apenas no confronto entre sociedade civil e Estado como também dentro deles. A análise aqui colocada é caudatária das teorias de Antonio Gramsci, Carlos Nelson Coutinho, Evelina Dagnino e Leonardo Avritzer, que entendem Estado e sociedade civil de forma não monolítica, buscando a compreensão da heterogeneidade e contradições dentro de cada um desses organismos. Trata-se de entender de que forma a superestrutura relaciona-se dialeticamente com a infraestrutura, posto que a política e a economia apresentam-se como esferas separadas uma da outra no modo de produção capitalista. Tal afirmativa é necessária, pois, ao mesmo tempo que se reconhecem os avanços democráticos na atual quadra histórica latino-americana, observa-se grande insatisfação com seus resultados em termos de justiça social, inclusão política, eficácia e eficiência dos governos e das políticas implantadas. Mais uma vez, vale citar a necessidade de pensar no direito como estratégia de mudança social para não abandonar a possibilidade real de promoção da justiça social e da democracia.

No Brasil, o projeto neoliberal é hegemônico, dissociando a esfera da democracia (reduzida a uma dimensão política estatal) das lutas de movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Muito embora haja avanços democráticos, convive-se com o aumento do desemprego estrutural, da violência e da desigualdade social, alavancados pela defesa e busca constante do Estado mínimo, privatizações dos serviços públicos e militarização da vida social. Problema comum em muitos países latino-americanos desde a retomada das democracias.

Em 1998, o Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad) afirmava que as mudanças estruturais poderiam ser viabilizadas na América Latina apenas se os projetos de reformulação estatal se preocupassem com três problemas específicos da região: a consolidação da democracia, a retomada do desenvolvimento econômico e a redução da desigualdade social³⁴.

No marco dos direitos da criança e do adolescente a situação não é diferente, como já observamos. As mudanças que aconteceram foram de

34. Clad, *Uma Nova Gestão Pública para América Latina*, Caracas, 14 out. 1998, disponível em: <https://tinyurl.com/yabwdp9t>, acesso em: 26 nov. 2018.

grande envergadura. A proposta legislativa expressou o desejo por um projeto de país que respeite a dignidade da pessoa humana, sobretudo das crianças e dos adolescentes. A mudança de paradigma enseja transformações culturais, institucionais e técnicas. A construção da legislação avançada contou com ampla mobilização, cabendo destacar a participação de crianças e adolescentes no debate. Apesar de o ECA ter sido formulado democraticamente, não tem o condão de alterar as práticas culturalmente arraigadas das instituições e pessoas, forjadas sob a égide dos códigos de menores, da ditadura militar e do colonialismo patriarcal e exploratório.

Com a conquista jurídica e formal de uma legislação para a população de crianças e adolescentes, o Brasil torna-se referência para os demais países do continente. A questão do trabalho infantil passou a ser compreendida como grave violação aos direitos humanos de crianças e adolescentes. A Convenção n. 138 da Organização Internacional do Trabalho (oit)³⁵ indica a idade de 14 anos como mínima para o trabalho. O ECA segue a convenção e regulamenta o enfrentamento a essa violação. Contudo, alguns países andinos, sobretudo a Bolívia e o Peru, enfrentam dificuldades em lidar com essa questão, por causa de suas trajetórias históricas e por questões de ordem sociocultural. Entendem o trabalho de crianças e adolescentes como algo positivo, o que se torna compreensível do ponto de vista dos movimentos sociais.

Segundo Robin Cavagnoud, o Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos (Manthoc), do Peru, e a Unión de Niños y Adolescentes Trabajadores de Bolivia (Unatsbo) são exemplos de luta social por melhores oportunidades de formação profissional e condições dignas de trabalho concomitantes à escolarização, que se justificam como medidas de militância e organização popular e como reação às mazelas provocadas pelo capitalismo adotado por esses países³⁶.

35. Convenção n. 138 da oit, Genebra, 6 jun. 1973 (Idade Mínima para Admissão em Emprego), disponível em: <https://tinyurl.com/ycng4uzq>, acesso em: 26 nov. 2018.

36. Robin Cavagnoud, “Crianças ao Trabalho!”, *Le Monde Diplomatique Brasil*, ed. 106, 3 maio 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/yazqltts>, acesso em: 26 nov. 2018.

Nota-se, nos dois grupos, assim como ocorreu com os diversos movimentos sociais do Brasil, a presença essencial da teologia da libertação e da educação popular como fonte de inspiração para que as igrejas cristãs se unissem em torno de um projeto de sociedade que freasse a exploração econômica do povo com consequente exclusão de crianças e adolescentes da vida sociopolítica e cultural de suas comunidades.

À guisa de conclusão, do ponto de vista formal, o ECA está implementado. Seu projeto institucional foi realizado por meio do reordenamento de juizados e da regulamentação e instituição dos conselhos dos direitos e tutelares. Sua proposta de sistema socioeducativo foi regulamentada e está se consolidando, assim como as mudanças relacionadas ao acolhimento e adoção. Mais recentemente, planos decenais foram elaborados nos três níveis de governo, conquista nunca vista antes.

Desde a aprovação do ECA, a resistência para a efetiva implementação da lei pode ser percebida em três principais entraves: dificuldade para equipar os conselhos tutelares; nomeação de servidores públicos (muitas vezes comissionados) não comprometidos e sem representatividade para compor conselhos dos direitos; e inoperância de programas permanentes de formação de conselheiros. Entre esses, escolhemos a formação dos conselheiros para finalizar nossas reflexões.

A mudança de paradigmas proposta pela Constituição de 1988 e pelo ECA exigem mais do que a capacitação técnica para realizar a operação cotidiana dos órgãos criados pelo estatuto. Não se trata de conhecer a lei para aplicá-la em seu ambiente de trabalho.

Para a efetivação do projeto político afirmado na legislação vigente, deve-se aprimorar a percepção política dos profissionais e conselheiros de forma profunda. O projeto de sociedade justa demanda leitura crítica da realidade, conhecimento da história dos direitos humanos, afirmação de princípios humanitários, reconhecimento dos limites do capitalismo, noção de geopolítica mundial e história nacional e, sobretudo, desenvolvimento de empatia. É *sine qua non* a necessidade de romper com a cultura do individualismo, do cada um por si, da lei do mais forte e desenvolver a habilidade de se colocar no lugar do outro, de perceber a falta de opção dos mais pobres, dos miseráveis, dos oprimidos como produtos de uma

construção histórica e social. Quem estiver de posse desses conceitos será o profissional ou conselheiro que poderá colocar em marcha o ECA.

Aprendemos com as comunidades epistêmicas dos anos 1980 que essa formação deve ser realizada em serviço, em movimento, aprendendo e se organizando ao mesmo tempo. Por meio da formação e supervisão em serviço, será possível promover a troca de conhecimentos e produzir organização e mobilização para a efetiva promoção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes. No caso dos conselheiros dos direitos, o mandato de dois anos exige a constante formação dos que assumem.

Os conselhos tutelares devem cumprir mandato de quatro anos com apenas uma possibilidade de recondução ao cargo. No melhor dos cenários, existe a possibilidade de formar durante oito anos uma conselheira ou um conselheiro tutelar com convicções suficientemente maduras sobre a necessidade de promover e, sobretudo, defender os direitos humanos de crianças e adolescentes. Dessa forma, podem-se produzir a mobilização e a organização necessárias para que todos saibamos qual é o projeto político de nação que está em jogo, à medida que promovermos integralmente e com absoluta prioridade direitos humanos dos quais nunca devemos nos esquecer³⁷.

37. Segundo o artigo 4º do ECA: “É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. // Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência do atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude”.

Preservação e promoção da democracia no âmbito da Organização dos Estados Americanos: análise do caso da Venezuela no Conselho Permanente e na Assembleia Geral

AYRTON RIBEIRO DE SOUZA¹

A atual crise política, econômica, social e humanitária vivida pela República Bolivariana da Venezuela foi debatida na mais alta instância da Organização dos Estados Americanos (OEA) durante o 48º período ordinário de sessões da Assembleia Geral, realizado em Washington (Estados Unidos), entre os dias 4 e 5 de junho de 2018. Com dezenove votos a favor, onze abstenções e quatro votos contrários, decidiu-se iniciar o processo que pode levar à suspensão da Venezuela do organismo, baseando-se nos artigos 20 e 21 da Carta Democrática Interamericana. Essa histórica decisão abre espaço para uma reflexão mais profunda acerca dos ditames e conceitos contidos nos instrumentos de preservação e fortalecimento da democracia no continente americano, um dos pilares da atuação da OEA.

Este artigo analisa os eventos políticos mais relevantes ocorridos na Venezuela no período de outubro de 2016 a julho de 2018, com base na Carta da Organização dos Estados Americanos, de 30 de abril de 1948; no Compromisso de Santiago, de 4 de junho de 1991; na Carta Democrática Interamericana, de 11 de setembro de 2001; nas resoluções n. 1078, de 3 de abril de 2017, n. 1079, de 26 de abril de 2017, e n. 1095, de 23 de fevereiro de 2018, do Conselho Permanente da OEA; e nas resoluções n.

1. Doutorando do Programa de Pós-graduação Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (Prolam-USP) e bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Capes). Bacharel e mestre em relações internacionais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Foi consultor da Secretaria-geral da Organização dos Estados Americanos (OEA). É pesquisador da Cátedra José Bonifácio.

1080, de 3 de junho de 1991, e n. 2 929, de 5 de junho de 2018, da Assembleia Geral da OEA.

Eventos como a invalidação pelo Conselho Nacional Eleitoral (CNE), na Venezuela, do requerimento popular para convocação de referendo revogatório do mandato do presidente Nicolás Maduro, seguida de protestos populares e de repressão policial – ambos em outubro de 2016 –, a suspensão dos poderes da Assembleia Nacional pelo Tribunal Supremo de Justiça e a convocação pelo governo de uma Assembleia Nacional Constituinte – março e maio de 2017, respectivamente – motivaram debates sobre a situação política da Venezuela no seio do organismo multilateral interamericano. Não obstante, em abril de 2017, o governo da Venezuela tomou a decisão de denunciar unilateralmente a Carta da OEA, representando oficialmente seu pedido de saída da organização.

Este artigo se divide em duas seções com distintas abordagens sobre o processo de suspensão da Venezuela. A primeira visa familiarizar o leitor com os antecedentes jurídicos e institucionais da OEA em seu objetivo de preservar e promover a democracia nos Estados-membros. São analisados a Carta da OEA; o Compromisso de Santiago; a resolução n. 1080 da Assembleia Geral da OEA; e, finalmente, a Carta Democrática Interamericana. As discussões sobre a aparente contradição entre os princípios de não intervenção e o repúdio à alteração da ordem democrática em qualquer Estado-membro são aqui analisados e considerados fundamentais para a compreensão da atual situação em que se encontra a Venezuela na OEA.

A segunda seção relaciona os conturbados eventos políticos ocorridos na Venezuela desde a anulação da convocação do referendo revogatório, em outubro de 2016, com as reações dos Estados americanos por intermédio dos órgãos da OEA competentes para analisar situações de crise democrática, notadamente o Conselho Permanente e a Assembleia Geral. O episódio mais recente, que também despertou a inédita possibilidade de suspensão de um Estado-membro, está representado pela eleição presidencial de 20 de maio de 2018 e pela resolução n. 2 929 da Assembleia Geral da OEA.

Instrumentos da Organização dos Estados Americanos de preservação e promoção da democracia

O fato de a crise política pela qual atravessa a Venezuela ser debatida no âmbito da OEA tem embasamento jurídico internacional que merece ser retomado neste estudo. Como Estado-membro da OEA, signatária da Carta da OEA e da Carta Democrática Interamericana, a Venezuela assume a responsabilidade de respeitar e cumprir os propósitos e princípios democráticos acordados de forma multilateral pelos países do sistema interamericano. Isso não autoriza, no entanto, nenhuma intervenção do organismo internacional nos assuntos internos do país, devendo ser respeitado o princípio da não intervenção, amplamente aceito e valorizado pela comunidade regional.

A Carta da OEA, assinada em Bogotá (Colômbia) durante a IX Conferência Pan-americana, documento constitutivo do organismo multilateral, estabelece, em seu artigo 2º, como propósito essencial da organização “promover e consolidar a democracia representativa dentro do respeito do princípio de não intervenção”². Essa é uma constatação fundamental para compreender o alcance e os limites da resolução que abre as portas da suspensão da Venezuela da OEA aprovada na última Assembleia Geral. Não corresponde à OEA criar, muito menos impor, a democracia representativa como forma de governo de qualquer Estado-membro, cabendo-lhe promovê-la e consolidá-la naqueles Estados onde esta já seja a realidade política.

Por meio do Compromisso de Santiago e da resolução n. 1080, ambos adotados no 21º período ordinário de sessões da Assembleia Geral da OEA, realizada em Santiago, no Chile, em 1991, os Estados-membros declaram seu compromisso de “fortalecer a democracia representativa como expressão da legítima e livre manifestação da vontade popular dentro do respeito invariável à soberania e à independência dos Estados-membros”³.

2. Charter of the Organization of American States (A-41), Bogotá, 30 abr. 1948, art. 2º (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/ybbwf3af>, acesso em: 26 nov. 2018.
3. Compromiso de Santiago con la Renovación del Sistema Interamericano, Santiago (Chile), 4 jun. 1991 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/ybkg65kj>, acesso em: 26 nov. 2018.

No caso da resolução n. 1080, pela primeira vez os Estados-membros autorizam a OEA a tomar uma atitude institucional caso o secretário-geral verifique fatos que interrompam de forma abrupta o processo político democrático ou o legítimo exercício de poder por um governo democraticamente eleito em quaisquer dos Estados-membros. Nessa resolução, o secretário-geral é instruído pela primeira vez a examinar a situação, decidir e convocar uma reunião *ad hoc* com os ministros das Relações Exteriores ou um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral.

Como se pode depreender da evolução das decisões da OEA, o compromisso com a democracia representativa se fortaleceu e se institucionalizou ao longo dos anos 1990, culminando na assinatura da Carta Democrática Interamericana, em 2001, que define conceitos relativos à democracia e prevê respostas institucionais em caso de descumprimento desses conceitos. Deve-se ressaltar o artigo 20 da carta, em que se instrui o secretário-geral a convocar o Conselho Permanente para apreciar coletivamente a situação de um Estado-membro, para verificar uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente sua ordem democrática. Acorda-se, ainda, que o Conselho Permanente poderá realizar gestões diplomáticas, incluindo bons ofícios com o fim de promover a institucionalização da normalidade democrática. Caso as referidas gestões diplomáticas nesse órgão resultem infrutíferas ou a situação exija uma medida urgente, prevê-se a convocação de um período extraordinário da Assembleia Geral para adotar as decisões que estime apropriadas⁴.

Mais incisivo ainda é o artigo 21, que autoriza a Assembleia Geral a suspender a participação em todos os órgãos da OEA do Estado-membro onde se verificou a alteração da ordem democrática, caso as gestões diplomáticas sejam infrutíferas. Tal suspensão será concretizada se obtiver o voto favorável de dois terços dos Estados-membros da OEA e terá efeito imediato⁵.

Aqui é importante retomar o processo de discussão e aprovação da Carta Democrática Interamericana pelos Estados-membros, um longo

4. Inter-American Democratic Charter, Lima, 11 set. 2001, art. 20, disponível em: <https://tinyurl.com/pf398ae>, acesso em: 26 nov. 2018.

5. *Idem*, art. 21.

processo em que se debateram conceitos e aplicações que finalmente foram adotados e são agora vigentes. Uma primeira tentativa de aprovar a estrutura, as definições, os conceitos e o sentido do documento ocorreu durante o 31º período ordinário de sessões da Assembleia Geral, de 3 a 5 de junho de 2001, em San José, na Costa Rica. Anteriormente à discussão pelo plenário dessa assembleia, um grupo de trabalho havia sido encomendado para redigir o texto “sobre a base de um primeiro projeto apresentado pelo Peru”⁶. Na falta de um consenso claro e diante de posições contrárias de alguns Estados-membros, a questão foi encaminhada ao Conselho Permanente para aperfeiçoamento, enriquecimento e ampliação da última versão revisada, que se tornaria o documento-base para as posteriores discussões. Não obstante o debate do documento pelo Conselho Permanente, uma consulta especializada foi encomendada ao Comitê Jurídico Interamericano (CJI), que manifestou seus critérios e deu sugestões de melhora para o documento, os quais foram expostos em *Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana*, de 16 de agosto de 2001⁷.

6. Nas palavras de Humberto de la Calle, presidente do grupo de trabalho, a iniciativa da Carta Democrática Interamericana partiu do governo do Peru: “De fato, foi o governo peruano o primeiro a lançar a ideia durante a reunião do Conselho de Ministros de 11 de dezembro de 2000, pela boca do ministro das Relações Exteriores, o embaixador Javier Pérez de Cuéllar, quem, ao delinear a nova política externa do Peru, falou da necessidade de promover ‘uma Carta Democrática Interamericana que outorgue uma natureza juridicamente vinculante a todos os instrumentos e mecanismos de preservação da democracia, assim como de meios de ação mais oportunos e eficazes’. Como seguimento dessa iniciativa, a missão do Peru ante a OEA apresentou no dia 25 de abril de 2001 um esboço para cuja discussão o Conselho Permanente constituiu um grupo de trabalho informal, sob a presidência deste que lhes fala. A esse esboço se somou outro projeto completo apresentado pelo México assim como toda uma série de iniciativas, tanto previamente formalizadas como também apresentadas no decorrer das deliberações”. Cf. OEA, *Carta Democrática Interamericana: Documentos e Interpretaciones*, Washington, 2003, p. 192 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/y7apt9d4>, acesso em: 26 nov. 2018.
7. Aprovado durante o 59º período ordinário de sessões do CJI, realizado no Rio de Janeiro, de 30 de julho a 24 de agosto de 2001. Naquele momento, o órgão estava composto da seguinte maneira: João Grandino Rodas (Brasil; presidente), Brynmor Thornton Pollard (Guiana; vice-presidente), Carlos Manuel Vázquez (Estados Unidos), Eduardo Vio Grossi (Chile), Felipe Paolillo (Uruguai), Gerardo Trejos Salas (Costa Rica), Jonathan T. Fried (Canadá), Kenneth

Depois do debate no seio do Conselho Permanente e da passagem pelo crivo da consulta especializada do CJ1, o projeto da Carta Democrática Interamericana foi então submetido à consulta da sociedade civil, por se tratar de tema de ampla repercussão na vida política dos cidadãos dos Estados-membros. É importante ressaltar que o pedido para que o documento fosse objeto de avaliação dessa consulta externa partiu do governo da Venezuela, que, representado por Luis Alfonso Dávila, chefe de delegação, expressou que: “Assim como outros países, consideramos que é necessária uma ampla consulta com a sociedade civil com especialistas e com setores especializados”⁸.

Humberto de la Calle Lombana, presidente do grupo de trabalho, classifica a consulta à sociedade civil um sucesso, ao trazer ao debate opiniões e preocupações de setores de fora dos governos, ampliando assim o respaldo e a legitimidade do documento que se tecia⁹.

Finalmente, após revisão pelo Conselho Permanente, a Carta Democrática Interamericana foi aprovada no plenário do 28^a período extraordinário de sessões da Assembleia Geral da OEA, realizado em Lima (Peru), em 11 de setembro de 2001. Durante os dezessete anos de existência da carta, a OEA a invocou na prática ou a fez valer em várias ocasiões a propósito de diversas crises democráticas ocorridas no continente. O recente caso venezuelano não é, portanto, uma aplicação inédita, havendo sido pre-

Osborne Rattray (Jamaica), Luis Herrera Marcano (Venezuela), Orlando R. Rebagliati (Argentina) e Sergio González Gálvez (México). Cf. CJ1-OEA, *Memoria del Comité Jurídico Interamericano de la Organización de los Estados Americanos: 2000-2007 – Referencia Bibliográfica*, Rio de Janeiro, 2009, pp. 20-21, disponível em: <https://tinyurl.com/ybp62r3n>, acesso em: 26 nov. 2018; CJ1-OEA, *Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana*, Rio de Janeiro, 16 ago. 2001 (CJ1/doc. 76/01), disponível em: <https://tinyurl.com/ydxjhd1k>, acesso em: 26 nov. 2018.

8. Intervenção de Luis Alfonso Dávila, chefe da delegação da Venezuela. Cf. “Acta de la Cuarta Sesión Plenaria del xxxi Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, San José, Costa Rica”, em OEA, *Carta Democrática Interamericana: Documentos e Interpretaciones*, Washington, 2003, p. 40 (tradução nossa).
9. Intervenção de Humberto de la Calle, presidente do grupo de trabalho encarregado de estudar o projeto de Carta Democrática Interamericana. Cf. “Acta de la Sesión Ordinaria del Consejo Permanente de la Organización del 6 de Septiembre de 2001, Washington, DC”, em OEA, *op. cit.*, 2003, p. 53.

cedida por outros, a saber: Venezuela (2002), Bolívia (2003, 2005 e 2008), Equador (2005), Haiti (2005), Nicarágua (2005) e Honduras (2009)¹⁰. Provavelmente, os casos da Venezuela e de Honduras sejam os mais significativos da aplicação da carta pela OEA. No caso do golpe de Estado contra o presidente Hugo Chávez, de 11 de abril de 2002, na Venezuela, a situação foi qualificada como “alteração grave da ordem democrática”, conforme o artigo 20 da carta. No entanto, em razão do desenrolar dos acontecimentos do fracassado golpe, que permitiu a Chávez voltar ao poder, sua atuação centrou-se no apoio ao governo chavista em restabelecer a ordem democrática e servir como mediadora nas negociações da dividida e polarizada sociedade venezuelana¹¹. No caso de Honduras, diante do golpe de Estado e da destituição do presidente Manuel Zelaya, a OEA aplicou o artigo 21, suspendendo o país do exercício de seu direito de participação na organização.

Percebe-se assim que a comunidade dos Estados que integram o sistema interamericano, desde o fim dos regimes ditatoriais que dominaram o cenário político de boa parte dos países da região, vem construindo de forma determinada nas últimas três décadas mecanismos de conceitualização, preservação e promoção da democracia. O Compromisso de Santiago e a resolução n. 1080 de sua Assembleia Geral, em 1991, e o longo e minucioso processo de debate que levou à aprovação da Carta Democrática Interamericana, em 2001, com anuência e ativa participação do governo e da sociedade civil venezuelanos, representam instrumentos de preservação de princípios democráticos regionalmente emendados. Além disso, a prévia ativação dos artigos 20 e 21 dessa carta pela OEA, nos casos da Venezuela e de Honduras, representam antecedentes institucionais para sua invocação no 47º período ordinário de sessões da Assembleia Geral, realizado em Cancún (México), de 19 a 21 junho de 2017.

10. Pedro Nikken, “Análisis de las Definiciones Conceptuales Básicas para la Aplicación de los Mecanismos de Defensa Colectiva de la Democracia Previstos en la Carta Democrática Interamericana”, *Revista IIDH*, n. 43, pp. 13-53, jan.-jun. 2006 (cf. p. 18), disponível em: <https://tinyurl.com/y9eq8s2a>, acesso em: 26 nov. 2018.

11. Andrew Cooper e Thomas Legler, *Intervention without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*, Nova York, Palgrave Macmillan, 2006, p. 104.

Resoluções do Conselho Permanente e da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos sobre a situação da democracia na Venezuela

Na Venezuela, o último trimestre de 2016 começou com a abrupta suspensão do processo de convocatória do referendo revogatório do mandato do presidente Nicolás Maduro, uma medida de consulta popular prevista na Constituição venezuelana e já utilizada antes por Hugo Chávez – que saiu com o mandato fortalecido após a consulta de 2004. Em 17 de outubro de 2016, o Tribunal Supremo de Justiça – composto de juízes apontados pelo governo de Maduro – aumentou a dificuldade em autorizar a convocatória do referendo ao decidir que a coleta de assinaturas favoráveis deveria representar 20% do eleitorado em cada estado da Venezuela, e não 20% do eleitorado nacional, como se havia conseguido. Finalmente, em 20 de outubro, o CNE anulou o processo plebiscitário, julgando irregular a coleta de assinaturas favoráveis ao referendo revogatório realizada em abril. Não demorou que a sociedade venezuelana e a oposição parlamentar reagissem à suspensão do referendo, sendo realizada a primeira marcha de desobediência civil em Caracas, no dia 22 de outubro, seguindo-se de protestos estudantis e de diversas outras marchas com centenas de milhares de participantes por todo o país nos dias seguintes, marcados pela repressão policial e por dezenas de manifestantes feridos e detidos (Toma de Venezuela).

É importante notar que, em agosto, quinze Estados-membros da OEA – Grupo de Lima (GL) – emitiram um comunicado pedindo às autoridades venezuelanas que garantissem os direitos constitucionais do povo venezuelano e se cumprisse de forma clara e sem demora a convocação do referendo revogatório do mandato presidencial¹². Em seu *Informe Anual 2016*, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) apontava que na multitudinária marcha de 26 de outubro, durante a Toma de Vene-

12. Secretaría de Relaciones Exteriores de México, “Comunicado Conjunto de Estados Miembros de la OEA sobre los Acontecimientos Recientes en la República Bolivariana de Venezuela”, Cidade do México, 11 ago. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/ybjc7574>, acesso em: 26 nov. 2018.

zuela, foram registradas 120 pessoas feridas e 245 detidas arbitrariamente, além de diversos enfrentamentos da polícia com os manifestantes¹³. Reafirmava, ainda, que:

[...] A Comissão reconheceu o mecanismo de referendo revogatório presidencial como um exercício dos direitos políticos, e também como uma expressão da opinião política protegida pelo direito à liberdade de expressão e o princípio de não discriminação¹⁴.

Quando, em 29 de março de 2017, o Tribunal Supremo de Justiça da Venezuela suspendeu os poderes da Assembleia Nacional, então constituída de uma maioria de parlamentares da oposição a Nicolás Maduro, e tomou para si as prerrogativas legislativas do país, a comunidade internacional e regional não tardou em emitir uma resposta e, no caso da OEA, em se mobilizar a fim de analisar a situação e tomar as medidas condizentes. Em 31 de março, o secretário-geral da organização convocou para 3 de abril uma sessão extraordinária do Conselho Permanente, no marco do artigo 20 da Carta Democrática Interamericana.

A assim entendida usurpação dos poderes legislativos da Assembleia Nacional pelo Tribunal Supremo de Justiça representaria a culminação de uma longa lista de violações dos princípios da Carta Democrática Interamericana, como o respeito à liberdade de expressão e de imprensa e a subordinação constitucional de todas as instituições. Principalmente, a separação e a independência dos poderes públicos legalmente constituídos, um valor consagrado no artigo 3º da Carta Democrática Interamericana, foram seriamente violadas com a anulação dos poderes dos parlamentares eleitos pelos cidadãos venezuelanos em dezembro de 2015. Tendo em vista a gravidade dos fatos ocorridos na Venezuela e utilizando-se das atribuições conferidas pelo artigo 20 da carta, Luis Almagro, secretário-geral da OEA,

13. CIDH, “Capítulo IV. B: Venezuela”, em *Informe Anual 2016*, Washington, 2017, p. 673, disponível em: <https://tinyurl.com/yaqour75>, acesso em: 26 nov. 2018.

14. *Idem, ibidem* (tradução nossa).

convocou uma reunião imediata do Conselho Permanente da organização para analisar a situação.

A resolução n. 1078, aprovada pelo Conselho Permanente da OEA, declara que aqueles acontecimentos são incompatíveis com a prática democrática e constituem uma violação da ordem constitucional da Venezuela¹⁵. Trata-se de uma constatação da gravidade da eliminação da separação de poderes, um elemento essencial para a constituição da democracia representativa segundo os conceitos contidos no artigo 3º da Carta Democrática Interamericana. Os Estados-partes se comprometeram, além disso, a aplicar gestões diplomáticas adicionais, como a convocação de uma reunião ministerial (ministros das Relações Exteriores) para continuar tratando da questão da democracia na Venezuela, um procedimento previsto no artigo 20 da carta.

Na esteira dos compromissos assumidos por essa resolução, o Conselho Permanente decidiu convocar – por dezenove votos a favor, dez contrários e quatro abstenções – a reunião de ministros das Relações Exteriores de todo o continente para discutir a crise democrática da Venezuela, em sua sessão extraordinária do dia 26 de abril de 2017¹⁶. Tal decisão se baseia na competência conferida ao órgão pelo artigo 61 da Carta da OEA de convocar uma reunião de consulta de ministros das Relações Exteriores para considerar problemas de caráter urgente e de interesse comum.

Como reação a essa convocatória da reunião de ministros das Relações Exteriores, o governo da Venezuela anunciou, apenas algumas horas depois de aprovada a resolução n. 1079 pelo Conselho Permanente, sua saída da OEA. A decisão foi oficializada com a entrega pela representante venezuelana ao secretário-geral da carta de denúncia à Carta da OEA, em 27 de

15. CP-OEA, CP/RES. 1078/17: Resolution on the Recent Events in Venezuela (Adopted by the Permanent Council at Its Session Held on April 3, 2017), Washington, 3 abr. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/y8mg5266>, acesso em: 26 nov. 2018.

16. CP-OEA, CP/RES. 1079 (2 111/17): Convocatoria a una Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores para Considerar la Situación de la República Bolivariana de Venezuela (Adotada por el Consejo Permanente en la Sesión Extraordinaria Celebrada el 26 de Abril de 2017), Washington, 26 abr. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/y93xmyeg>, acesso em: 26 nov. 2018.

abril de 2017, na sede da organização. Iniciava-se, assim, o inédito procedimento formal de saída voluntária de um Estado-membro da OEA. Com a formalização do pedido de saída, a Venezuela não cessa imediatamente sua condição de Estado-membro da OEA, mas inicia um processo que culmina após 24 meses da denúncia da carta. Ou seja, até abril de 2019, a Venezuela mantém seus direitos de participação e obrigações jurídicas e financeiras com a OEA¹⁷.

No dia 23 de janeiro de 2018, a Assembleia Nacional Constituinte da Venezuela aprovou um decreto antecipando a realização das eleições presidenciais para o fim do mês de abril, em vez de dezembro, como tradicionalmente ocorre no país. A antecipação das eleições seria claramente favorável ao candidato do governo, o próprio Nicolás Maduro, por tomar a oposição desprevenida e evitar que a crise econômica – que só se agravava – viesse a influenciar a adesão dos votantes chavistas. O decreto, ainda, anulou as negociações que vinham sendo realizadas entre o governo e a oposição na República Dominicana, em que o calendário eleitoral era um dos pontos centrais.

Como resposta à decisão da antecipação das eleições, o secretário-geral da OEA novamente convocou o Conselho Permanente da organização, que aprovou a resolução n. 1095, em sessão extraordinária em 23 de fevereiro de 2018. Nesta, considera-se o adiantamento das eleições um fator que impossibilita sua realização de forma democrática, transparente e confiável, contradizendo os princípios democráticos e de boa-fé¹⁸. É importante transcrever a seguir os termos dessa resolução:

Exortar ao governo da Venezuela que reconsidere a convocação das eleições presidenciais e apresente um novo calendário eleitoral que torne possível a realiza-

17. Aqui é importante apontar a necessidade do Estado-membro que solicita sua saída de quitar todas as suas obrigações orçamentárias devidas à organização, para que o processo seja finalmente concluído. No caso da Venezuela, este valor é de cerca de us\$ 8 milhões.

18. CP-OEA, CP/RES 1095 (2 145/18): Resolución sobre los Últimos Acontecimientos en Venezuela (Aprobada por el Consejo Permanente en la Sesión Extraordinaria Celebrada el 23 de Febrero de 2018), Washington, 23 fev. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/y8mg5266>, acesso em: 26 nov. 2018.

ção de eleições com todas as garantias necessárias para um processo livre, justo, transparente, legítimo e confiável, que incluía a participação de todos os partidos e atores políticos venezuelanos, sem excluídos de nenhuma classe, observadores internacionais independentes, acesso livre e igualitário aos meios de comunicação, e com um Conselho Nacional Eleitoral cuja composição garanta sua independência e autonomia e que tenha a confiança de todos os atores políticos¹⁹.

Apesar dos incisivos termos utilizados pelo Conselho Permanente ao exortar o governo da Venezuela a reconsiderar a convocação de eleições presidenciais antecipadas, Caracas não apenas ignorou a resolução do órgão, realizando as eleições no dia 20 de maio de 2018, como também cometeu várias irregularidades prévias às eleições, como proibir candidaturas e partidos, manipular o calendário eleitoral, permitir o partidismo das autoridades eleitorais, não autorizar nem auditar corretamente os registros dos eleitores, condicionar os subsídios de bem-estar social ao voto para o candidato governista e ameaçar com a verificação da identidade dos votantes.

Ante a realização das eleições presidenciais de 20 de maio, marcadas pela ausência de participação da oposição e de denúncias de diversas irregularidades, lembrando também a resolução n. 1078 do Conselho Permanente da OEA, que identificou a interrupção da ordem constitucional na Venezuela, e mencionando o relatório da CIDH sobre a situação democrática e a crise humanitária do país²⁰, durante o 48º período ordinário de sessões da Assembleia Geral da OEA, ocorrido em Washington nos dias 4 e 5 de junho de 2018, aprovou-se a resolução n. 2929, sobre a situação da Venezuela.

A resolução n. 2929 contém dez pontos no total, abarcando desde violações da lisura democrática das eleições presidenciais de 20 de maio e a crise social e humanitária que atinge o país até a aplicação dos artigos

19. *Idem, ibidem* (tradução nossa).

20. CIDH, *Institucionalidad Democrática, Estado de Derecho y Derechos Humanos en Venezuela: Informe de País – Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de Diciembre de 2017*, Washington, 2017 (OAS, Documentos Oficiales; OEA/Ser.L/V/II), disponível em: <https://tinyurl.com/y7lcj8ak>, acesso em: 26 nov. 2018.

20 e 21 da Carta Democrática Interamericana, que poderiam levar à suspensão do país da organização. O primeiro ponto declara que o processo eleitoral, tal como implementado na Venezuela, carece de legitimidade por não cumprir com os padrões internacionais, não admitir a participação de todos os atores políticos venezuelanos e ser realizada sem as garantias de um processo livre, justo, transparente e democrático. O quarto ponto urge ao governo da Venezuela a tomar medidas para garantir a separação e independência dos poderes públicos, e restaurar a total autoridade da Assembleia Nacional. O quinto ponto faz referência à entrada de ajuda humanitária e à implementação de medidas de prevenção de epidemias, particularmente a reaparição de doenças como malária, difteria e sarampo. O sétimo ponto instrui o Conselho Permanente a identificar as medidas de apoio necessárias aos Estados-membros que vêm recebendo um crescente número de migrantes e refugiados venezuelanos. Finalmente, o décimo e último ponto da resolução, que aqui mais alude aos instrumentos de preservação e promoção da democracia que temos tratado, resolve aplicar os mecanismos previstos nos artigos 20 e 21 da Carta Democrática Interamericana ao caso da Venezuela²¹.

Tal como foi observado na primeira seção deste trabalho, os artigos 20 e 21 da Carta Democrática Interamericana preveem a possibilidade de suspensão de um Estado-membro em caso de grave alteração de sua ordem democrática. A suspensão não ocorre de forma automática com a aprovação da resolução n. 2929, uma vez que deverão ser esgotadas todas as gestões diplomáticas necessárias, incluindo-se os bons ofícios de normalização da institucionalidade democrática. Caso estas resultem infrutíferas, o Conselho Permanente deverá convocar um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral, em que a decisão de suspensão da Venezuela deverá ser aprovada por dois terços dos Estados-membros da OEA, ou seja, pelo menos 24 países²².

21. AG-OEA, AG/RES 2929/18: Resolución sobre la Situación en Venezuela, Washington, 5 jun. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/yatmhhr7>, acesso em: 26 nov. 2018.

22. Em razão da importância de seu conteúdo para a compreensão do atual panorama de suspensão da Venezuela da OEA, reproduzimos a seguir os artigos 20 e 21 da Carta Democrática Interamericana na íntegra: “Artigo 20: No caso de que em um Estado-membro se produza uma

Considerações finais

Ao longo das primeira e segunda seções deste artigo foi possível identificar alguns pontos de relação importantes entre os instrumentos de preservação e promoção da democracia da OEA e a visível deterioração da democracia representativa na Venezuela desde pelo menos outubro de 2016.

Partindo da Carta da OEA (1948), é revelada a evolução do compromisso dessa comunidade de Estados americanos com a democracia até a aprovação da Carta Democrática Interamericana (2001). O longo processo de estabelecimento dos mecanismos presentes nos artigos 20 e 21 desta já constavam nos debates do Compromisso de Santiago (1991) e na resolução n. 1080 (1991) da Assembleia Geral da OEA e foram ratificados pela Venezuela, como podemos observar. Além disso, o debate sobre os princípios democráticos e os mecanismos de preservação e promoção da democracia contidos na Carta Democrática Interamericana foi diretamente enriquecido pela ampla participação dos representantes de governo e da sociedade civil na organização, inclusive os setores venezuelanos, tal como

alteração da ordem constitucional que afete gravemente sua ordem democrática, qualquer Estado-membro ou o secretário-geral poderá solicitar a convocação imediata do Conselho Permanente para realizar uma apreciação coletiva da situação e adotar as decisões que estime conveniente. O Conselho Permanente, de acordo com a situação, poderá dispor da realização das gestões diplomáticas necessárias, incluídos os bons ofícios, para promover a normalização da institucionalidade democrática. Se as gestões diplomáticas resultarem infrutíferas ou se a urgência do caso o aconselhar, o Conselho Permanente convocará de imediato um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral para que esta adote as decisões que estime apropriadas, incluindo gestões diplomáticas, conforme a Carta da Organização, o direito internacional e as disposições da presente Carta Democrática. Durante o processo se realizarão as gestões diplomáticas necessárias, incluídos os bons ofícios, para promover a normalização da institucionalidade democrática. // Artigo 21: Quando a Assembleia Geral, convocada para um período extraordinário de sessões, constate que se produziu a ruptura da ordem democrática em um Estado-membro, que as gestões diplomáticas foram infrutíferas, conforme a Carta da OEA, tomará a decisão de suspender dito Estado-membro do exercício de seu direito de participação na OEA com o voto afirmativo de dois terços dos Estados-membros. A suspensão entrará em vigor de imediato. O Estado-membro que houver sido objeto de suspensão deverá continuar observando o cumprimento de suas obrigações como membro da Organização, em particular em matéria de direitos humanos. Adotada a decisão de suspender a um governo, a Organização manterá suas gestões diplomáticas para o restabelecimento da democracia no Estado-membro afetado”.

aparecem nos documentos do grupo de trabalho que elaborou o projeto de resolução, finalmente aprovado em 2001.

No tocante às resoluções do Conselho Permanente e da Assembleia Geral da OEA sobre a situação da Venezuela em 2017 e 2018, percebe-se sua direta relação com eventos que alteraram gravemente sua ordem democrática, o que justificaria a possível suspensão do país da organização. Essa medida extrema, no entanto, representaria o fracasso das gestões diplomáticas e da utilização dos bons ofícios pela OEA na solução da problemática situação do país caribenho. Sua suspensão não é desejável, tampouco soluciona o problema da deteriorada democracia representativa nos moldes da Carta Democrática Interamericana, uma vez que afasta o governo venezuelano dos compromissos formalmente assumidos.

Outro ponto aqui levantado foi a denúncia da Carta da OEA pela própria Venezuela, em abril de 2018, o que representa de fato seu pedido de saída unilateral da organização. Segundo os regulamentos de denúncia do tratado, a efetivação de sua saída só poderá ser concretizada depois de 24 meses, durante os quais a Venezuela se mantém como Estado-membro, sujeito a direitos e obrigações com a OEA.

No momento em que este artigo é submetido à publicação, ainda não foi concretizado o ponto da resolução n. 2 929 (2018) que insta os Estados-membros a convocarem um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral com todos os ministros das Relações Exteriores para votarem a possível aplicação dos artigos 20 e 21 da Carta Democrática Interamericana ao caso venezuelano. Para que a medida seja finalmente aplicada, é necessário, como vimos na segunda seção, sua aprovação por dois terços dos Estados-membros da OEA, ou seja, pelo menos 24 países. Tendo em vista que a resolução n. 2 929 foi aprovada pelo voto afirmativo de dezenove países, com onze abstenções e quatro votos contrários, e que a Venezuela já se encontra no procedimento de saída voluntária da organização, depreende-se que os instrumentos interamericanos de preservação e promoção da democracia, resultantes de um longo processo de amadurecimento e elaboração conjunta de seus princípios e recursos institucionais, encontram ainda grande dificuldade para serem aplicados em sua plenitude neste caso emblemático.

O fortalecimento da democracia pelo local: o direito à cidade em São Paulo

KELLY KOMATSU AGOPYAN¹

Introdução

Cidades e conflitos

Hoje 55% da população mundial já reside em centros urbanos, sendo a América Latina a segunda região mais urbanizada do mundo (81%), apenas um pouco atrás da América do Norte (82%)². Esse processo de urbanização é progressivo e aparentemente irreversível. Segundo projeções da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2050, 68% da população deve ser urbana³. Com base nesses dados, a própria agenda das organizações internacionais passou também a englobar a temática da cidade como uma de suas prioridades: o objetivo n. 11 dos Objetivos de Desenvolvimento

1. Doutoranda do programa de pós-graduação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), pela qual também é mestra. 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). Bolsista do Fundo Sasakawa de Bolsas para Jovens Líderes (2018). Foi assessora para assuntos internacionais da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo (2014-2016). Estuda a questão urbana com ênfase em direitos humanos.
2. United Nations Population Division, World Urbanization Prospects: The 2018 Revision – Key Facts, Nova York, 2018, p. 2, disponível em: <https://tinyurl.com/ybvn5fqc>, acesso em: 26 nov. 2018.
3. *Idem, ibidem.*

Sustentável (ods), firmados em 2015⁴, e a Nova Agenda Urbana (NAU)⁵, acordada em 2016 durante a III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III)⁶, são dois exemplos claros de que falar dos contextos urbanos já se mostra amplamente necessário e relevante internacionalmente.

Assim, cada vez mais se tem dado centralidade ao papel das cidades (e seus governos locais) no fortalecimento de movimentos democráticos e na garantia de direitos humanos. A própria ONU tem discutido com mais ênfase, desde 2015, o papel dos governos locais na promoção e proteção desses direitos, tendo, inclusive, aprovado a resolução A/HRC/30/49⁷, contendo um relatório elaborado por especialistas internacionais sobre a matéria.

As cidades estão no centro dessa discussão porque se tornaram palco de desigualdades e graves violações de direitos de sua população. Emily Graham *et al.* afirmam que o desenvolvimento da cidade contemporânea neoliberal vem acompanhado de desigualdades *entre* as cidades e *dentro* das cidades⁸. Ainda sobre isso, Julio Alguacil complementa:

A cidade é, precisamente, o *lugar* porque é onde se produz a encruzilhada do encontro (a síntese) entre a diferença (variedade, heterogeneidade de sujeitos,

4. Organização das Nações Unidas (onu), Objetivo 11: Tornar as Cidades e os Assentamentos Humanos Inclusivos, Resilientes e Sustentáveis (Cidades e Comunidades Sustentáveis), [S.l.], 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/yd7e6ypv>, acesso em: 26 nov. 2018.
5. onu, Nova Agenda Urbana, [S.l.], onu-Habitat, 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/y8pw75aa>, acesso em: 26 nov. 2018.
6. Para mais informações, cf. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), *Relatório Brasileiro para a Habitat III*, Brasília, ConCidades, 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/yccdamk8>, acesso em: 26 nov. 2018.
7. United Nations General Assembly, Role of Local Government in the Promotion and Protection of Human Rights: Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee, Nova York, 7 ago. 2015 (A/HRC/30/49), disponível em: <https://tinyurl.com/ycaxkraz>, acesso em: 26 nov. 2018.
8. Emily Graham *et al.*, “Human Rights Practice and the City: A Case Study of York (uk)”, em Barbara Oomen, Martha F. Davis e Michele Grigolo (orgs.), *Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, pp. 179-198.

culturas, pensamentos e atividades) e a igualdade (no acesso aos recursos e nos direitos de cidadania)⁹.

Nesse sentido, para David Harvey, a cidade é (ou pelo menos deveria ser) o espaço do conflito, porque é nela onde se manifestam as desigualdades e as segregações de uma racionalidade neoliberal que lhe é estruturante. Essa racionalidade, em um contexto de economia capitalista e globalizada, reproduz as cidades à sua lógica e assim “a qualidade de vida urbana tornou-se uma mercadoria para os que têm dinheiro”¹⁰.

No contexto europeu, Jordi Borja já relatava que a realidade urbana é conflituosa e bipolarizada entre, de um lado, as forças de adequação da cidade à globalização – ou seja, de sua inserção nas redes globais competitivas, na mercantilização do valor do patrimônio e na orientação das políticas públicas pela lógica do capital – e, de outro, as forças de resistência, compatíveis com a coesão social e a sustentabilidade ambiental, de reconstrução da identidade dos territórios, reaparecendo então os discursos sobre o espaço público¹¹.

Dessa forma, as cidades não são homogêneas, e sim espaços de diversidade, de disputas simbólicas e, principalmente, de embate e tensionamento entre forças opostas, ainda que esse conflito seja dominado – até o momento – pelo modelo de política urbana neoliberal.

A democracia e o local

Tendo em vista esse contexto complexo de conflitos no ambiente urbano, evidencia-se que as cidades são ora espaços de violação de direitos, ora

9. Julio Alguacil, “Espacio Público y Espacio Político: La Ciudad como el Lugar para las Estrategias de Participación”, *Polis: Revista de Universidad Bolivariana*, vol. 7, n. 20, pp. 199-223, 2008 (cf. p. 200) (grifo do autor), disponível em: <https://tinyurl.com/y9myzfq6>, acesso em: 26 nov. 2018.

10. David Harvey, *Cidades Rebeldes: Do Direito à Cidade à Revolução Urbana*, trad. Jeferson Camargo, São Paulo, Martins Fontes, 2014, p. 46 (Dialética).

11. Jordi Borja, *Revolución Urbana y Derechos Ciudadanos: Claves para Interpretar las Contradicciones de la Ciudad Actual*, tese de doutorado, Barcelona, Facultad de Geografía e Historia, Universitat de Barcelona, 2012, p. 29, disponível em: <https://tinyurl.com/yak8douo>, acesso em: 26 nov. 2018.

espaços de resistência em defesa deles. Então, as cidades estão no centro da reivindicação por garantias democráticas e pela consolidação de mecanismos de participação social. É nos centros urbanos que os cidadãos e movimentos sociais clamam pelo direito à participação na construção das políticas públicas e, conseqüentemente, é nesses mesmos espaços que formas alternativas de participação podem também se desenvolver, seguindo a dinamicidade própria da vida urbana.

Segundo Alguacil, tanto governos locais como movimentos sociais urbanos são “escolas de democracia” pela posição privilegiada de proximidade com a população:

Mas é precisamente no âmbito da cidade, no âmbito local, em um contexto de proximidade, de contato direto, de confiança, de conhecimento mútuo, onde os sujeitos podem entrar em estratégias de construção conjunta que lhes permitam gerar e acessar *estruturas comuns de ação política*. No mundo local existem organizações de ordem governamental (governos locais) e de ordem social (organizações e movimentos sociais). Ambos os tipos de estruturas, por causa de sua posição privilegiada de proximidade e por serem potencialmente difusores dos princípios universalistas, são escolas de democracia¹².

Essa questão é extremamente pertinente, tendo em vista que a discussão sobre a efetividade de sistemas democráticos tem ganhado especial atenção atualmente. Sobre isso, Laura Chinchilla aponta que “nunca tantas nações do mundo foram governadas por sistemas democráticos, mas, ao mesmo tempo, nunca foi tão generalizado o sentimento de mal-estar dos cidadãos”¹³. Em complemento a isso, Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer explicam:

12. Julio Alguacil, *op. cit.*, 2008, p. 214 (grifos do autor).

13. Laura Chinchilla, em entrevista para a Fundación Esquipulas, em 2016 (tradução nossa). Cf. *Reinventar la Política para Salvar la Democracia: Laura Chinchilla*, Guatemala, Fundación Esquipulas, 2016 (8 min., son., color.), disponível em: <https://tinyurl.com/yazu6rv7>, acesso em: 26 nov. 2018.

Quando recentemente perguntaram para Amartya Sen qual tinha sido o acontecimento mais importante do século xx, ele respondeu sem hesitação: a emergência da democracia [...] Com uma visão mais pessimista do século xx, também Immanuel Wallerstein se perguntava recentemente como a democracia tinha passado de uma aspiração revolucionária do século xix a um *slogan* adotado universalmente mas vazio de conteúdo no século xx [...] Essas duas posições, apesar de muito divergentes, convergem na constatação de que a democracia assumiu um lugar central no campo político durante o século xx. Se continuará a ocupar esse lugar no século em que agora entramos, é uma questão em aberto¹⁴.

Em relação mais especificamente à América Latina, vivenciaram-se processos de democratização, sobretudo nos anos 1980, a partir dos quais, segundo os autores supracitados, inseriram-se “novos atores na cena política”, instaurando “uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social”¹⁵. Esses processos de democratização foram marcados pelo envolvimento de movimentos sociais, que reivindicaram alternativas ao modelo de democracia liberal ocidental dominante no momento. Segundo Emir Sader, “as primeiras formas de resistência [contra a hegemonia neoliberal] assumiram *expressões locais*”¹⁶. O autor traz essa relação entre o local e o global, em um período já marcado pela globalização:

[...] enquanto a globalização neoliberal avançava por cima, no plano internacional e nos Estados nacionais em processo de internacionalização, eram desenvolvidas experiências locais – de governos, de movimentos sociais, de políticas setoriais – que renovavam a prática social e política, quando as formas de luta tradicionais se tornavam impotentes: luta parlamentar, eleições, luta sindical tradicional¹⁷.

14. Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer, “Para Ampliar o Cânone Democrático”, em Boaventura de Sousa Santos (org.), *Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002, p. 39 (Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos, 1).

15. *Idem*, p. 54.

16. Emir Sader, “Para Outras Democracias”, em Boaventura de Sousa Santos (org.), *op. cit.*, 2002, p. 656 (grifos nossos).

17. *Idem*, p. 657.

Nesse sentido, destacam-se exemplos de democracia participativa, consideradas “práticas democráticas contra-hegemônicas”¹⁸, que pressupõem que “as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia”¹⁹. Segundo Sader, as práticas de democracia participativa resgatam a dimensão pública e cidadã da política²⁰.

Para Boaventura e Avritzer, a democracia participativa em nível local pode tanto coexistir quanto complementar a democracia representativa do nível nacional. No caso brasileiro, conforme os mesmos autores, essa relação seria de complementaridade, respaldada, sobretudo, pela Constituição de 1988²¹, que, em seu artigo 29, prevê a autonomia dos municípios. Segundo eles, experiências bem-sucedidas no âmbito local devem ser expandidas globalmente como forma de fortalecer a própria experiência da democracia participativa²².

Assim, cada vez mais, quando se analisam questões que antes eram consideradas apenas referentes ao Estado nacional, faz-se necessário pensar no papel das cidades e de seus governos locais, já que é nesses espaços em que se concentram as articulações sociais e políticas responsáveis pela garantia ou violação de direitos, bem como o fortalecimento da própria participação social. Segundo Alguacil, é necessário ter um novo olhar sobre o indivíduo e a cidade e sobre o vínculo que se estabelece entre eles:

São cada vez mais as reflexões, as iniciativas, as experiências inovadoras que indicam o desenvolvimento de novas estratégias que caminham e proclamam uma democracia participativa na gestão dos recursos e do território, uma nova cida-

18. Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer, *op. cit.*, 2002, p. 50.

19. *Idem*, p. 76.

20. Emir Sader, *op. cit.*, 2002, p. 659.

21. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, disponível em: <https://tinyurl.com/czskwlv>, acesso em: 26 nov. 2018.

22. Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer, *op. cit.*, 2002, p. 73.

dania que se renova com a incorporação de novos direitos, sobretudo, culturais e ambientais²³.

Essas novas estratégias, segundo o autor, devem gerar oportunidades para que os cidadãos possam se envolver na gestão da cidade e de seus espaços públicos²⁴. Nessa conjuntura, o movimento do direito à cidade oferece sua contribuição, propondo um novo paradigma de urbanização, calcado na gestão democrática, sustentável, igualitária e participativa do espaço urbano.

O direito à cidade

O termo do “direito à cidade” foi pela primeira vez cunhado pelo sociólogo francês Henri Lefebvre, em 1968, em livro homônimo. O autor escreve essa obra em um contexto histórico muito significativo para a França, de profundas transformações na vida urbana parisiense, em que o proletariado estava sendo expulso do centro urbano e as ruas cheias de vida de Paris estavam sendo substituídas por longas e largas avenidas, assim como os bairros que passavam por um processo de *aburguesamento*. Dessa forma, esse novo projeto de cidade provocou mudanças radicais no estilo de vida de seus cidadãos, que passou a ser definido pelo consumismo, pelo individualismo e pela valorização da propriedade.

Segundo Lefebvre, ocorria uma progressiva destruição da cidade:

A cidade historicamente formada não vive mais, não é mais apreendida praticamente. Não é mais do que um objeto de consumo cultural para os turistas e para o estetismo, ávidos de espetáculos e do pitoresco. Mesmo para aqueles que procuram compreendê-la calorosamente, a cidade está morta. [...] Impossível considerar a hipótese de reconstituição da cidade antiga; *possível apenas encarar a*

23. Julio Alguacil, *op. cit.*, 2008, p. 212.

24. *Idem*, p. 215.

*construção de uma nova cidade, sobre novas bases, numa outra escala, em outras condições, numa outra sociedade*²⁵.

Assim, para o autor, o direito à cidade não seria apenas a reivindicação de um direito, mas um apelo, uma exigência, tendo em vista essa nova conjuntura. Seria o “direito à vida urbana, transformada, renovada”²⁶, que incluiria o direito aos locais de encontro e de troca, bem como aos ritmos de vida e empregos que permitam o uso pleno desses locais. Para ele, seria um direito em formação, que se inscreveria na perspectiva da revolução que deveria ser levada a cabo pela classe operária. Nesse sentido, Lefebvre afirma que a revolução de nossa época *deve* ser urbana, ou “não será nada”²⁷.

Retomando as ideias de Lefebvre, David Harvey, no século XXI, enfatiza que o direito à cidade é o direito de poder reconfigurar os processos de urbanização, de como a cidade é feita e refeita, e isso deve ser realizado de maneira radical:

[...] O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos²⁸.

Harvey também chama a atenção para a relação intrínseca entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização, já que o primeiro precisou da segunda para produzir e absorver seus excedentes – fazendo da urbanização, assim, um fenômeno de classe. Dessa forma, reivindicar o direito à cidade seria justamente uma tentativa de alterar essa ordem de produção do urbano, tão engessada na lógica estabelecida pelo capital.

Para Nelson Saule Júnior, do Instituto Pólis, uma das atuais organizações não governamentais brasileiras que trabalha mais ativamente com o tema do direito à cidade, não seria esse um direito “novo”, tendo em vista

25. Henri Lefebvre, *O Direito à Cidade*, 5. ed., 3. reimp., São Paulo, Centauro, 2011, p. 106 (grifos nossos).

26. *Idem*, p. 118.

27. David Harvey, *op. cit.*, 2014, p. 66.

28. *Idem*, p. 28.

que seus princípios basilares estariam presentes em tratados e convenções internacionais já existentes. O direito à cidade teria então, para o autor, três elementos essenciais:

[...] proteção legal das cidades como um bem comum; direito coletivo/difuso; e a titularidade coletiva exercida por grupos representativos de moradores, associações de moradores, organizações não governamentais (ONGs), Defensoria Pública e Ministério Público, por exemplo²⁹.

Um movimento internacional

A reivindicação atual pelo direito à cidade constitui-se essencialmente como um movimento internacional. A força que o conceito ganhou nas últimas décadas foi impulsionada por uma grande mobilização global, protagonizada, sobretudo, por organizações não governamentais internacionais, como a Habitat International Coalition (HIC) e a Cities Alliance.

Redes internacionais de cidades, como a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) – que reúne 240 mil cidades e associações de cidades do mundo –, também passaram a promover e defender o movimento nos principais espaços de negociação internacional, como na própria ONU³⁰. Os governos locais vêm defendendo o tema de forma mais destacada desde o início dos anos 2000, período que marca o estabelecimento da Carta Europeia para a Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, adotada durante a II Conferência Europeia Cidades pelos Direitos Humanos, realizada em Saint-Denis (França), envolvendo o trabalho dos próprios governos locais de forma articulada com a sociedade civil e com especialistas europeus.

A Carta Europeia foi assinada por quatrocentas cidades do continente,

29. Nelson Saule Júnior, “O Direito à Cidade como Centro da Nova Agenda Urbana”, *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, n. 15, pp. 73-76, jul.-dez. 2016 (cf. p. 75), disponível em: <https://tinyurl.com/y9qo2cxo>, acesso em: 26 nov. 2018.

30. Kelly Komatsu Agopyan, *Direitos Humanos nas Cidades e a Cooperação Internacional via Redes de Articulação Institucional: O Caso da Rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e a Cidade de São Paulo*, dissertação de mestrado, São Paulo, Instituto de Relações Internacionais (IRI), Universidade de São Paulo (USP), 2018.

sobretudo espanholas e italianas, e tem claramente inspirações em tratados de direitos humanos tradicionais, mas prevê já em seu artigo primeiro o direito à cidade:

[...] A cidade é um espaço coletivo que pertence a todos que nela vivem. Estes têm o direito a condições que permitem seu próprio desenvolvimento político, social e ecológico, mas, ao mesmo tempo, aceitam um compromisso com a solidariedade³¹.

Em 2006, no Fórum Mundial Social (FSM), foi então produzida a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, que define o direito à cidade como o “usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social”³². É importante também destacar que a carta considera um dos princípios estratégicos do direito à cidade o “exercício pleno da cidadania e gestão democrática da cidade”³³. Segundo o documento:

Todas as pessoas têm direito a participar através de formas diretas e representativas na elaboração, definição, implementação e fiscalização das políticas públicas e do orçamento municipal das cidades, para fortalecer a transparência, eficácia e autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares³⁴.

Em 2011, foi elaborada a Carta-agenda Mundial de Direitos Humanos na Cidade, que também inclui em seu primeiro artigo³⁵ o reconhecimento do direito à cidade:

31. United Cities and Local Governments, *European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City* = *Charte européenne des droits de l’homme dans la ville* = *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad*, Barcelona, 2012, p. 10 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/ybmyw6m3>, acesso em: 26 nov. 2018.

32. Carta Mundial pelo Direito à Cidade, Caracas/Karacki/Bamako, 2006, p. 3, disponível em: <https://tinyurl.com/y8mnznnc>, acesso em: 26 nov. 2018.

33. *Idem*, p. 4.

34. *Idem*, *ibidem*.

35. United Cities and Local Governments, *Global Charter-Agenda for Human Rights in the City* = *Charte-agenda mondiale des droits de l’homme dans la cité* = *Carta-agenda Mundial de Derechos Hu-*

Todos os habitantes da cidade têm direito a uma cidade constituída como uma comunidade política local que garanta condições de vida adequadas para todas as pessoas e proporcione boa coexistência entre todos os seus habitantes, e entre eles e a autoridade local³⁶.

Como um dos princípios do direito à cidade, o documento indica: “Todos os habitantes da cidade têm o direito de participar na configuração e coordenação do território como um espaço básico e fundamento para a vida pacífica e para a coexistência”³⁷.

A carta-agenda inova ao sugerir um plano de ação mais concreto para a implementação de cada um de seus artigos. Em relação ao direito à cidade, é interessante pontuar que a carta-agenda sugere um programa de formação de funcionários públicos em direitos humanos; uma análise participativa e um diagnóstico da situação dos direitos humanos da cidade, para a elaboração de planos de desenvolvimento local e de direitos humanos baseados na participação cidadã, bem como uma avaliação periódica da carta-agenda como parte de uma consulta pública; e, finalmente, a criação de instituições independentes do poder público para disseminar informações sobre direitos e receber denúncias e sugestões sobre o tema.

A internacionalização do movimento foi consolidada por meio da criação da Plataforma Global pelo Direito à Cidade, em 2014, durante o Encontro Internacional pelo Direito à Cidade, organizado pela Comissão de Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos da CGLU e outras organizações da sociedade civil, como a própria HIC e o Instituto Pólis. A plataforma constitui-se então como uma rede de mais de cem organizações da sociedade civil e de governos locais para a promoção do direito à cidade em nível local e global, de forma a facilitar a comunicação entre esses diferentes atores, fortalecendo o *advocacy*, a formação e a pesquisa sobre o tema. Segundo o *site* da plataforma, ela visa:

manos en la Ciudad, Barcelona, 2012, p. 10, disponível em: <https://tinyurl.com/y9g4cd38>, acesso em: 26 nov. 2018.

36. *Idem*, p. 10.

37. *Idem*, *ibidem*.

[...] contribuir para a adoção de compromissos, políticas públicas, projetos e ações voltadas ao desenvolvimento de cidades justas, democráticas, sustentáveis e inclusivas pelas instâncias das Nações Unidas e pelos governos nacionais e locais³⁸.

Mais recentemente, em outubro de 2016, durante a Habitat III, realizada em Quito (Equador), foi firmada a chamada Nova Agenda Urbana (NAU), com diretrizes pactuadas entre os Estados nacionais (com escutas da sociedade civil e de governos locais) para orientar os próximos vinte anos de desenvolvimento urbano. Esse documento também cita o direito à cidade, sendo a inclusão dessa menção fruto do *advocacy* realizado, sobretudo, por organizações internacionais não governamentais e governos locais. O artigo 11 da NAU estabelece que:

Compartilhamos uma visão de cidade para todos, referente à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por alguns governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, em suas legislações, declarações políticas e diplomas³⁹.

Direito à cidade na América Latina

As experiências urbanas latino-americanas, de forma geral, têm características semelhantes entre si, em razão do contexto de “capitalismo periférico” em que se inserem junto a outras cidades do mundo. Nesse sentido, Ermínia Maricato indica que há especificidades dessas cidades periféricas, como São Paulo, em que:

38. “O que é?”, Plataforma Global pelo Direito à Cidade, [2018], disponível em: <https://tinyurl.com/y7jdg9na>, acesso em: 26 nov. 2018.

39. ONU, *op. cit.*, 2016, p. 5.

[...] é frequente observar que a maioria da população pode habitar espaços informais que são também segregados em relação à cidade oficial ou legal onde os planos e leis urbanísticas não são aplicados. As exceções são mais regra do que exceções⁴⁰.

Essas cidades se distinguiriam das cidades do “mundo desenvolvido”, já que nestas o Estado “exerce, de fato, a regulação sobre a totalidade do solo urbano seguindo as leis existentes”⁴¹.

Assim, segundo Maricato, São Paulo e cidades de outros países periféricos vivem uma realidade de escassez de moradia, segregação e informalidade de grande parte de sua população. Ao mesmo tempo, o que pode até ser considerado de certa forma contraintuitivo, a experiência latino-americana de direito à cidade é considerada uma referência mundial no tema. Alguns autores buscam explicar que a apropriação do conceito do direito à cidade na América Latina se deu de maneira distinta da Europa, muito por causa do passado comum de transições democráticas e mobilizações sociais urbanas na região:

[...] em diferentes países da América Latina, durante a década de [19]80, o conceito de direito à cidade permitiu a construção de um marco interpretativo de novas modalidades de ação coletiva e acordos programáticos para uma multiplicidade de atores da sociedade civil que utilizaram o território e a cidade como plataforma para projetar suas proclamações sociais (Cravino, 2009) em um contexto de transições democráticas caracterizadas pela crescente precarização das condições físicas e materiais das cidades, produto dos primeiros processos de neoliberalização, geralmente conduzidos por ditaduras⁴².

Na região, o papel dos movimentos sociais urbanos que focam a cidade como objeto de disputa e de gestão dos bens comuns seria fundamen-

40. Ermínia Maricato, “O Estatuto da Cidade Periférica”, em Celso Carvalho e Anaclaudia Rossbach (orgs.), *O Estatuto da Cidade Comentado = The City Statute of Brazil: A Commentary*, São Paulo, Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2010, p. 8.

41. *Idem, ibidem*.

42. Ester Schiavo, Alejandro Gelfuso e Paula Vera, “El Derecho a la Ciudad: Una Mirada desde América Latina”, *Cadernos Metrópole*, vol. 19, n. 38, pp. 299-312, jan.-abr. 2017 (cf. p. 305).

tal para promover o direito à cidade. Contudo, verifica-se que, apesar de o conceito já ter sido inserido (mesmo que indiretamente) nas políticas públicas de muitos países – notadamente a nova Constituição do Equador⁴³, a lei n. 388, de 18 de julho de 1997, da Colômbia⁴⁴, ou ainda, mais recentemente, na Constituição Política da Cidade do México⁴⁵ –, a etapa normativa não foi superada; ou seja, não foi realizada uma verdadeira transformação política que dispute os sentidos e a materialidade impostos pela matriz liberal nas cidades latino-americanas⁴⁶.

Ainda sobre a região, a América Latina merece destaque no que tange ao direito à cidade, já que, segundo Eva García Chueca, esse paradigma ainda é periférico nos países desenvolvidos. Para ela, a experiência latino-americana é:

A introdução no quadro constitucional e legal de princípios e direitos baseados em um paradigma que privilegia a comunidade em relação ao mercado é um passo adiante na renegociação de direitos, particularmente da perspectiva de expansão da cidadania, uma vez que essas mudanças foram o resultado da mobilização de grupos marginalizados⁴⁷.

43. O artigo 31 da Constituição do Equador reconhece o direito à cidade, que “se baseia na gestão democrática desta, na função social e ambiental da propriedade e da cidade, e no exercício pleno da cidadania”. Cf. Equador, Constituição da República do Equador, de 20 de outubro de 2008 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/ybmunazy>, acesso em: 26 nov. 2018.

44. A lei colombiana reconhece a função social da propriedade e a “função pública do urbanismo”. Cf. Colômbia, lei n. 388, de 18 de julho de 1997, disponível em: <https://tinyurl.com/y7mfaw47>, acesso em: 12 nov. 2018.

45. Depois de um processo de reforma política que reivindica a mudança de *status* de “distrito federal”, a Cidade do México elaborou de forma participativa, em 2016, uma Constituição política que prevê em seu artigo 12 o direito à cidade. Cf. Cidade do México, Constituição Política da Cidade do México, de 31 de janeiro de 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/y9d58wbj>, acesso em: 26 nov. 2018.

46. Ester Schiavo, Alejandro Gelfuso e Paula Vera, *op. cit.*, p. 310, jan.-abr. 2017.

47. Eva García Chueca, “Human Rights in the City and the Right to the City: Two Different Paradigms Confronting Urbanization”, em Barbara Oomen, Martha F. Davis e Michele Grigolo (orgs.), *op. cit.*, 2016, p. 118 (tradução nossa).

Igualmente, a autora afirma que, apesar dos grandes avanços de caráter legal que ocorreram na região, a real implementação do direito à cidade depende de como de fato ele será materializado e de como a sociedade civil e os movimentos urbanos continuarão impulsionando-o. Assim, uma das questões-chave desse debate é como (ou se) o direito à cidade pode ser efetivamente traduzido em políticas públicas (pelos governos locais) e o quanto instrumentos e canais de participação criados a partir desse movimento são de fato eficazes, democratizando a gestão da cidade.

O direito à cidade em São Paulo (e no Brasil)

Inicialmente, faz-se necessário compreender a trajetória da consolidação do direito à cidade no país para analisar o caso específico da cidade de São Paulo, reflexo do próprio movimento nacional.

Segundo Nelson Saule Júnior⁴⁸, o processo de disseminação do conceito do direito à cidade no país também teve início a partir da década de 1980, com os movimentos de democratização pós-período ditatorial. Esther Leblanc destaca a criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, em 1985, e do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), em 1987, que tinha o intuito de tornar a questão urbana pauta da agenda pública⁴⁹. É importante destacar que a Constituição de 1988, pela primeira vez, incluiu um capítulo sobre política urbana, em seus artigos 182 e 183.

O autor ainda cita como marco referencial do direito à cidade a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Cnumad), conhecida como Rio 92, durante a qual foi realizada paralelamente a Conferência da Sociedade Civil Sobre Meio Ambiente e Desen-

48. Nelson Saule Júnior, em entrevista concedida à Kelly Komatsu Agopyan, em junho de 2018, durante pesquisa para elaboração da dissertação de mestrado da autora.

49. Esther Madeleine Leblanc, *A Prefeitura Municipal de São Paulo e os Coletivos Urbanos: A Construção de Interfaces Socioestatais*, dissertação de mestrado, São Paulo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Eaesp), Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2017, p. 42, disponível em: <https://tinyurl.com/y8drv3lq>, acesso em: 26 nov. 2018.

volvimento, que contou com a elaboração do Tratado por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis⁵⁰, com contribuições ativas do FNRU e da HIC. Segundo ele, passou-se, a partir de então, a pensar na questão dos *direitos urbanos* com base na sustentabilidade, ou seja, não como direitos individuais, mas como direitos coletivos.

Contudo, foi apenas em 2001 que o Estatuto da Cidade⁵¹ foi aprovado para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição. A lei é considerada referência internacional em matéria de instrumento legal de regulamentação da política urbana, já que define: a função social da cidade e da propriedade urbana em “prol do bem coletivo”; a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização; e a gestão democrática da cidade⁵². O estatuto, contudo, não faz menção explícita ao termo “direito à cidade”, mas tem grande influência no processo de desenvolvimento do conceito, já que traz muitos elementos do que seria de fato considerado o direito à cidade. Segundo Ermínia Maricato:

A lei é uma conquista social cujo desenrolar se estendeu durante décadas. Sua história é, portanto, exemplo de como setores de diversos estratos sociais (movimentos populares, entidades profissionais, sindicais e acadêmicas, pesquisadores, ONGs, parlamentares e prefeitos progressistas) podem persistir muitos anos na defesa de uma ideia e alcançá-la, mesmo num contexto adverso. Ela trata de reunir, por meio de um enfoque holístico, em um mesmo texto, diversos aspectos relativos ao governo democrático da cidade, à justiça urbana e ao equilíbrio ambiental⁵³.

O Estatuto da Cidade também prevê a criação do plano diretor dos municípios com mais de 20 mil habitantes, com o intuito de organizar e dar diretrizes ao desenvolvimento urbano dessas cidades. Segundo o arti-

50. Associação Pernambucana de Defesa da Natureza (Aspan), “Tratados sobre a Questão Urbana”, Recife, [2004], disponível em: <https://tinyurl.com/y78yl3ru>, acesso em: 26 nov. 2018.

51. Brasil, lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), disponível em: <https://tinyurl.com/yacu4egd>, acesso em: 26 nov. 2018.

52. Evaniza Rodrigues e Benedito Roberto Barbosa, “Movimentos Populares e o Estatuto da Cidade”, em Celso Carvalho e Anaclaudia Rossbach (orgs.), *op. cit.*, 2010, p. 25.

53. Ermínia Maricato, *op. cit.*, 2010, p. 5.

go 40 do estatuto, o plano diretor é: “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, que deve ser revisado pelo menos a cada dez anos e elaborado de forma participativa, por meio de audiências públicas e debates. Segundo Evaniza Rodrigues e Benedito Roberto Barbosa, essa ainda é uma grande dificuldade atual, tendo em vista: “A tradição de planos diretores feitos por especialistas, em geral por consultorias contratadas e sem nenhum diálogo com a cidade”⁵⁴.

A experiência recente⁵⁵ da capital paulista, com a aprovação do novo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE), em 2014, foi positiva nesse aspecto. A gestão do prefeito Fernando Haddad (2013-2016) realizou um processo de consulta pública que durou um ano e meio e contou com 114 encontros, 10 mil contribuições e 25 mil participantes:

Inicialmente foi realizada, em reuniões temáticas e com segmentos da sociedade civil, a avaliação do PDE de 2002. A 6ª Conferência da Cidade de São Paulo, com mais de 9 000 pessoas, consolidou esta etapa. Em seguida, foram realizados diálogos participativos com a sociedade, nas 32 Subprefeituras, para a elaboração de propostas, que foram sistematizadas para a construção da Minuta de Projeto de Lei do PDE. Paralelamente, foi criado um Mapa Colaborativo, no *site* Gestão Urbana, para a indicação de potencialidades e conflitos nos espaços da cidade⁵⁶.

Foram realizados vários ciclos de audiências públicas entre 2013 e 2014, inclusive durante o processo legislativo, contando com a partici-

54. Evaniza Rodrigues e Benedito Roberto Barbosa, *op. cit.*, 2010, p. 25.

55. Destaca-se, contudo, que o primeiro plano diretor da cidade criado após o Estatuto da Cidade foi aprovado em 2002, sob a gestão da então prefeita Marta Suplicy. Um projeto de revisão foi criado em 2009, durante a gestão do prefeito Gilberto Kassab, mas sua tramitação foi paralisada em alguns momentos pelo Ministério Público de São Paulo (MPSP) em consequência de críticas relacionadas ao baixo nível de participação popular em sua elaboração. Em 2013, o projeto foi arquivado. Segundo o artigo 293 do PDE de 2002, o plano diretor deveria ter sido revisado em 2006. Cf. São Paulo (cidade), lei n. 13 430, de 13 de setembro de 2002 (Plano Diretor Estratégico), disponível em: <https://tinyurl.com/ybcplawz>, acesso em: 26 nov. 2018.

56. São Paulo (cidade), *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: Lei n. 16 050, de 31 de Julho de 2014 – Estratégias Ilustradas*, São Paulo, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), 2015, p. 3, disponível em: <https://tinyurl.com/y9tpuyel>, acesso em: 26 nov. 2018.

pação do Conselho Municipal de Política Urbana (CPMU) e do Conselho da Cidade de São Paulo. O PDE foi aprovado em junho de 2014, firmando um pacto pelo desenvolvimento urbano para os próximos dezesseis anos na cidade, sendo, inclusive, internacionalmente reconhecido pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat)⁵⁷.

No artigo 5 do PDE, considera-se o direito à cidade um dos princípios que regem a política de desenvolvimento urbano da cidade, bem como o próprio plano, definindo que o:

[...] Direito à Cidade compreende o processo de universalização do acesso aos benefícios e às comodidades da vida urbana por parte de todos os cidadãos, seja pela oferta e uso dos serviços, equipamentos e infraestruturas públicas⁵⁸.

Contudo, a despeito do referido debate existente no âmbito legal, a discussão sobre o direito à cidade já vinha acontecendo com maior ênfase em São Paulo desde as chamadas Jornadas de Junho de 2013. Sem analisar profundamente essa temática, pode-se dizer que essas mobilizações populares atraíram atenção nacional e internacional, já que foram consideradas um dos maiores protestos de rua desde o *impeachment* de Fernando Collor, mais de vinte anos antes. Os protestos começaram como uma reivindicação contra o aumento do valor das passagens de ônibus, de 3,00 para 3,20 reais. Gradualmente, o escopo dos protestos se expandiu, reunindo outras agendas de reivindicação. Segundo Morgana Krieger e Esther Leblanc:

[...] junho trouxe à tona a seguinte problemática: *apesar dos importantes avanços alcançados devido à participação social nas políticas públicas, tais instâncias não exaurem as possibilidades pelas quais os cidadãos gostariam de intervir na produção da cidade*. Nesse sentido, em resposta às manifestações e tendo em vista a demanda da população por novas formas de participação, em setembro de 2013 a *Secretaria Municipal*

57. “ONU-Habitat Elogia Plano Diretor de São Paulo e Sugere Projeto como Exemplo ao Mundo”, ONU Brasil, 5 ago. 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/y7bxbayp>, acesso em: 26 nov. 2018.

58. São Paulo (cidade), lei n. 16050, de 31 de julho de 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/yadbb53c>, acesso em: 26 nov. 2018.

de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) criou a Coordenação de Promoção do Direito à Cidade [CPDC], objetivando dialogar com os grupos atuantes em São Paulo, os autointitulados “coletivos urbanos”⁵⁹.

A criação de uma coordenação específica de direito à cidade dentro da Prefeitura de São Paulo teve importância simbólica para os movimentos sociais urbanos locais, segundo as autoras. A coordenação é, inclusive, citada em matéria do jornal inglês *The Guardian*, intitulada “Right to the City: Can This Growing Social Movement Win Over City Officials?” (Direito à Cidade: Este Crescente Movimento Social Pode Conquistar Autoridades Municipais?)⁶⁰, que indica a experiência de São Paulo como um prenúncio de que os governos locais estão “acordando” para a ideia do direito à cidade.

As ações da coordenação se baseavam no Plano de Ocupação do Espaço Público pela Cidadania, elaborado de forma participativa com a sociedade civil. O plano tinha como diretrizes: “a promoção e ressignificação do espaço público, a promoção da transversalidade na gestão municipal e a territorialização da política de direitos humanos e cidadania e o fortalecimento de novas formas de participação e diálogo social”⁶¹. Baseava-se em três eixos estratégicos: cultura de direitos humanos; ocupação do espaço público; e participação social. Em relação ao primeiro, previa-se o uso do espaço público para a criação de valores e práticas promotoras de uma cultura de direitos humanos (em contraposição a uma cultura de violações); o segundo enfatizava a importância do espaço público para a promoção da cidadania e do sentimento de pertencimento do cidadão à sua cidade; já o terceiro valorizava as diversas linguagens de intervenção urbana como canais não tradicionais de diálogo social.

59. Morgana G. Martins Krieger e Esther Madeleine Leblanc, “A Consolidação do Termo Direito à Cidade na Cidade de São Paulo a partir das Jornadas de Junho: Uma Articulação Hegemônica?”, *Revista de Administração Pública (RAP)*, vol. 52, n. 6, pp. 1032-1055, nov.-dez. 2018 (cf. p. 1038) (grifos nossos), disponível em: <https://tinyurl.com/ycb4jcmh>, acesso em: 26 nov. 2018.

60. Francesa Perry, “Right to the City: Can This Growing Social Movement Win Over City Officials?”, *The Guardian*, 19 abr. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/y8q5tcyg>, acesso em: 26 nov. 2018.

61. Morgana G. Martins Krieger e Esther Madeleine Leblanc, *op. cit.*, p. 20, 2008.

Em sua pesquisa, Leblanc busca compreender “em que medida o exercício do direito à cidade no espaço público ativa um novo tipo de interface entre a municipalidade e a sociedade civil”, ao abordar o estudo de caso da própria cidade de São Paulo. Com base em entrevistas com representantes do poder público municipal e de coletivos urbanos⁶² da cidade, Leblanc afirma:

As noções “coprodução” e “gestão compartilhada” surgiram de modo recorrente durante o trabalho de campo. Com efeito, em variados momentos os entrevistados traziam à tona o conceito quando se referiam à gestão dos espaços públicos da cidade. Ou seja, *a ideia de que o poder público pudesse absorver as intervenções urbanas como formas alternativas ou complementares de contribuir com a organização da cidade, contribuição esta que pode ser considerada uma forma de participação*⁶³.

A autora ainda conclui, ao dizer que:

[...] foi possível perceber que o exercício do direito à cidade em espaços públicos ativou tanto por parte da PMSP quanto dos coletivos urbanos a necessidade de se construir uma interface socioestatal dedicada a essa interação, a fim de facilitar a atuação desses grupos no território urbano⁶⁴.

Assim, percebe-se que a promoção do direito à cidade na capital paulista, por meio da institucionalização do conceito em uma área técnica da Prefeitura de São Paulo, buscou fortalecer a articulação entre governo municipal e movimentos urbanos. Essa “nova” forma de gestão democrática da cidade, pautada em formatos não tradicionais de escuta pública, pode representar, em certo ponto, uma adaptação do poder municipal às

62. Segundo Esther Madeleine Leblanc (*op. cit.*, 2017, p. 49), alguns atores e movimentos sociais da cidade têm se autodenominado “coletivos urbanos”. Segundo ela: “Além de se definirem enquanto coletivos, expressões como ‘direito à cidade’, ‘intervenção urbana’ ou conceitos como ‘humanizar a cidade’, ‘promover o encontro’ surgem no discurso como elementos de convergência, evidenciando uma forma análoga de atuar”.

63. Esther Madeleine Leblanc, *op. cit.*, 2017, p. 78 (grifos nossos).

64. *Idem*, p. 80.

novas demandas de participação, mais compatíveis com a dinamicidade das relações que se desenvolvem no contexto urbano.

Considerações finais

Neste breve artigo, buscou-se *iniciar* uma reflexão – levantando perguntas ainda sem respostas definitivas – sobre como o discurso do direito à cidade vem se fortalecendo internacionalmente, a princípio por meio da mobilização de movimentos sociais, até ser incorporado, de alguma forma, por governos locais (com ênfase na América Latina). Ainda não há um consenso a respeito do significado do próprio conceito, que é fluido e interpretado de maneiras distintas, dependendo do ator. Contudo, percebe-se que é intrínseca à sua essência a questão da participação e da gestão democrática das cidades, seja na interpretação mais “clássica” que remetia ao direito dos cidadãos urbanos de definir os rumos de sua cidade, seja na recente interpretação utilizada pela Prefeitura de São Paulo, que deu enfoque ao diálogo social e sua conexão com a ocupação dos espaços públicos.

O fortalecimento de mecanismos participativos locais e da gestão democrática da cidade pela bandeira do direito à cidade parece ser uma forma de aproximar os cidadãos da formulação das políticas públicas que lhes afetam diretamente. Contudo, esse canal ainda é muito frágil, apesar de estar, de certa forma, respaldado, como no caso brasileiro, em legislações nacionais e locais (como o Estatuto da Cidade e planos diretores estratégicos, respectivamente).

Ainda cabe analisar, por exemplo, no caso de São Paulo, o que de fato a criação de uma coordenação de direito à cidade produziu de impactos na cidade (sobretudo a longo prazo), como ela se articulava com a regulamentação urbana existente anteriormente citada e se é possível mensurar esse desdobramento do uso do conceito de direito à cidade no desenho de políticas públicas participativas, inclusive influenciando transversalmente outros temas de atuação da gestão pública municipal.

Por fim, teria essa legitimidade internacional em torno do movimento contribuído para o fortalecimento da implementação do direito à cidade

localmente? Percebe-se, em contrapartida, que pelo menos no caso de São Paulo, o direito à cidade está muito vinculado à vontade política de prefeitas e prefeitos considerados mais favoráveis ao tema. No caso de São Paulo, por exemplo, observou-se a descontinuidade da atuação da coordenação com a mudança de gestão (2017-2020). Seria então necessário analisar mais profundamente como é possível garantir a perenidade dessas políticas, qual seria o papel da sociedade civil nesse sentido e se, de fato, as experiências realizadas entre 2013-2016 puderam, de alguma forma, mudar a cultura participativa da cidade.

Políticas públicas culturais e a cidade de São Paulo: um olhar sobre a democracia cultural participativa no espaço público globalizado

GUILHERME GALUPPO BORBA¹

Introdução

O conteúdo deste artigo está atrelado a uma pesquisa de doutorado em andamento, cujo estudo de caso versa sobre a região central de São Paulo e a forma como a produção e a apropriação do espaço vêm se transformando mediante atividades culturais. A importância desse tema cresce exponencialmente, visto que a cultura se engendra de modo cada vez mais forte sobre a participação e a produção do espaço público nas grandes cidades. Este, por sua vez, torna-se palco de uma dúbia relação global-local, em que se verifica tanto uma efervescência cultural de apropriação local como um esvaziamento e uma segregação sociais impulsionados pelas forças da globalização.

Essas transformações urbanas e culturais – de inclusão ou exclusão – geram a necessidade de delinear uma nova concepção de governança na escala municipal e de políticas públicas culturais, com a finalidade de construir uma cidade mais igualitária, coadunando democracia e participação social.

1. Geógrafo urbanista formado pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) e mestre em paisagem urbana pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU), ambas unidades da Universidade de São Paulo (USP), atualmente desenvolve na FAU-USP a pesquisa de doutorado *O Impasse da Cultura na Transformação Urbana da Região Central de São Paulo*. Atua como analista de políticas públicas e gestão governamental na Secretaria Municipal de Cultura da Prefeitura da Cidade de São Paulo.

Em razão da amplitude do tema, faz-se necessário traçar um panorama geral das políticas culturais com forte apelo à democracia cultural e pincelar as características mais valiosas de políticas públicas de sucesso, como o Programa Cultura Viva, do governo federal, na Era Lula, e, especificamente na escala municipal, o Programa para a Valorização de Iniciativas Culturais (VAI), implementado em São Paulo, na administração de Marta Suplicy.

Dessa relação – cultura, cidade e política – inúmeros questionamentos afloram: de que forma as práticas culturais contemporâneas – a retomada do direito à cidade – constituem um veículo de propagação de emancipação, pluralidade e cidadania? As políticas públicas culturais estão caminhando para o fomento do espaço público, da democracia e da participação social? Poderia a cultura ser percebida de forma mais ampla e utilizada como balizador para uma nova cultura política dentro e fora do Estado?

Diante dessas questões, o objetivo geral desta pesquisa foi, a princípio, tramar a relação entre cultura e cidade, mapeando a atuação do poder público municipal na promoção de princípios democráticos e afirmativos, na participação cidadã e na retomada do direito à cidade por meio de políticas culturais que exercem a democracia cultural. Ademais, como objetivos tributários, observou-se a tentativa de interligação entre os processos da globalização e os modelos de governança local e democracia participativa com as políticas culturais de sentido mais amplo.

São Paulo: cultura, cidade e política

São Paulo continua sendo referência de superlativos de mal-estar. Da miríade de crises estruturalmente históricas e desafios agigantados, São Paulo não é estanque. Cria e implode, evolui e retrocede. Há tempos vem apostando em respostas competitivas aos desafios urbanos, proliferando os mecanismos do mercado global. A política de venda da cidade é agressiva e sedutora. Sua mercantilização arbitrária pressupõe técnicas de planejamento que corroboram com o desmantelamento do *habitat*. É de esperar, portanto, que haja a construção de uma cidade desigual, tornando espaços

improdutivos em vazios estéreis e, na vasta maioria, inóspitos à criatividade e à espontaneidade do corpo livre.

A segregação socioespacial e as desigualdades de oportunidades e acesso a recursos ainda se apresentam como algumas das marcas mais históricas e perversamente evidentes na geografia paulistana. Em suma, os mecanismos politicamente opacos e economicamente rentáveis por meio dos quais é produzida a extrema exclusão continuam operando livremente. Consequentemente, o impacto combinado desses processos de autorreforço tem contribuído para a destruição do espaço público como palco de livre expressão e criação. A separação de funções urbanas, culturas, classes sociais e fragmentos de classe está privando o espaço público de encontros espontâneos e do potencial de exercício político da cidadania.

Porém, tal como outras cidades do mundo, São Paulo não está açambarcada e tem passado por transformações recentes e interessantes. É possível dizer que há um sopro visível de atividades recreativas e culturais que vivificam os interstícios mórbidos, alteram as formas de apropriação e irradiam luzes de cidades possíveis. São praças ocupadas com feiras, de cores variadas, espaços ociosos com novas atividades, como as festas eletrônicas; são ruas, avenidas e elevados, percorridos por diferentes modais, novas ocupações e direitos reivindicados de forma participativa. Há uma ampliação da fruição em um crescente conjunto de convívio na cidade. O tal sopro de vivacidade vai muito além do centro: é evidência originária de grupos artístico-culturais e politicamente engajados nas periferias, onde movimentos insurgentes de ocupação e participação tomam corpo, alma e razão. A esse movimento pode-se atrelar a ação do poder público nas três esferas de governo, que desde meados de 2004 vêm implementando políticas culturais mais aderentes à realidade local. Vê-se não somente uma ampliação na participação dos usos plurais dos espaços públicos e/ou ociosos como também dos instrumentos democraticamente instituídos pelo Estado, a saber, as políticas de fomento à diversidade cultural mediante a real implementação da democracia cultural.

Reiteradamente, a relação entre cultura, cidade e política deve ser analisada pelo prisma do espaço público e da participação social. Não devemos esquecer que a cidade sempre esteve ligada à política e à própria origem

da democracia; é o espaço do diálogo, do ponto de encontro da diferença (variedade, heterogeneidade de indivíduos, culturas, pensamentos e atividades), da igualdade (no acesso a recursos e direitos) e do conflito, que quando trabalhado caminha para avançar na construção de uma sociedade plural e acolhedora. Por isso, um imaginável ponto de partida para a análise dessa relação está na teoria das necessidades humanas², a qual assinala a cidade como a mais importante sinergia entre as necessidades.

Atualmente, em virtude das características socioeconômicas e funcionalistas mencionadas anteriormente, a necessidade mais emblemática é a da liberdade. Seu exercício, que pressupõe a construção de sínteses conflitivo-conviviais, converge no espaço público e na consciência do eu individual, que se modula perante o exercício de liberdade do outro, fortalecendo o sentido de alteridade. As necessidades humanas compõem um sistema complexo, de tal forma que a satisfação de cada uma delas depende da satisfação adequada das outras. Por causa disso, a liberdade também está intimamente ligada à necessidade de participação, que nos parece ser a mais transversal das necessidades humanas e com a maior capacidade sinérgica, dado que nenhuma necessidade pode ser satisfeita otimamente sem a participação dos sujeitos envolvidos nos processos onde eles se registram³.

A participação é o nexo que associa o público (variedade de atores) ao político (estratégia de compartilhamento entre os atores), e isso tem sua forma no território. A interatividade das liberdades individuais e coletivas no espaço público incentiva a participação cidadã e fomenta o sentimento de pertencimento, a expressão cultural, a reunião política, a festa, a diversão, a música, o teatro, a arte e a partilha de economia popular. A apropriação do espaço por diferentes grupos (culturais, de gênero, idade), espontâneos ou planejados, conforme as redes sociais locais, contribui para o enriquecimento da pluralidade convivida.

2. Len Doyal e Ian Gough, *Teoría de las Necesidades Humanas*, Barcelona/Madri, Icaria/Fundación Hogar del Empleado (Fuhem), 1994 (Economía Crítica, 7), *apud* Julio Alguacil, “Espacio Público y Espacio Político: La Ciudad como el Lugar para las Estrategías de Participación”, *Polis: Revista de Universidad Bolivariana*, vol. 7, n. 20, pp. 199-223, 2008 (cf. p. 201), disponível em: <https://tinyurl.com/y7f4prg3>, acesso em: 26 nov. 2018.

3. *Idem*, p. 205.

Desse modo, o espaço público é, em última análise, uma área privilegiada que oferece inestimáveis oportunidades de participação, ajudando a prevenir e se opor à dinâmica de exclusão excessiva das cidades pós-industriais. A crescente participação da sociedade na tomada do espaço público para atividades plurais, heterogêneas e simbióticas também se deu pelos instrumentos governamentais de democracia participativa desde meados de 2004, como já mencionamos. Esse recente cenário artístico-cultural em São Paulo tem relação com as novas políticas culturais que vêm sendo implementadas no Brasil e no mundo e dialogam com um novo sentido de cidade. Mas, se esse movimento cultural nas metrópoles já não é tão único e vem acontecendo em outras partes do mundo, de que forma a literatura existente pode aclarar caminhos de conduta para que a cultura possa fazer parte de um projeto de sociedade e cidade mais amplo? Que relações locais-globais podem ensinar o desenho de políticas públicas mais aderentes à juventude interconectada?

Globalização, governança local e democracia participativa

São Paulo é considerada uma cidade global e, consecutivamente, participa dos processos de causa e efeito ligados à economia do capitalismo tardio e ao fenômeno da globalização, que, além de complexo e multidimensional, produz incessantemente acumulação e segregação. Em linhas gerais, pode-se assegurar que a globalização atinge diferentes escalas e aspectos da vida humana, refletindo também, em escala ampliada, uma magnitude crescente e acelerada do impacto dos fluxos transcontinentais e padrões de interação social, promovendo a transformação nos estilos e valores de vida dos cidadãos⁴. Isso posto, a cidade global possui características sociais

4. Will Hutton e Anthony Giddens, *On the Edge: Living with Global Capitalism*, Londres, Jonathan Cape, 2000, *apud* Enrique Conejero Paz, “Globalización, Gobernanza Local y Democracia Participativa”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fradique Furió Ceriol*, n. 52-53, pp. 13-31, 2005 (cf. p. 17), disponível em: <https://tinyurl.com/y93bg94d>, acesso em: 26 nov. 2018.

e morfológicas similares⁵, e o aniquilamento do espaço público como *locus* da participação política e cultural é uma delas.

Contudo, como dito anteriormente, as cidades globais compartilham direções antagônicas quanto à retomada do espaço público e às atividades culturalmente vivificantes e participativas. Aliás, sob o prisma cultural, a globalização está associada à desterritorialização, que, segundo o antropólogo Arjun Appadurai:

[...] aplica-se não só a exemplos óbvios, como as multinacionais e os mercados monetários, mas também a grupos étnicos, movimentos separatistas e formações políticas que cada vez mais operam de uma maneira que transcende limites e identidades territoriais específicos⁶.

Esse movimento também se associa à insurgência cultural que tem ocorrido em São Paulo, que, por sua vez, conversa com tendências culturais de uma juventude cada vez mais interconectada. Quando estamos diante das práticas culturais, a globalização também possibilita o surgimento de um imaginário coletivo mundial, que dilui as demarcações entre a comunidade de origem e o estrangeiro. Assim, os valores e as representações sociais e urbanas também se modificam e se mundializam; a dinâmica cultural, no mundo atual, aponta para a invenção de novos espaços políticos de contestação e participação política⁷.

Desterritorialização, imaginação e participação política compreendem, por consequência, novas balizas para pensar a dimensão cultural como única capaz de conferir significados a experiências locais, individuais ou coletivas⁸. Devem ser consideradas as repercussões na dinâmica cultural

5. Saskia Sassen, "The Global City: Introducing a Concept", *Brown Journal of World Affairs*, vol. 11, n. 2, pp. 27-43, 2005 (cf. p. 25), disponível em: <https://tinyurl.com/hgmzxdtd>, acesso em: 26 nov. 2018.

6. Arjun Appadurai, *Dimensões Culturais da Globalização: A Modernidade sem Peias*, trad. Telma Costa, Lisboa, Teorema, 1996, p. 35.

7. Renato Ortiz, *Cultura e Modernidade: A França no Século XIX*, São Paulo, Brasiliense, 1991, p. 97 (Leituras Afins).

8. Arjun Appadurai, *op. cit.*, 1996, p. 34.

global em razão dos novos desenvolvimentos técnicos (televisão a cabo, digital), cinema, jornais, revistas, redes sociais e outras. Muitas tecnologias antes inacessíveis já se mostram ao alcance de vários segmentos sociais, designadamente os jovens, que passam a produzir trabalhos na área de audiovisual, música, *hip-hop*, fotografia, cultura digital etc. Assim, nem a incorporação de uma cultura global-local pela desterritorialização nem as características perversas que se fundem no processo devem ser negligenciadas no desenho das políticas públicas culturais.

Também é possível notar uma tendência crescente à privatização do consumo cultural, representado por uma vasta gama de aparelhos e tecnologias digitais, enquanto se vê, ao mesmo tempo, a contradição da esfera pública, que é massacrada de um lado e reavivada de outro. Resumidamente, o desenho de políticas públicas no campo da cultura não pode evadir-se dessa constatação e deve buscar inter-relações com os atores envolvidos.

Outra característica importantíssima da globalização é que ela promove um processo de descentralização, regionalização e reavaliação das unidades políticas subnacionais. Dessa forma, o nível de governo local torna-se, em virtude de sua proximidade com os cidadãos, um cenário ideal para colocar em prática experiências que combatam o mercantilismo exacerbado e que busquem maior qualidade, transparência e legitimidade nas políticas locais⁹. Além disso, a globalização impinge uma dinâmica de mudança, complexidade e interdependência de atores que obriga o governo tradicional a buscar novos arranjos institucionais, em um formato reconstruído de governança local.

Em razão disso, novos modelos de governança foram propostos mundo afora; estes deveriam ir além da política e da esfera pública, caminhariam para uma nova maneira de governar ou para uma nova situação de direção. A governança, ao fim e ao cabo, deve superar o modelo hierárquico-burocrático, suplantando-o por um modelo cooperativo mais descentralizado, que apoie a complementaridade entre o setor público, o setor privado e

9. Sally Washington, *Globalisation: What Challenges and Opportunities for Governments?*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 1996, p. 7 (OECD Working Papers, 7).

as organizações da sociedade civil, destacando tanto as redes autogovernadas como as interorganizacionais¹⁰. Mesmo que o Estado não ocupe uma posição central nessa rede, pode, ainda, promovê-la e liderá-la de maneira diferente, facilitando as transações.

Portanto, em um cenário de complexa interdependência política e socioeconômica em nível global, o fortalecimento de novos modelos de governança local é requisito indispensável para o êxito das políticas e para a regeneração democrática das cidades modernas. Para tanto, a democracia participativa – envolvimento ativo dos cidadãos no ciclo das políticas públicas – terá de resolver alguns dos dilemas impostos pela globalização, isto é, o déficit de legitimidade e a distância entre a abordagem daqueles que tomam decisões e dos que são afetados por elas¹¹. Essa nova prática cidadã enseja o exercício da autonomia individual, que não pode ser pensada sem a autonomia dos outros. Por isso, voltamos novamente à importância da participação, a qual enseja uma perspectiva ética de complementação de identidade e alteridade e pode ser fortificada por meio da cultura e dentro do espaço público. Essa nova ética é obtida em redes interativas, no equilíbrio entre liberdade individual e vínculo coletivo, entre o microssocial e o macrossocial, entre emoção e razão. Desse ângulo, é necessária uma nova cultura política, destinada a construir um Estado relacional, descentralizado, articulado e participativo que produza novas oportunidades para os cidadãos, promovendo as organizações em rede e uma nova legitimidade de um Estado democrático.

À vista disso, é possível dizer que no Brasil, especialmente em São Paulo, há políticas públicas culturais que caminham nessa direção. Todavia, os obstáculos ainda são muitos e há um longo caminho pela frente, afinal:

[...] a democracia não é um absoluto que pode ser determinado *a priori* em todos os seus detalhes, nem pode ser formulada fora de todas as sociedades nas

10. James N. Rosenau e Ernst-Otto Czempiel (orgs.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 49 (Cambridge Studies in International Relations, 20).

11. *Idem*, p. 50.

quais ela é aplicada, por isso estaremos sempre debatendo sobre os graus de democracia¹².

Políticas culturais no bojo de transformações necessárias

Quando estamos diante da cultura e da história sociopolítica brasileira é correto afirmar que ainda faltam rupturas com o passado. Em boa medida, nossos problemas são os mesmos de décadas atrás, com o agravante fato de que não deixam de surgir novos dilemas. Ainda hoje, seria leviano desconsiderar obstáculos como a artificialidade de nossas instituições, os efeitos da proximidade de nossas relações sociais e a orientação da economia voltada para fora das necessidades de nossa população. A sociedade brasileira ainda apresenta aspectos oligárquicos e está polarizada entre a carência absoluta das camadas populares e o pleno privilégio das camadas dominantes. A ideologia autoritária, que naturaliza as desigualdades e as exclusões socioeconômicas, vem exprimir-se no modo de funcionamento da política.

Segundo a filósofa Marilena Chaui, esse legado histórico também se traduz nas primeiras e principais modalidades de relação do Estado com a cultura no Brasil:

- a *liberal*, que identifica a cultura e as belas-artes como privilégio de uma elite escolarizada;
- a do *Estado autoritário*, em que ele se apresenta como produtor oficial e censor da cultura produzida;
- a *populista*, que denomina a cultura popular com o artesanato e o folclore, isto é, com uma versão popular das belas-artes e da indústria cultural;

12. José Félix Tezanos, *La Democracia Incompleta: El Futuro de la Democracia Post-liberal*, Madri, Biblioteca Nueva, 2002, p. 76.

- a *neoliberal*, que identifica cultura e evento de massa em um narcisismo da *mass media*, tendendo a privatizar as instituições públicas nas mãos de empresários¹³.

A mesma autora defende que uma política cultural torna-se inseparável da invenção de uma cultura política nova, a qual deve assinalar as dificuldades ou os desafios para ser implementada e atuar como grande aliada no combate a esses antigos modos de fazer política. Fica evidente que essas primeiras relações denotavam uma definição de cultura ideologicamente baseada em princípios iluministas. A verdade é que uma enorme multiplicidade de compreensões sobre a cultura foi se estabelecendo tomando-se por base diferentes correntes filosóficas e domínios científicos (além da antropologia, sociologia, história, psicologia, economia e semiótica), abarcando subáreas, movimentos artísticos e literários, tendo cada nação se apropriado à sua maneira.

Entretanto, foi na antropologia de Edward B. Tylor que a definição de cultura adquiriu valor paradigmático nas ciências sociais, propiciando sua inserção na nova cultura política de que tratou Chauí. De acordo com o antropólogo, cultura “em seu sentido etnográfico amplo é um todo complexo que inclui conhecimento, crença, arte, princípios morais, leis, costumes e quaisquer outras aptidões e hábitos adquiridos pelo homem como membro da sociedade”¹⁴. Essa definição, posteriormente, ganhou escopo, pois também passou a incluir a cultura como fenômeno universal em face das particularidades regionais e nacionais, além de compreender a cultura como constitutiva da vida humana em sociedade, de todos os gêneros, raças, idades e geografias. Outrossim, a concepção de cultura moderna ganhou alicerce ao considerar também os significados e

13. Marilena Chauí, “Cultura Política e Política Cultural”, *Estudos Avançados*, vol. 9, n. 23, pp. 71-84, jan.-abr. 1995 (cf. p. 81), disponível em: <https://tinyurl.com/ycqu35wl>, acesso em: 26 nov. 2018.

14. Edward B. Tylor, *Primitive Culture: Researches into the Development of Mythology, Philosophy, Religion, Art, and Custom*, Londres, John Murray, 1871, vol. 1, p. 1.

sistemas de valores que influenciam a conduta humana¹⁵. Daí o caráter estratégico da cultura e do papel desempenhado pelas políticas públicas culturais. Para Gramsci:

[...] todo homem [...] desenvolve uma atividade intelectual qualquer, ou seja, é um “filósofo”, um artista, um homem de gosto, participa de uma concepção de mundo, possui uma linha consciente de conduta moral, contribui assim para manter ou para modificar uma concepção de mundo, isto é, para promover novas maneiras de pensar¹⁶.

Esse caminho percorrido pela concepção de cultura espelhou a forma como o Estado a aplicava na prática, embora com certo retardamento. Inicialmente, falava-se muito na *democratização da cultura*, que teria como objetivo assegurar a ampliação da distribuição dos bens culturais entre a população, criando condições de acesso desta a instituições e espaços públicos culturais. O problema é que esse tipo de política cultural se restringe à cultura erudita, legitimada pelas elites produtoras de parâmetros estéticos, desconsiderando a diversidade cultural, obedecendo à lógica de hierarquia cultural. Também prescinde definitivamente das concepções de cultura de que tratou Tylor e Gramsci.

Posteriormente, graças aos estudos empreendidos por Pierre Bourdieu¹⁷, o modelo de democratização da cultura sofreu fortes críticas, principalmente por seu aspecto vertical, centralizador e elitista, além de considerar que somente a fruição, como momento do sistema cultural, contribui para a formação do capital cultural do indivíduo, desprezando a relevância de processos de produção cultural para a constituição desse capital.

15. Clifford Geertz, *The Interpretations of Culture: Selected Essays*, Nova York, Basic Books, 1973, p. 16.

16. Antonio Gramsci, *Os Intelectuais e a Organização da Cultura*, trad. Carlos Nelson Coutinho, 3. ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979, p. 8.

17. Pierre Bourdieu, *A Economia das Trocas Simbólicas*, trad. Sérgio Miceli, São Paulo, Perspectiva, 2007 (Estudos, 20).

Com o auxílio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)¹⁸, ganhou força uma nova concepção de política cultural, a *democracia cultural*, a qual busca maior reconhecimento da pluralidade de formatos expressivos existentes na integração entre cultura e vida cotidiana. Nesse aspecto, ganham ênfase os processos de municipalização da cultura e o desenvolvimento das expressões culturais locais, aproximando ainda mais poder público e sociedade, e assumindo a necessidade de participação de outros atores sociais. Dessa maneira,

[...] a democracia cultural tem por princípio favorecer a expressão de subculturas particulares e fornecer aos excluídos da cultura tradicional os meios de desenvolvimento para eles mesmos se cultivarem, segundo suas próprias necessidades e exigências¹⁹.

Isso posto, é a democracia cultural que vem ganhando espaço no mundo e na América Latina, dialogando de forma mais contundente com as realidades locais e com uma nova concepção de cultura política. Logo, os seguintes questionamentos se fazem presentes: como suscitar em indivíduos, grupos e classes a percepção de que são sujeitos sociais e políticos? Como tornar evidente que carências, privilégios, exclusões e opressões não são naturais e devem ser questionados pela sociedade civil? De que forma a democracia cultural pode dialogar com os processos culturais globais no contexto local?

A democracia cultural e o caso do Programa para a Valorização de Iniciativas Culturais (vai), na cidade de São Paulo

Embora seja necessário explicitar os fatos que vão de encontro ao espaço público, à democracia participativa e à cidadania cultural, também se faz

18. Convención sobre la Protección de la Diversidad de las Expresiones Culturales, Paris, 20 out. 2005, disponível em: <https://tinyurl.com/y87rjk6a>, acesso em: 26 nov. 2018.

19. Isaura Botelho, “As Dimensões da Cultura e o Lugar das Políticas Culturais”, *São Paulo em Perspectiva*, vol. 15, n. 2, abr.-jun. 2001 (cf. p. 81).

mister apontar os caminhos exemplares. O Programa Cultura Viva, do governo federal, com a implementação dos pontos e pontões de cultura em nível estadual, e o Programa VAI, da Secretaria Municipal de Cultura, são expressões desse novo modelo de políticas públicas, que têm contribuído com a propagação de novas formas de lidar com a cultura, com a cidade e com a política.

A grande guinada aconteceu durante a campanha presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, cujo *slogan* cultural “A imaginação a serviço do Brasil” era parte integrante do programa de governo que tinha como subtítulo: “Programa de Políticas Públicas de Cultura”. O programa dialogava com documentos e estudos internacionais, nos quais a cultura era considerada um direito básico, propondo que as políticas culturais deversem estar voltadas ao desenvolvimento e ao fortalecimento da democracia. Ele abriu canais de diálogo entre o Ministério da Cultura (MinC) e os mais variados atores sociais que trabalhavam no campo da cultura; ampliou programas de capacitação de produtores e de gestores nas mais diversas regiões do país; aproximou-se de órgãos de pesquisa federais, em especial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a fim de propor a produção e a sistematização das informações sobre o campo da cultura; construiu um Sistema Nacional de Cultura (SNC) que, ao final, conduzia à:

- defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;
- produção, promoção e difusão de bens culturais;
- formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
- democratização do acesso aos bens da cultura;
- valorização da diversidade étnica e regional²⁰.

Não somente forneceu maior institucionalidade à área cultural, determinando a existência de um órgão gestor de cultura, como também

20. Brasil, emenda constitucional n. 48, de 10 de agosto de 2005, disponível em: <https://tinyurl.com/y7qyw9k2>, acesso em: 26 nov. 2018.

facilitou a execução de ações compartilhadas entre os diferentes níveis de governo, por meio de repasses entre fundos de cultura. Houve ainda o estímulo efetivo para a adoção de uma prática de gestão pública mais democrática e participativa à medida que estabeleceu a realização de conferências e a criação de um conselho de política cultural paritário e deliberativo, como elementos fundamentais para a participação no SNC.

De implementação estadual, o Programa Cultura Viva, iniciado em 2004, criou os pontos de cultura, os quais consistem no fortalecimento de grupos e iniciativas culturais já existentes nas comunidades urbanas e rurais do país, com apoio do MinC, sob forma de repasse de recursos financeiros e técnicos, suporte institucional e facilitação das ações de trocas de informações e intercâmbios entre as diferentes comunidades e suas manifestações. O programa estabeleceu claramente a função do Estado como gestor da política, pois é ele quem determina quais iniciativas devem ser financiadas e estimuladas. Redefiniu o papel do Estado de financiador público das políticas culturais desenvolvidas na sociedade civil, que nas últimas décadas esteve concentrado no financiamento de produções culturais limitadas a segmentos específicos da sociedade, que não representam a maioria da população, por meio das leis de incentivo fiscal.

Os pontos de cultura estão hoje presentes em todos os estados do país e, em sua maioria, atuam por meio de convênios entre o governo federal e os governos estaduais. Segundo Frederico Augusto Barbosa da Silva e Paula Ziviani:

No Brasil existem movimentos sociais e culturais expressivos. Há espaços alternativos, mercados culturais localizados e dinamismos que em nada se assemelham aos das grandes indústrias culturais. Essa dinâmica cultural passou a ser reconhecida nas políticas culturais brasileiras de forma significativa nos últimos anos e o Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva teve importante papel no reconhecimento do Brasil profundo²¹.

21. Frederico Augusto Barbosa da Silva e Paula Ziviani (orgs.), *Cultura Viva: As Práticas de Pontos e Pontões*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011, p. 17, disponível em: <https://tinyurl.com/y7wtenuq>, acesso em: 26 nov. 2018.

Em suma, existiu e continua a existir uma conjuntura estadual em nível federal que propiciou o estabelecimento de novas práticas de gestão e fomento cultural da óptica da cidadania e da democracia cultural. Com isso, houve o alargamento do espectro de atores atendidos pelas políticas, a ampliação do conceito de cultura, tendo em si a tridimensionalidade – simbólica, cidadã e econômica –, novos desenhos de gestão compartilhada, descentralizada e participativa, sem contar os cuidados com a diversidade cultural e a manifestação delas nos espaços públicos. Isso significa dizer que, embora ainda existam muitos aspectos opacos e classistas do fazer cultural, de modo geral, veem-se brotos de iniciativas locais que ensejam o contrário.

Foi na envergadura dessa germinação e dentro da escala municipal de políticas voltadas à democracia cultural que nasceu o Programa VAI, na cidade de São Paulo, fortemente atrelado às gestões de governo de esquerda, entre os anos de 2001 e 2004 – a gestão da prefeita Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (PT); posteriormente, no governo federal, a gestão do presidente Lula, do mesmo partido.

A lei do Programa VAI dispõe sobre suas finalidades e seus objetivos básicos:

Art. 1º – Fica instituído o Programa para a Valorização de Iniciativas Culturais – VAI – no âmbito da Secretaria Municipal de Cultura, com a finalidade de apoiar financeiramente, por meio de subsídio, atividades artístico-culturais, principalmente de jovens de baixa renda e de regiões do Município desprovidas de recursos e equipamentos culturais.

Art. 2º – O Programa VAI tem por objetivos:

I – estimular a criação, o acesso, a formação e a participação do pequeno produtor e criador no desenvolvimento cultural da cidade;

II – promover a inclusão cultural;

III – estimular dinâmicas culturais locais e a criação artística.

Art. 3º – Poderão ser destinados ao Programa VAI recursos provenientes de convênios, contratos e acordos no âmbito cultural celebrados entre institui-

ções públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras e a Secretaria Municipal de Cultura²².

Com princípios similares aos do programa federal, a primeira grande transformação do Programa VAI consiste na visibilidade política à juventude, com a criação de secretarias e coordenadorias voltadas ao segmento. Da condição juvenil resgatava-se sua condição de cidadão, de sujeito de direitos – como propugnava o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)²³. A cultura na juventude é importante, pois traz uma dimensão que interage com outras dimensões igualmente importantes em seu cotidiano, como o trabalho, a família, a sexualidade, a condição de classe, étnica e local de moradia, para destacar algumas. São os jovens, também, que estão mais atentos com o que tratamos sobre cultura global e são eles que vêm buscando maior participação e engajamento nos espaços públicos. Aliás, o programa vai ao encontro da efervescência cultural existente em cidades globais.

O empoderamento proposto pelo Programa VAI está nas ações voltadas àqueles que se situam fora do setor cultural estabelecido, entendido como aquele que reúne artistas, escritores e produtores comumente submetidos a certas instâncias de consagração. Mais ainda, conforme a classificação das políticas culturais proposta por Teixeira Coelho²⁴, o Programa VAI poderia ser incluído no rol das “políticas relativas à cultura alheia ao mercado cultural”, o que pressupõe, por sua vez, uma defesa contra o ataque dos *mass media* à subjetividade e à crítica social.

Outro aspecto importante do programa é que os coletivos juvenis, que são o público do programa, se formam na esfera dos equipamentos públicos de cultura e de organizações sociais espalhadas por todas as regiões da

22. São Paulo (cidade), lei n. 13 540, de 24 de março de 2003, disponível em: <https://tinyurl.com/yanyj354>, acesso em: 26 nov. 2018.

23. Brasil, lei n. 6 189, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), disponível em: <https://tinyurl.com/qc7tkzq>, acesso em: 26 nov. 2018.

24. Teixeira Coelho, *Dicionário Crítico de Política Cultural: Cultura e Imaginário*, São Paulo, Iluminuras, 2004, p. 22.

cidade²⁵. A existência ainda pulsante da vida comunitária – coletivos de expressão local, associações de moradores, grupos de amigos – e da forte atuação de organizações não governamentais (ONGs) faz do Programa VAI um exemplo de política que se pauta em um estilo de governança local tratado anteriormente. O Programa VAI não teria a mesma envergadura e potência se não fosse pela significativa rede de ONGs com forte capilaridade na cidade, ou mesmo pelos poucos serviços públicos existentes na periferia, como as casas de cultura, os pontos de cultura, os centros e as oficinas culturais, instituições que, de algum modo, passaram a se constituir como referência na vida desses segmentos, mostrando que é possível fazer cultura, apesar das inúmeras dificuldades. Essa rede de atores denota uma quebra dos monopólios da criação e do fazer cultural, que é um pressuposto básico da arte, da imaginação e da paixão pelo autocohecimento. Abre-se por essa via a possibilidade concreta de desenvolvimento social e político de uma cidade, fato tão pouco considerado pelo sistema político que, em geral, privilegia temas relacionados somente à economia de mercado.

A propósito, na medida em que o programa se refere à atuação com pessoas iniciantes no universo da produção cultural, em especial com participação comunitária, na forma de iniciativas com bibliotecas, fanzines, grafites, eventos musicais, é possível pensar que ele alavanca oportunidades de inserção de jovens em atividades semiprofissionais de economia criativa, sem perder o caráter participativo e criticamente autônomo. É também nesse cenário que a área cultural passa a ser cada vez mais valorizada como um campo profissional e de negócio sustentável e estratégico, tornando-o reconhecido pelo investimento contínuo na qualificação técnica e profissional, pela manutenção de relações de trabalho formais, pelo estímulo a investimentos e ao empreendedorismo nas atividades econômicas de base cultural e pelo estudo e fomento à economia da cultura.

25. James de Lemos Abreu, *Cultura e Política: O Caso do Programa “VAI” em São Paulo (2004-2008)*, tese de doutorado, São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2010, p. 208.

O fato de o Programa VAI encorajar a organização de grupos de artistas e jovens dentro da economia criativa e independente significa, indiretamente, fortalecer a presença de valores estéticos e éticos fundados em preocupações com ressonância democrática, como a valorização de manifestações populares, a denúncia da exclusão social, a luta por justiça por meio da participação política, entre outros. As propostas e as linguagens pouco exploradas ou mesmo “ausentes”, como o *funk*, são exemplos do germe territorial e juvenil das práticas culturais fomentadas pelo programa. Elas possuem uma abertura à contestação social por meio da arte, mas também ao direito à cidade e à cidadania. Afinal, a multiplicidade dessas pequenas iniciativas ocorre a contrapelo do vasto gasto empregado em políticas de democratização da cultura e representam fielmente o sentido de cidadania cultural atrelado ao contexto global de retomada do espaço público e suas dinâmicas de participação social.

Considerações finais

Embora São Paulo ainda esteja muito longe de apresentar oportunidades satisfatórias e equânimes para todos os seus habitantes, é possível identificar alguns processos socioculturais em trânsito que estão resgatando não somente o direito à cidade, mediante a apropriação e participação social no espaço público, como também dialogando com uma cultura mais global e, portanto, menos territorial, a qual vê abertura e fomento em políticas públicas de democracia cultural.

Atualmente, em virtude da crescente complexificação dos processos globais e da insurgência de diferentes atores e grupos sociais, torna-se premente pensar a cidade como *locus* da satisfação das necessidades humanas, das quais a mais importante – sob o viés gregário – é a participação. É também por esse motivo que o espaço público se mostra tão relevante para a ressignificação da vida urbana, pois pressupõe a expressão das liberdades individuais e coletivas garantidas por uma cultura política de coordenação e cooperação interinstitucionais. A globalização, além de perversa e segregadora, também impõe novos desafios de governança local, a qual

pressupõe a descentralização e a reavaliação da atuação das unidades políticas, notadamente da cidade.

Desse modo, as políticas públicas de cultura precisam dialogar não somente com as realidades territoriais locais como também com as manifestações culturais de uma juventude com acesso crescente à informação e a movimentos culturais globais. Há, portanto, uma janela de oportunidade para trabalhar com jovens que possuem uma potência latente de criação, participação e engajamento político. É nesse contexto que uma política cultural bem desenhada pode fomentar a emancipação dos indivíduos e sua autonomia de participação democrática na cidade.

O cenário político brasileiro ainda está marcado pelo autoritarismo, pela opacidade e pelos privilégios. Entende-se que a própria cultura política do Estado merece regeneração, e a cultura, em seu sentido mais amplo, atua como um agente incontestável de transformações necessárias. Mesmo que os conceitos não sejam inequívocos nem estanques, as sociedades modernas chegaram a um consenso sobre a diferenciação entre a democratização da cultura e a democracia cultural. Esta, para nós, merece maior atenção, porque trabalha com a cultura de forma integrada à vida e a seus laços de representação e valores; fomenta meios de desenvolvimento para que os indivíduos possam, eles mesmos, se cultivarem, pulverizando qualquer idealização vertical e elitista de cultura.

A exemplo da implementação da democracia cultural, tem-se os programas Cultura Viva, do governo federal, e o Programa VAI, do governo municipal de São Paulo. Este, especificamente, vem avançando exatamente nos aspectos socioculturais e políticos que foram trazidos aqui: o fomento à criação de atividades recreativas e culturais que vivificam os espaços públicos por atores frequentemente alijados da participação social e do protagonismo urbano; o reconhecimento da vocação e da produção cultural local, promovendo, sob a dinâmica contemporânea da economia criativa, a geração de trabalho, renda e oportunidades de inclusão social; a formação de uma política pública de governança local transversal e pluralmente instituída; a discussão cultural sobre os conteúdos localmente territorializados e os globalmente desterritorializados; e, por fim, o fomento à cidadania e à legitimidade democrática por meio

do fortalecimento de grupos e coletivos artísticos de atuação autônoma e livre de coerção política.

Em suma, delinear-se, dentro da relação entre as políticas culturais e a cidade, os principais agentes e processos a serem levados em consideração na promoção de princípios democráticos e afirmativos na participação cidadã e na retomada do direito à cidade.

ANEXO

Entrevista con Laura Chinchilla: los desafíos de América Latina¹

PEDRO DALLARI²

Ha sido un honor para mí la invitación de los directores de la *Revista de Estudios Brasileños* (REB) para entrevistar a Laura Chinchilla, expresidenta de Costa Rica. En 2018, Laura Chinchilla estuvo al frente de la prestigiosa Cátedra José Bonifácio de la Universidad de São Paulo (usp). Se repite, así, una situación que ya había pasado en 2017, cuando tuve la oportunidad de entrevistar a Beatriz Paredes, personalidad de la vida política y diplomática mexicana, que entonces ocupaba la misma cátedra de la usp, cuyas actividades tengo el privilegio de coordinar. Con el título “Beatriz Paredes: presencia mexicana en Brasil”, la entrevista a esta gran líder fue publicada en la edición de la REB del segundo semestre de 2017³.

A raíz de esta nueva tarea, el 21 de agosto de 2018, cuando Laura Chinchilla aún presidía la cátedra en la usp, tuve la oportunidad de reunirme con ella en la biblioteca del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), situado en medio de los jardines de la ciudad universitaria en São

1. Realizada en 21 de agosto de 2018, esta entrevista fue publicada por primera vez, bajo el título “Laura Chinchilla: Destacable Actuación en Brasil”, en *REB: Revista de Estudios Brasileños*, vol. 6, n. 12, 2019. La transcripción de la entrevista y la traducción de la presentación al español fueron realizadas por Ana González Salinas y Elisa Duarte, del Centro de Estudios Brasileños (CEB) de la Universidad de Salamanca (Usal). El vídeo de la entrevista está disponible en este enlace: <https://tinyurl.com/y6u4qzzr>.
2. Profesor titular de derecho internacional del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad de São Paulo (usp), es también coordinador del Centro Iberoamericano (Ciba) de la usp, núcleo de apoyo a la investigación responsable por la gestión de la Cátedra José Bonifácio.
3. Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari, “Beatriz Paredes: Presencia Mexicana en Brasil”, *REB: Revista de Estudios Brasileños*, vol. 4, n. 8, pp. 190-200, 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/ydxgwcss>, acceso en: 5 feb. 2019.

Paulo. Nuestra conversación en español duró cerca de una hora, y Reinaldo Ferreira de Lima, dedicado y talentoso funcionario del IRI, registró íntegramente las imágenes y el audio de nuestro diálogo. El texto que presentamos en esta ocasión es la transcripción de la entrevista en la que Laura, tal como hizo Beatriz Paredes, habla del trabajo desarrollado en la USP y de su visión sobre Brasil y América Latina en un contexto histórico complejo y lleno de desafíos.

Desde luego, y a modo de aclaración, cabe señalar que la presencia de Laura Chinchilla en Brasil durante el año de 2018 tuvo un carácter muy particular. Ella fue invitada a ocupar la Cátedra José Bonifácio y, al poco tiempo de empezar su trabajo en la universidad, fue designada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) para dirigir la misión de observación electoral llevada a cabo por la institución en las elecciones generales brasileñas de 2018, en las que se eligieron los cargos de presidente de la República, miembros del Congreso Nacional, así como de un número de mandatarios y legisladores de los estados y del Distrito Federal.

En ese sentido, durante su estancia en Brasil, se combinaron esas dos actividades. La interacción entre ellas fue muy provechosa tanto para Laura como para las personas que convivieron con la catedrática a lo largo de 2018. La rutina en la USP le permitió mantener contacto con la realidad del país y con los brasileños, y le ayudó en la preparación para las tareas que llevaría a cabo al frente de la misión de observación electoral. Pero, igualmente, la experiencia adquirida en las elecciones, convertidas en la disputa más inusitada y controvertida de la historia reciente de Brasil, colaboró en el diálogo con los investigadores y los alumnos de la universidad.

Laura Chinchilla Miranda fue presidenta de Costa Rica entre 2010 y 2014, tras haber ocupado la vicepresidencia en el periodo inmediatamente anterior. Formada en ciencia política, posee una relevante experiencia académica y en el ejercicio de cargos parlamentarios y en la administración pública de su país. Con una intensa actuación en foros internacionales, desempeñó funciones en diversas organizaciones, como la Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y la OEA, donde fue la responsable de la misión de observación electoral en las elecciones presidenciales norteamericanas de 2016, al igual que en 2018, cuando ya se

encontraba en la USP, en las elecciones presidenciales de Paraguay y, como ya se ha mencionado, de Brasil.

Es una tradición en la Cátedra José Bonifácio que su titular nomine a su sucesor, cuyo nombramiento debe constituirse en expresión del reconocimiento a su destacada trayectoria en la vida pública, requisito esencial para el cargo. De esa manera, la invitación de la USP a Laura Chinchilla para asumir la Cátedra José Bonifácio nació de la indicación de Beatriz Paredes, su predecesora. Creada en 2013, con sede en el IRI, la cátedra desarrolla un programa multidisciplinario de apoyo a la investigación, bajo la coordinación del Centro Iberoamericano (Ciba) de la USP. El objetivo de la cátedra es la producción, sistematización y diseminación del conocimiento sobre Iberoamérica. Asimismo, anualmente, una figura pública de gran importancia en el espacio iberoamericano viene a la USP para dirigir las actividades académicas sobre un tema previamente elegido por el catedrático. De esa manera, se busca proporcionar a los investigadores de la USP la oportunidad de disfrutar de la convivencia, de forma más intensa y prolongada, con importantes líderes políticos, sociales y culturales, permitiendo añadir al conocimiento científico el extraído de la experiencia y trayectoria profesional de esas personalidades.

Antes de Laura Chinchilla y Beatriz Paredes, ocuparon la cátedra el expresidente chileno Ricardo Lagos (2013); el economista uruguayo Enrique Iglesias (2014), que dirigió el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); la escritora brasileña Nélida Piñón (2015), expresidenta de la Academia Brasileña de Letras (ABL); y el expresidente del gobierno de España Felipe González (2016). Los libros organizados por los catedráticos se publican anualmente por la Editorial de la Universidad de São Paulo (Edusp) y reúnen artículos de académicos e investigadores que trabajaron con los catedráticos, formando un importante repositorio del pensamiento político sobre asuntos iberoamericanos. A partir de abril de 2019, paralelamente a la presentación del libro coordinado por Laura Chinchilla, esta y todas las demás obras de la colección estarán disponibles en versión digital, en acceso libre al público a través de la Edusp⁴.

4. Cfr. el portal Livros Abertos – Edusp, disponible en: <http://www.livrosabertos.edusp.usp.br/edusp>.

El nombre de la cátedra es un homenaje de la USP al Patriarca de la Independencia de Brasil, científico y académico de vocación, hombre público virtuoso, con una destacada actuación en la península Ibérica y en el continente americano. La personalidad de José Bonifácio de Andrada e Silva ilustra el propósito de la cátedra, de agregar la experiencia de líderes de la sociedad a los procesos educativos y de investigación propios del espacio universitario.

Con fundamento en su consolidada experiencia política y administrativa, el tema elegido por Laura Chinchilla para ser desarrollado a lo largo del periodo de dirección de la cátedra ha sido el de la democracia y de la ciudadanía en América Latina. En efecto, con un grupo de investigación integrado por alumnos de los distintos programas de postgrado de la USP, llevó a cabo estudios dedicados a ese tema y también realizó actividades para un público más amplio, a través de conferencias, visitas a las facultades de la universidad y de entrevistas para la prensa, como esta, especialmente realizada para la *Revista de Estudios Brasileños*.

PEDRO DALLARI: Buenas tardes, catedrática, es un placer estar con usted y tener la oportunidad de esta entrevista. Me gustaría empezar preguntándole, ¿cuál es su impresión del trabajo que está realizando en la Universidad de São Paulo? A cada año, le corresponde al catedrático seleccionar el tema que se investigará en la Cátedra José Bonifácio. El tema que se seleccionó fue el ejercicio de la ciudadanía en América Latina, relacionado con el liderazgo de gobierno, es decir, la idea de un incremento de nivel de la democracia en América Latina, a partir de una investigación que se hace desde su experiencia en la política de Costa Rica y de América Latina desde hace muchos años, pese a su juventud. Entonces, le pregunto: ¿por qué razón ha seleccionado ese tema de la ciudadanía para los trabajos de la cátedra en 2018?

LAURA CHINCHILLA: Muchas gracias, Pedro. Es para mí un gran gusto estar contribuyendo con este programa para una de las universidades más emblemáticas, de España y de Iberoamérica, como es la Universidad de Salamanca. Me siento también muy agradecida por la experiencia que

estoy teniendo aquí en la Universidad de São Paulo a través de la Cátedra José Bonifácio. No solamente porque Brasil es un referente importante, uno de los más importantes de nuestra región, sino porque me da la oportunidad de conocer mejor al país, tratar más profundamente a su gente (que siempre es sumamente cálida en la forma en la que nos reciben) y contribuir a que la Cátedra José Bonifácio cumpla su papel. Esto último aspiro a realizarlo en dos sentidos. En primer término, fortaleciendo la interrelación del mundo iberoamericano, en el entendido de que son muchas más las cosas que tenemos en común que aquellas que nos diferencian. Parte de las cosas que tenemos en común tienen que ver con los fenómenos políticos, la forma como estamos procesando la experiencia colectiva en democracia, los dilemas que enfrenta el ejercicio del liderazgo en estos tiempos y el papel de la ciudadanía frente a esos dilemas. La cátedra permite ese tipo de intercambio y de experiencias. En segundo término, espero poder incidir también con una visión más aplicada en la formación de los estudiantes, porque lo que traemos gente como uno, más que el rigor académico (eso se lo dejamos a ustedes), es complementar esas lecciones más teóricas, más académicas y más rigurosas, con la experiencia que hemos tenido en el ejercicio de nuestros cargos. En mi caso, del poder político y de la actividad de gobierno.

¿Por qué escogimos el tema de la ciudadanía ligado con otros conceptos como democracia y como liderazgo? Porque, en el fondo, son tres elementos de una única ecuación: no podemos terminar de comprender muchos de los dilemas actuales que la democracia está enfrentando si no hacemos un análisis del liderazgo político, y si no hacemos un análisis de la ciudadanía. La ciudadanía es el principal componente en cualquier democracia. El liderazgo juega un papel importante, pero cada vez estoy más convencida de que el mayor protagonismo que muchos de los habitantes de nuestros países están demandando frente a los asuntos públicos, exigiendo cuentas, exigiendo participación, exigiendo fiscalización, nos obliga a mirar con más atención hacia esa ciudadanía y procurar comprender mejor sus aspiraciones; también procurar comprender mejor los desafíos que tenemos en ese proceso de formación ciudadana y su más activa incorporación a la vida pública. Ya no se trata solamente de decirles a los ciudadanos que

juegan un papel importante en el ejercicio del voto, sino que se trata de comprender esas aspiraciones, de tener un protagonismo más permanente en la vida pública. Entonces, estamos tratando de abordar lo que eso pueda suponer para la cultura política latinoamericana, para la democracia y el cambio político que deben experimentar las instituciones y políticas públicas en nuestros países.

PD: Usted reúne en su grupo de investigación, aquí en la Universidad de São Paulo, a gran número de investigadores de distintos programas de posgrado, que tratan diferentes temas. En general, tienen en común la identificación de la participación ciudadana en los distintos temas de políticas públicas. Sin embargo, en esta realidad prometedora, hay una comprensión muy diseminada de que América Latina vive una situación de crisis. En todo momento se habla de crisis, incluso crisis de la democracia. Teniendo en cuenta esta nueva dimensión de la ciudadanía, ¿esta crisis sería una crisis de retroceso, porque se estaría retrocediendo respecto los avances conquistados, o sería una crisis de madurez, exactamente porque la ciudadanía está más activa, se ha vuelto más inconformista con la realidad? Hago la pregunta haciendo referencia a una reflexión suya presentada en una de las conferencias que impartió aquí en la USP. En la ocasión, usted proponía que muchos de los indicadores, por ejemplo, Latinobarómetro, apuntan a que hay una gran insatisfacción por parte de la población de América Latina con la democracia. La cuestión que usted misma formuló fue: ¿esta insatisfacción de la sociedad sería con la democracia o más bien con el modo como el poder político viene siendo ejercido en los marcos de la democracia? En este sentido, esta insatisfacción tenía incluso un aspecto positivo, porque sería para demandar cambios para el perfeccionamiento de la democracia, no para la revocación de la democracia. ¿Cómo analiza usted este ambiente en el que la idea de crisis está tan presente en nuestro continente?

LC: Yo no soy tan categórica como para hablar de que América Latina está atravesando un periodo de crisis en lo político. Yo prefiero hablar de que estamos en un proceso de cambio. Y, como todo proceso de cambio, genera

incertidumbre y, muchas veces, la incertidumbre la tendremos a asimilar con elementos críticos. Sin embargo, yo pongo dos o tres ejemplos de cómo no necesariamente las malas noticias, aun cuando sean malas noticias en el marco de estos procesos de cambio, signifiquen una involución. Uno de esos ejemplos es el de la corrupción que en este momento, en América Latina, es el problema que está generando más enojo ciudadano, más preocupación. La preocupación por la corrupción está marcando muchos de los procesos electorales de la región, en los cuales la gente está votando como un acto de sanción a quienes han gobernado, porque sienten que han traicionado principios como la integridad y la ética pública. Pero lo novedoso es que por primera vez nos estamos pudiendo enterar de quienes son los responsables de los actos de corrupción y eso hace de esta crisis algo positivo; los medios de comunicación, los jueces y los fiscales han logrado ponerle rostro a la corrupción y han logrado identificar a los responsables; y no solamente identificarlos sino también enjuiciarlos y condenarlos — recordemos que, en tanto tengamos impunidad, tendremos corrupción. Estamos viendo a fiscales y a jueces actuar con mayor autonomía que en el pasado, gracias a lo cual han sido capaces ya no solamente de enjuiciar a políticos sino también a empresarios muy poderosos. Esto no es solamente el caso de Brasil, se están dando en varios países de la región. Entonces, siento que hay situaciones traumáticas, como es el tema de la corrupción, pero que están poniendo en evidencia cambios positivos en América Latina, como es el combate a la impunidad.

PD: Usted habló del tema de la corrupción, que, sin duda alguna, es un tema muy relevante en el escenario latinoamericano. Es un tema común, que existe en toda la región. Otro tema común, y muy importante, es el tema de la seguridad. Es verdad que en los últimos años, en toda la región, el crecimiento del crimen organizado, no solamente la economía de la droga sino que muchas actividades ilegales, es hoy un hecho con gran impacto en la juventud. Además, tienen repercusión sobre todas las políticas públicas. Hoy, en Brasil, esto es un problema dramático de gran impacto. Usted logró en su periodo de presidencia de Costa Rica, en el principio de esta década, asociar la preocupación con la seguridad y la idea

de ciudadanía en el programa de seguridad ciudadana. Yo le pregunto: ¿de qué manera se podría aprovechar esa experiencia en Brasil y en los demás países de la región?

LC: Cuando uno observa las tasas de homicidio de América Latina frente al resto del mundo, podemos constatar una información preocupante. Tenemos las tasas más altas a nivel global. Mientras el promedio global de homicidio es de cinco puntos por 100 mil habitantes, en América Latina alcanza una tasa de casi treinta por 100 mil habitantes. Y, en algunos países, han llegado a setenta y ochenta por 100 mil habitantes. ¿Por qué América Latina es tan violenta? Esa violencia, cuando la revisamos, va de la mano de la criminalidad: es violencia criminal, violencia ocasionada de manera intencional por bandas criminales. ¿Por qué entonces somos tan diferentes a otros continentes en ese tema en particular? Yo estoy convencida de que más allá de ciertos factores, como puede ser la geografía —en tanto tenemos excelentes condiciones para la producción en altos niveles de competitividad en marihuana, de amapola, etc., además tenemos al norte los principales mercados consumidores—, aunque eso no es suficiente para explicar la situación. Esta grave situación sobre la criminalidad ha ocurrido porque también en América Latina arrastramos actitudes poco rigurosas ante la transgresión a la norma. Hay una cultura que tolera la ilegalidad y que se convierte en un caldo de cultivo para que cualquier actividad ilícita prospere. Cuando la cultura de la ilegalidad se convierte en una constante, cuando se mira ya con normalidad, cuando se convierte también en norma del comportamiento del político, del funcionario público, se generan incentivos para que la delincuencia prospere en la sociedad. Generalmente, hay una relación directa entre la existencia de altos niveles de corrupción en un país y la penetración del crimen organizado. Ahí donde la corrupción es baja, ahí donde hay cultura de legalidad, ahí donde la impunidad no tiene espacio, el crimen organizado no se filtra. Los criminales son gente que analiza inteligentemente los escenarios donde va a operar. América Latina se ha convertido en un escenario privilegiado para que prospere el crimen organizado. Es así que, cuando me propuse disminuir los problemas de violencia que tuvimos en mi país, aplicamos medidas de mano firme con

mayor presencia policial, mayor rigor efectuando arrestos e imponiendo condenas, pero, sobre todo, trabajamos mucho para enfrentar la cultura de ilegalidad. Procuramos que el proceso de enfrentar la violencia se convirtiese también en una especie de aprendizaje colectivo, en el que todos procurásemos hacer algo para solucionar el problema de la criminalidad en Costa Rica. Pusimos en evidencia algo que es muy común en nuestros países y es que la gente se queja de la violencia, pero, por otro lado, estimula la misma. Por ejemplo, a la hora de comprar artículos robados, sin preguntarse si detrás de este celular que estoy adquiriendo por menos dinero hay el asesinato de un joven asaltado y apuñalado para robarle el celular. De manera que trabajamos mucho ese tipo de conceptos y creo que es parte del trabajo que tenemos pendiente por hacer aún en nuestra región. Cuando hablamos de cómo enfrentar la violencia, tenemos que hablar necesariamente de cultura de legalidad.

PD: Cambiando un poco de tema. Después de dejar la presidencia en Costa Rica, después de su carrera política en Costa Rica, usted es hoy una personalidad internacional, con muchas actividades en organizaciones internacionales, no solamente en la Organización de los Estados Americanos, pero con participación en foros, en lo que nosotros llamamos “el sistema de gobernación global”, porque la gobernación global se hace exactamente por la concertación de organizaciones. Por ejemplo, su trabajo como jefe de misiones electorales lo demuestra. Por lo tanto, usted tiene mucho conocimiento sobre gobernación global, y le pregunto: ¿cómo ve este cuadro actual de fragmentación en las relaciones internacionales, de inestabilidad en las relaciones internacionales contemporáneas, que apunta a la pérdida de capacidad de interferencia de los organismos multilaterales con una perspectiva de fuerza para los nacionalismos? Como agente de gobernación internacional, ¿qué futuro ve para esta perspectiva de una mayor integración internacional?

LC: Lo veo con preocupación, por lo menos en el corto plazo. Así como las implicaciones que muchas de las decisiones y tendencias de corto plazo puedan tener en el largo plazo. A mí me alcanza un sesgo muy grande en

favor de la internacionalización de procesos, el fortalecimiento del sistema internacional y la profundización del derecho internacional, porque vengo de un país pequeño, un país que, además, de manera unilateral, renunció al uso de las Fuerzas Armadas para resolver sus conflictos internos y externos. Tomamos una decisión como esa a sabiendas de que existía un ordenamiento internacional que promovía y protegía conceptos tan esenciales como la soberanía, el derecho internacional, los derechos humanos, la paz y la seguridad. Pero, aun cuando se es ciudadano de un país grande como Estados Unidos, nos debe también preocupar las tendencias que estamos viendo según las cuales “mi país es primero” que el sistema internacional, porque ya la historia nos ha dado algunas lecciones al respecto. Cuando han prevalecido los nacionalismos de la mano del proteccionismo comercial, el resultado ha sido la guerra y el conflicto. Eso es lo que nos dice la historia. ¿Por qué no va a ser diferente ahora? Ya estamos viendo como algunas decisiones por subir aranceles están llevando a un escalamiento de las tensiones comerciales. ¿A dónde van a llegar esas guerras comerciales? ¿Cuál va a ser el impacto en las relaciones entre naciones? Pero, además, a diferencia del pasado, estamos viviendo una economía en donde muchos de los países hacen parte de las cadenas globales de valores. Mi propio país es una economía pequeña, pero 40% de lo que producimos hace parte de esas cadenas globales. Ya ningún país produce el 100% de lo que consume. Entonces, las dislocaciones económicas van a ser muchas. En un momento de grandes cambios, porque la tecnología está generando cambios disruptivos, toda esta inestabilidad que estamos viviendo no le hace muy bien al mundo. Frente a ello, tenemos la obligación de seguir predicando en favor de conceptos que creímos estaban muy asentados, y no es así. Hay que seguir predicando en favor del derecho internacional y del sistema internacional.

PD: Destaco ahora otro tema, apuntando a unas perspectivas muy innovadoras de la reflexión que está haciendo usted aquí con los estudiantes, los profesores y la comunidad de la Universidad de São Paulo, que es la relación de la idea de ciudadanía con la tecnología de la información. Internet y las redes sociales son un cambio muy importante; hay muchas críticas en

relación a que estos instrumentos se vuelven en favor de la difusión de *fake news*, de la xenofobia, de que generan más problemas que avances. Desde el punto de vista de la ciudadanía, son elementos que generan una distorsión en la perspectiva política y generan problemas para la participación política. Por otro lado, son instrumentos muy poderosos de información, que pueden capacitar a los ciudadanos. Como sé que este es un tema muy importante, de las nuevas fronteras del conocimiento, agradezco mucho que, en su labor en la cátedra, proponga temas del futuro. Me gustaría que en su participación en esta entrevista hablara un poco sobre este aspecto porque me parece muy interesante su reflexión.

LC: Gracias, Pedro. Pero, sin lugar a dudas, yo me atrevería a decir que, si hay algo que va a ser determinante, ya no solo para la medicina o las ingenierías sino también para la política, va a ser la tecnología. Las tecnologías digitales han venido a convertirse en uno de los generadores de cambios más disruptivos que recordemos. No solamente va a generar esos cambios sino que se van a generar en un periodo de tiempo muy corto. Esos ciclos de la Revolución Industrial y la Agrícola que tuvimos de muchísimas décadas y hasta siglos, en el caso de las tecnologías digitales son años, en cinco o diez años cambia absolutamente el perfil de la sociedad con la inclusión de las tecnologías digitales. La política tiene la obligación de mirar hacia estas y preguntarse a sí misma cómo puede utilizarlas en su favor y cómo puede contener algunas de las tendencias negativas que puedan generar, porque, como todo fenómeno, hay cosas positivas y cosas negativas. Yo siempre me he considerado ideológicamente de centro, centroizquierda en algunos temas, otros, quizá, centroderecha; pero hay algo en lo que me declaro casi libertaria: es en todo lo que tiene que ver con el abordaje de cómo regular la internet. Considero que no hay un espacio de mayor libertad que la humanidad haya creado hasta el día de hoy como la internet, y, en consecuencia, tenemos la obligación de ser sumamente cautelosos. No podemos enfrentar las discusiones de la regulación de la internet a partir de algunos de los problemas más inmediatos; debemos ver el fenómeno en perspectiva. No podemos pretender abordar la internet como si fuese un fenómeno cualquiera, en donde vamos

a aplicar cualquier ley que se le ocurra a un legislador o a un gobierno. Para mí, internet, más que una amenaza, es una esperanza de un ejercicio más pleno de una ciudadanía global, de poder acortar las distancias entre la gente, de poder tener gente que comparta más y mejor calidad de información, de que se pueda ejercer un pensamiento más crítico y tener la posibilidad de contrastar información. Ahora, no podemos pretender que la gente aprenda de la noche a la mañana, insisto. Entonces, en reconocimiento de los riesgos, que también existen, tenemos *fake news*, tenemos elecciones tan importantes como el Brexit, como la elección de presidente en Estados Unidos —que ya se ha demostrado que hubo fuertes incidencias de procesos que se articularon fuera de las fronteras de esos países—, en atención a esos riesgos, por supuesto, hay que enfrentar algunas medidas, pero tienen que ser medidas que pasen por varias consideraciones. En primer lugar, deben contemplar la participación de los múltiples actores que participan de la discusión de la gobernabilidad de la internet; en segundo término, tenemos que tratar de apostar más por códigos de conducta que se adopten voluntariamente, más que a leyes que obliguen o sancionen a; en tercer término, tenemos que hacer una fuerte apuesta por la alfabetización digital, es decir, entender que estamos frente a un tipo nuevo de ciudadanía, la ciudadanía digital, y eso nos obliga a que nuestros niños y nuestros adolescentes cuenten con las herramientas cognitivas para poder enfrentar el desafío de las tecnologías digitales.

PD: Termino con una pregunta de carácter personal. Usted es catedrática, es expresidenta, títulos en general asignados a personas de mucha edad. No obstante, es muy joven. ¿Cómo imagina su presencia en la vida pública los próximos años? ¿Qué podemos esperar del futuro político de Laura Chinchilla?

LC: En la política activa yo ya no voy a estar, Pedro. Yo renuncié a ella, lo dije y cuando digo algo significa lo que digo. Fue una experiencia, en mi caso, que no solamente incluyó el ejercicio de la presidencia. Fue un proyecto de vida: casi veinte años dedicados a la política y a la función pública. En mi país se ejerce con bastante rigor, y así debe ser, lo cual implica

muchas renunciaciones, entre ellas a un patrimonio relativamente decente. No quiero con esto decir que los presidentes en mi país no contamos con los recursos mínimos que hay que tener un presidente, pero no son suficientes, por lo cual estoy dedicada a otras actividades profesionales que me permitan un cierre de mi vida profesional, cuando decida retirarme, en condiciones relativamente holgadas. Hay consideraciones también de tipo familiar. Mi familia fue la gran sacrificada durante mi carrera pública, aun cuando nunca se quejaron de ello; ahora ellos merecen que yo les dedique más tiempo y atención. Finalmente debo decir que disfruto de todo lo que estoy haciendo después de mi retiro. Disfruto compartir esas experiencias que he tenido en las universidades de la región, esas lecciones aprendidas con la gente joven —es quizás lo que más estoy disfrutando. Quiero poner al servicio de las nuevas generaciones mis vivencias personales. Trabajo mucho como mentora con mujeres, con gente joven; estoy en contacto con la gente en las universidades y me gusta lo que estoy haciendo, así que esa seguirá siendo mi dirección.

PD: Muchas gracias en nombre de la Cátedra José Bonifácio de la Universidad de São Paulo. Agradecemos que esta vida postpresidencia se haga, incluso, aquí. Muchas gracias también en nombre de la Universidad de Salamanca. Agradezco su colaboración en la entrevista que vamos a publicar en la *Revista de Estudios Brasileños*, del Centro de Estudios Brasileños de la Universidad de Salamanca, y también en la colectánea que usted está organizando con los investigadores de su grupo de investigación de la cátedra.

LC: Muchas gracias a ustedes. Muchas gracias, Pedro.

Cátedra José Bonifácio

1. A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional
Ricardo Lagos (coord.)
Mireya Dávila e Fabíola Wüst Zibetti (orgs.)
2. Os Desafios da América Latina no Século XXI
Enrique Iglesias (coord.)
Gerson Damiani, Adolfo Garcé e Fabíola Wüst Zibetti (orgs.)
3. As Matrizes do Fabulário Ibero-americano
Nélida Piñon (coord.)
Gerson Damiani e Maria Inês Marreco (orgs.)
4. Governança e Democracia Representativa
Felipe González (coord.)
Gerson Damiani e José Fernández-Albertos (orgs.)
5. O Mundo Indígena na América Latina: Olhares e Perspectivas
Beatriz Paredes (coord.)
Gerson Damiani, Wagner Pinheiro Pereira e María Antonieta Gallart Nocetti (orgs.)
6. Democracia, Liderança e Cidadania na América Latina
Laura Chinchilla (coord.)
Wagner Pinheiro Pereira e Carlos Lugo (orgs.)

<i>Título</i>	<i>Democracia, Liderança e Cidadania na América Latina</i>
<i>Coordenadora</i>	Laura Chinchilla
<i>Organizadores</i>	Wagner Pinheiro Pereira Carlos Lugo
<i>Produção Editorial</i>	Bárbara Borges Cristiane Silvestrin
<i>Projeto Gráfico</i>	Negrito Produção Editorial
<i>Capa</i>	Carla Fernanda Fontana
<i>Foto da Orelha</i>	Mauricio A. Ureña
<i>Editoração Eletrônica</i>	Negrito Produção Editorial
<i>Preparação de Texto</i>	Luciene Lima Maurício Katayama
<i>Revisão de Provas</i>	Ana Luiza Candido
<i>Arte-final das Ilustrações</i>	Juliana de Araújo
<i>Tratamento de Imagens</i>	Cristiane Silvestrin
<i>Divulgação</i>	Regina Brandão Bruno Tenan Letícia Lussietto Mayara Palma
<i>Formato</i>	15 × 22 cm
<i>Tipologia</i>	Perpetua Std e Akzidenz-Grotesk bq
<i>Papel Certificado rsc®</i>	Cartão Supremo 250 g/m² (capa) Pólen Soft 80 g/m² (miolo)
<i>Número de Páginas</i>	508
<i>Tiragem</i>	400
<i>CTP, Impressão e Acabamento</i>	Rettec Artes Gráficas

A Cátedra José Bonifácio foi concebida pela Universidade de São Paulo (USP) 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 (Ciba), núcleo de apoio à pesquisa de caráter multidisciplinar, ela se propõe, de uma perspectiva metodológica, reunir pesquisadores em torno de lideranças do ambiente político, econômico, social e cultural conformado nesse espaço de integração.

Anteriormente à ex-presidenta da Costa Rica Laura Chinchilla, catedrática em 2018, ocuparam a mesma posição outras personalidades de relevância pública e internacional: o chileno Ricardo Lagos (2013), o uruguaio Enrique Iglesias (2014), a brasileira Nélida Piñon (2015), o espanhol Felipe González (2016) e a mexicana Beatriz Paredes (2017).

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, em sua abrangência, do propósito da cátedra: a agregação da experiência de lideranças da sociedade aos processos educacionais e de pesquisa próprios do ambiente universitário.

“Laura Chinchilla tomou posse como titular da Cátedra José Bonifácio em abril de 2018, liderando por todo o ano um grupo de pesquisadores e acadêmicos de excelência, provenientes de diversos programas de pós-graduação da universidade, com o objetivo de tratar de temática atinente à *cidadania* na América Latina. Nesse período, Laura proporcionou [...] contribuição de grande relevância que se propaga para além do território acadêmico, conquistando espaço tangível na sociedade civil. [...] A expressiva contribuição de Laura Chinchilla – que ora integra a comunidade da USP em sua plenitude – corroborou-se por meio de atuação firme em âmbito nacional e internacional. Em ambas as conjunturas, a catedrática dedicou-se resolutamente à busca daquilo a que se propõe no título desta obra: *Democracia, Liderança e Cidadania na América Latina*.”

Do prefácio de
Vahan Agopyan, reitor da USP



Laura Chinchilla