



Aprofundar a democracia atacando os défices democráticos

Noutros tempos havia prolongadas discussões sobre se um ou outro país já estava «pronto para a democracia». Isso só mudou recentemente, com o reconhecimento de que a própria questão estava errada: um país não tem que se considerar pronto para a democracia, tem antes que se aprontar para a democracia. Esta é uma mudança verdadeiramente significativa.

– Amartya Sen¹

As últimas duas décadas do século XX assistiram a uma alteração histórica na difusão da democracia. Cerca de 81 países – 29 na África Subsariana, 23 na Europa, 14 na América Latina, 10 na Ásia e 5 nos Países Árabes – deram passos no sentido da democratização². Isto significou, muitas vezes, o derube de um regime autoritário de partido único, a introdução de eleições multipartidárias ou ambas as coisas – um grande progresso. Mas, a recente experiência com a democracia nesses países – e em todo o mundo – mostra que o processo de aprofundamento da democracia e de a fazer funcionar a favor das pessoas mal começou.

Porque é que há hoje menos optimismo em relação à democracia, do que no período eufórico imediatamente a seguir à guerra-fria? Uma razão é que muitos países que abraçaram a democracia sofreram reversões, enquanto muitos outros limitaram a concorrência política e o contínuo abuso dos direitos políticos e cívicos. Hoje, 47 dos 81 países são considerados democracias em funcionamento.³ Depois, temos a preocupante difusão das democracias «liberais», como no Quirguistão e no Zimbábwe, onde governos eleitos agem da mesma maneira que os seus antecessores autoritários, privando os cidadãos de direitos humanos e ignorando limites constitucionais do poder.⁴ Então, porquê chamar-lhes «de transição»? Não parecem estar em transição para parte nenhuma.⁵

Mesmo onde a democracia está mais firmemente estabelecida, as pessoas estão desapontadas com os

resultados económicos e sociais. Muitos lutaram pela democracia – e ganharam – na esperança de maior justiça social, mais ampla participação política e resolução pacífica de conflitos violentos. Com ou sem razão, esperavam que a democracia trouxesse um desenvolvimento mais efectivo. Desde 2000, só na América Latina, foram pressionados para resignar os presidentes da Argentina (duas vezes), do Equador, do Peru e da Venezuela.

Ora, 10 a 20 anos depois, a democracia não produziu dividendos na vida das pessoas comuns de muitos países. A desigualdade dos rendimentos e a pobreza aumentaram fortemente na Europa do Leste e na antiga União Soviética, por vezes a ritmos sem precedentes (figura 3.1). A pobreza continuou a aumentar numa África Subsariana mais democrática. E muitos regimes democráticos recentes da América Latina não parecem mais bem equipados para atacar a elevada pobreza e desigualdade da região do que os seus antecessores autoritários. A instabilidade política e a violência também prejudicaram transições democráticas na Indonésia, Nigéria, antiga Jugoslávia e outros países.

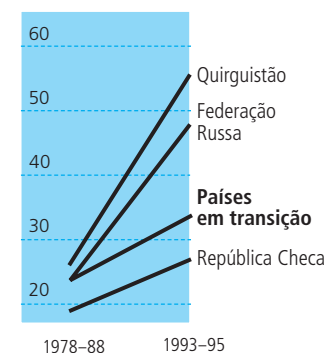
Talvez mais grave, pessoas de todo o mundo parecem ter perdido a confiança na eficiência dos seus governos – e muitas vezes parecem estar a perder a fé na democracia. Mais de 70% das respostas a um inquérito na América Latina queixam-se do aumento da pobreza, do crime, da corrupção e do tráfico e consumo de droga.⁶ Mas, a pouca fé nos governos e nos políticos não se limita às novas democracias. O Inquérito do Milénio da Gallup International perguntou a mais de 50.000 pessoas em 60 países: “Diria que o seu país é governado pela vontade do povo?” Menos de um terço disse que sim. O Inquérito também perguntou: “O governo corresponde à vontade do povo?” Apenas 10% disseram que sim.⁷

Para algumas pessoas, estes desapontamentos significam que a democracia é incompatível com o desenvolvimento económico e social. A história e as

As últimas duas décadas do século XX assistiram a uma alteração histórica na difusão da democracia

FIGURA 3.1
A desigualdade está a piorar em muitos países em transição

Coefficiente de Gini do rendimento per capita



Fonte: Milanovic 1998, p. 41.

Os laços entre a democracia e o desenvolvimento humano podem ser fortes – mas não são automáticos

provas, como se mostra no capítulo 2, defendem que não é esse o caso. Mas, a história também ensina que a democracia, em si, não garante maior justiça social, crescimento económico mais rápido ou maior estabilidade social e política. Os laços entre a democracia e o desenvolvimento humano podem ser fortes – mas não são automáticos. E em quase todos os países, esses laços precisam de ser reforçados. A melhor maneira de conseguir isso é através do reforço das instituições democráticas e da promoção de uma política democrática, o enfoque deste capítulo (ver a con-

tribuição especial do Presidente do Irão, Seyyed Mohammad Khatami).

RESPONSABILIDADE PÚBLICA DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

Se as democracias nem sempre respondem às necessidades e às preocupações das pessoas comuns, que fazer para que funcionem melhor? A pergunta gira em volta da questão de saber se as pessoas podem fazer mais do que exprimir, simplesmente, os seus

CONTRIBUIÇÃO ESPECIAL

O futuro do mundo pertence à democracia

A humanidade, angustiada pela sua jornada através do século XX, marcada pela carnificina, pelas calamidades e pelas discriminações, está ansiosa por um futuro melhor no novo século – um futuro guiado pela justiça a iluminar os céus carregados do passado e do presente e baseada na dignidade e nos direitos de todos os seres humanos.

Tem-se dito muito sobre as dores e os sofrimentos da humanidade. Demasiadas vezes, vítimas de todas as idades pagaram o preço do poder, da riqueza e das fraudes de alguns privilegiados. Num canto do mundo, as pessoas podem ter atingido condições de vida aceitáveis. Mas, a ruptura entre a forma e o conteúdo e a angústia espiritual que daí decorre têm atormentado a sua vida. Noutras partes do mundo, muito mais populosas, as pessoas debatem-se com um grande número de aflições – desde a pobreza, a ignorância e a exclusão, até governantes não democráticos que, muitas vezes, são subservientes em relação às grandes potências mundiais.

No século passado, a democracia evoluiu enquanto valor, inspirando novos modelos de governação. Numa era de despertar para os povos e as nações, os governantes tem que se entender com este valor – e permitir que os seres humanos realizem a liberdade, a espiritualidade e a dignidade.

As principais características da democracia – que devem distinguir-se claramente das suas várias manifestações – incluem o direito das pessoas a determinar o seu destino; a emanção da autoridade, particularmente da autoridade política, da livre vontade e escolha das pessoas e a respectiva sujeição ao seu contínuo exame; e a institucionalização dessa responsabilidade. Não há nenhuma forma de democracia que possa prescrever-se como uma versão única e final. Daí os esforços que se desenrolam para formular a democracia, no contexto da espiritualidade e da moralidade, poderem anunciar mais um modelo de vida democrática.

Os princípios democráticos tornaram-se critérios de boa governação, internamente. Merecem tornar-se a nova norma que governa as interações mundiais. Assim, as

exigências de alguns detentores do poder não devem suplantir os interesses da humanidade através de práticas agora familiares de avaliar governos não democráticos, que não correspondem à vontade e às necessidades do seu povo, e da aplicação de padrões duplos e múltiplos em resposta a incidentes em todo o mundo.

A estrutura do poder no nosso mundo contemporâneo tem que ser reformada. Numa sociedade global, cujos constituintes são nações, com direitos e dignidade iguais – muito à semelhança da igualdade dos indivíduos dentro das nações – diferentes culturas e civilizações devem trabalhar em conjunto para construir um mundo moral e humano com liberdade e progresso para todos.

A comunidade mundial exige, em última análise, o aparecimento de uma sociedade moral sensível, evitando o uso da força e da coerção nas disputas nacionais e internacionais. Valores e normas que não estejam codificados em leis, e leis que careçam de mecanismos de aplicação não terão um efeito tangível. Assim, a globalização está interligada com a articulação de novos direitos e ética colectivos e o impacte que daí decorre nas normas e instituições nacionais e internacionais.

O futuro do mundo pertence à democracia, a todos os níveis da governação, fazendo progredir os valores éticos, legais e políticos, baseados no diálogo e na livre troca de ideias e de culturas. Desenvolvamos as Nações Unidas para promover a participação equitativa de todas as nações e civilizações na governação mundial de amanhã.



Seyyed Mohammad Khatami
Presidente da República Islâmica do Irão

pontos de vista e as suas preferências e de controlar o poder dos governantes e influenciar as decisões.

A responsabilidade tem a ver com poder – com as pessoas terem não só uma palavra a dizer nas decisões oficiais, mas também o direito de responsabilizar os seus governantes. Podem exigir respostas a perguntas sobre decisões e acções. E podem sancionar os funcionários ou organismos públicos que não cumprem as suas responsabilidades. Hoje, a insistência em que os funcionários públicos sejam responsabilizados está a estender-se às empresas, às organizações multinacionais e outras que têm mais poder na tomada de decisão pública. Por causa da sua influência na vida das pessoas e das comunidades, são detentores da confiança do público – e, por isso, devem responder pelas suas acções perante os parlamentos nacionais e perante o público.

Responsabilidade significa coisas diferentes em contextos diferentes. Perante quem, para quê e segundo que padrões é julgada a responsabilidade? Muitas vezes a preocupação é com as sanções contra erros legítimos: quando uma empresa viola os padrões de poluição ambiental, por exemplo. Se uma empresa pode poluir o seu ambiente com impunidade, não há responsabilidade, porque as leis e os regulamentos nacionais são fracos, ou não se fazem cumprir. Noutros casos, a preocupação pode ser sancionar os professores, os médicos e outros que não estejam a satisfazer padrões profissionais mínimos. Todos esses tipos de responsabilidade são fulcrais para a governação democrática – para garantir que os detentores de responsabilidades públicas estão a agir eficientemente e de maneira justa.

Nas democracias, as pessoas podem pedir responsabilidades de duas maneiras: através da acção da sociedade civil e através das estruturas de representação e delegação. Mas, com excepção das eleições, a maioria dos mecanismos formais de responsabilização é delegada. O mais importante é a fiscalização dos poderes judicial, legislativo e executivo – e entidades supervisoras especializadas e independentes, como comissões dos direitos humanos, comissões de serviço público, provedores de justiça, auditores e organismos gerais e anti-corrupção.

O problema é que as instituições democráticas de muitos países – especialmente nas democracias mais recentes – estão sobrecarregadas e carecem de meios para desempenhar as suas funções. Os partidos políticos estão desorganizados. Os representantes não podem manter-se em estreito contacto com os

seus eleitores. As agências de supervisão e regulação carecem de pessoal bem formado. E os burocratas são mal pagos, têm demasiado trabalho, ou ambas as coisas. Muitos países que realizaram eleições presidenciais multipartidárias pela primeira vez, nos anos de 1980 e 1990, fizeram-no com partidos políticos criados apenas uns meses antes.

Os constrangimentos de recursos não são a única fraqueza institucional. Por vezes, as instituições nacionais são ineficientes porque o verdadeiro poder reside noutro sítio. Num mundo mais integrado, os estados fracos e endividados enfrentam enormes áreas de decisão política sobre as quais partilham o controlo com actores internacionais – se é que chegam a partilhá-lo. As decisões a nível mundial podem vincular estados, e as eleições nacionais e os mecanismos de controlo carecem de alcance para responsabilizar actores poderosos. Ou os estados podem ter pouca autoridade real, porque caíram nas mãos de grupos subversivos: movimentos de guerrilha, traficantes internacionais de droga e sindicatos do crime, proprietários rurais poderosos, bandos dos bairros pobres.⁸

Mesmo onde existem, os arranjos para a responsabilização não funcionam bem em muitas democracias. Não promovem os interesses da maioria das pessoas. E fazem um trabalho ainda pior na protecção dos interesses das minorias, das mulheres e dos pobres. Há duas razões principais:

- As instituições democráticas estão subvertidas pela corrupção e pela captação das elites.
- As instituições democráticas têm um alcance inadequado e há lacunas na prática democrática.

SUBVERSÃO DAS INSTITUIÇÕES PELA CORRUPÇÃO OU POR INTERESSES PECUNIÁRIOS

A corrupção, os abusos de poder, as intimidações por elementos criminosos – tudo enfraquece a responsabilidade democrática. As agências de supervisão e regulação também podem não agir quando captadas por interesses políticos ou especiais. Por exemplo, no fim dos anos 1990, a Ásia Oriental sofreu de uma permanente neblina atmosférica – que criava graves problemas de saúde – porque os proprietários de plantações subornavam funcionários indonésios para fecharem os olhos a incêndios florestais ilegais. Queimar a terra era muito mais barato do que limpá-la manualmente. Corriam luvas a todos os níveis da hierarquia administrativa, quase garantindo que os supervisores

A responsabilidade tem a ver com poder – com as pessoas terem não só uma palavra a dizer nas decisões oficiais, mas também o direito de responsabilizar os seus governantes

Pessoas pobres, justiça pobre

Os sistemas judiciais parecem, muitas vezes, mais diligentes no processamento de crimes cometidos por pobres do que de crimes contra eles. De acordo com a sua Comissão Pastoral Territorial, entre 1964 e 1992, o Brasil viveu 1.730 homicídios politicamente motivados de camponeses, de trabalhadores rurais, de líderes sindicais, de trabalhadores religiosos e de defensores dos direitos humanos. Até 1992, apenas 30 desses casos tinham sido levados a julgamento e apenas 18 resultaram em condenações.

Inquéritos junto de pessoas pobres concluem que, na melhor das hipóteses, a polícia e o poder judicial são considerados indiferentes – e na pior, abusadores agressivos dos direitos judiciais. Um inquérito recente do Banco Mundial concluiu que em todo o mundo os pobres, muitas vezes, vêem a polícia como:

- Indiferente – ausente quando é necessária, só chegando quando alguém foi morto.
- Corrupta – fazendo falsas detenções, acusações e prisões, com a libertação condicionada a grandes subornos; roubando dinheiro a crianças; ameaçando, chantageando e extorquindo aos cidadãos; usando drogas ilegais; sendo conivente com criminosos.
- Brutal – perseguindo vendedores ambulantes; confiscando documentos de identificação; vi-

olando mulheres que apresentam queixas; espancando pessoas inocentes; torturando e matando rapazes sem abrigo.

Os sistemas judiciais reforçam estes enviesamentos ao não punirem os abusos policiais. A corrupção também pode subverter a vigilância – pelas autoridades que recebem queixas sobre a polícia, pelos provedores de justiça, por comissões judiciais independentes e por comissões nacionais de direitos humanos. Quando o presidente da Comissão dos Direitos Humanos do México foi assassinado, em 1990, um comandante da polícia foi acusado do homicídio. No decurso do julgamento, foram assassinadas seis testemunhas de acusação. Em 1992, El Salvador criou um provedor de justiça dos direitos humanos. Mas, em 1998, a assembleia nacional substituiu o activista que ocupava o cargo por um homem que tinha nove queixas pendentes registadas contra ele pelo próprio gabinete dos direitos humanos – incluindo acusações de corrupção, de obstrução da justiça e de violação de princípios legais. O gabinete descreditou-se mais tarde por causa da alta rotatividade do pessoal, aparente má administração de fundos e reduzida ênfase na investigação de queixas de direitos humanos.

Fonte: Narayan, Chambers, Shaha e Petesh 2000, p. 163-64; Goetz e Jenkins 2002; Pinheiro 1999, p. 55.

Enviesamento sexual subverte processo legal

Um estudo sobre disputas de terras no distrito ugandês de Kabale verificou que o enviesamento sexual e a corrupção levam, habitualmente, os tribunais locais a não defender os direitos das mulheres às terras em disputas com parentes masculinos sobre venda de terrenos da família e de propriedades. Estas disputas envolvem, muitas vezes, filhos adultos ou parentes masculinos, que assediam viúvas idosas para desistirem das terras que herdaram dos maridos, ou maridos que vendem terras da família sem consultarem as mulheres. Confrontadas, habitualmente, com pedidos

de pagamentos “informais” pelos funcionários, as mulheres que tentaram levar os seus casos a tribunal foram, geralmente, incapazes de ultrapassar os subornos dos seus parentes masculinos. Nalguns casos, os vendedores das terras conluíram-se com membros do conselho da aldeia.

O enviesamento sexual e a corrupção não são controlados por nenhum tipo de responsabilização. O sistema eleitoral é particularmente inadequado, porque as mulheres enfrentam muitos obstáculos para conquistar assentos nos conselhos de aldeia locais.

Fonte: Goetz and Jenkins 2002.

não penalizariam agentes inferiores por não fazerem cumprir os regulamentos. Os subordinados retribuía o favor não denunciando os que estavam por cima. Só quando a neblina dos incêndios começou a espalhar-se por cima da Malásia e de Singapura, em 1997, é que o embaraço internacional catalisou uma repressão.⁹

A Transparência Internacional, Bangladesh, num estudo de 2000 sobre a indústria bancária do país, descobriu que as pessoas que obtinham crédito do sector bancário oficial tinham que pagar um suborno directo de 2% a 20% do valor do empréstimo. As percentagens mais elevadas eram extorquidas aos candidatos rurais sem instrução, em parte porque os subornos eram partilhados por funcionários governamentais que analisavam os empréstimos.¹⁰ Pior, os mutuários pagavam, muitas vezes, até metade do valor do empréstimo para assegurar uma promessa dos gerentes dos balcões de que o empréstimo não teria que ser reembolsado, promessa muitas vezes não cumprida. Quando os supostos beneficiários ficam com poucas opções, a não ser a conivência com o suborno, isso mina a sua disponibilidade para protestar – e a corrupção torna-se mais difícil de denunciar.

Os processos judiciais também podem ser minados, dando pouca protecção às pessoas comuns, especialmente os pobres. Muitas vezes, os sistemas judiciais são inacessíveis. Usam uma linguagem oficial que muitas pessoas não sabem falar ou escrever. E muitas vezes estão abertos a subornos. Onde as vítimas não têm o recurso judicial, os que abusam delas ficam, muitas vezes, impunes – especialmente quando são membros da polícia. Estudos realizados na América Latina mostraram que as minorias, os pobres e outros grupos marginalizados (como os homossexuais e as crianças da rua) são desigualmente vítimas de abuso físico e doutros maus-tratos pela polícia (caixa 3.1). O enviesamento sexual nos processos judiciais é outro problema. Os conselhos de aldeia, dominados pelos homens, falham sistematicamente na defesa dos direitos das mulheres, como nas disputas de terras no Uganda (caixa 3.2).

Os processos eleitorais podem ser subvertidos pela fraude. Numerosas eleições foram contestadas por candidatos da oposição, sob acusações de fraude e de irregularidades. Em 1997, o Presidente camaronês Paul Biya foi reeleito com 93% dos votos – mas os três principais partidos da oposição tinham boicotado a eleição e o governo tinha rejeitado pedidos de uma comissão eleitoral independente.¹¹ Muitas outras eleições recentes foram igualmente estragadas: entre outras, as do Haiti em 2000,¹² do Chade em 2001, do Zimbabwe em 2002 e de Madagáscar em 2002.

O dinheiro na política é especialmente grave porque pode distorcer as instituições democráticas, a todos os níveis. Pode distorcer o processo eleitoral

e a medida em que os líderes eleitos representam os seus eleitores. E pode distorcer a política parlamentar e o funcionamento dos poderes judicial e executivo. Este problema chegou, recentemente, ao topo da agenda política em muitos países, frequentemente como resultado de escândalos aos mais altos níveis do governo. Em vários países, políticos têm sido acusados de aceitar dinheiro de criminosos para seu próprio benefício, ou para fins de campanha. A queda dos Democratas Cristãos em Itália, nos anos 1990, ficou a dever-se muito a acusações de que o partido estava “financeiramente ligado à máfia”.¹³ E na Alemanha, no princípio dos anos 1980, o “Caso Flick” abalou gravemente o país, na medida em que revelou contribuições ilegais da Companhia Flick.¹⁴ Políticos de topo dos principais partidos políticos, alegadamente, desrespeitaram as leis de financiamento das campanhas.¹⁵ O escândalo fez com que fossem aprovadas leis sobre as contribuições para campanhas, destinadas a evitar abusos financeiros políticos. Todavia, em 1999, o antigo chanceler Helmut Kohl demitiu-se de presidente honorário do seu partido depois de ter reconhecido a existência de uma rede de contas secretas e de receber doativos clandestinos equivalente a 6,5 milhões de dólares.¹⁶ Este escândalo envolveu, mais tarde, outros membros da União Democrática Cristã.

Os processos eleitorais não podem funcionar sem financiamento. Mas, onde desempenha um papel decisivo na política, o dinheiro transforma o poder económico desigual em vantagem política desigual e mina o princípio de “uma pessoa um voto”. O problema não é novo. Mas, o custo elevado das eleições piorou a situação, quase seguramente. Em 1980, os candidatos presidenciais dos EUA gastaram 92 milhões de dólares – mas, esse custo elevou-se a 211 milhões, em 1988 e a 343 milhões, em 2000.¹⁷ Incluindo os gastos dos partidos políticos, o custo total, em 2000, foi de mais de mil milhões de dólares.¹⁸ Embora um grande orçamento de campanha não garanta o êxito, é importante em muitas disputas: um estudo das campanhas norte-americanas dos anos de 1970 mostrou que os candidatos que desafiaram membros titulares do Congresso ganharam mais 1 ponto percentual de votos, por cada 10.000 dólares gastos.¹⁹

Esses custos contribuem para um campo de jogo desnivelado nas competições políticas, porque tornam quase impossível a entrada numa corrida de um candidato mal financiado. Esses custos também aumentam a dependência dos políticos de certas

fontes de financiamento, deixando o sistema democrático vulnerável à influência indevida de grupos de interesses especiais – particularmente interesses empresariais (caixa 3.3).

ALCANCE INADEQUADO E LACUNAS DA PRÁTICA DEMOCRÁTICA

Mesmo estruturas formais de participação e responsabilização que funcionam bem, apenas são, na melhor das hipóteses, instrumentos embotados. As eleições e outros controlos formais apenas permitem aos cidadãos pôr termo ao mandato de políticos que deles abusem. E aderir a partidos políticos, procurar influenciar as suas agendas e votar em eleições, raramente é suficiente para salvaguardar os direitos das mulheres, das minorias e dos pobres.

Nem esses mecanismos têm alcance para atacar injustiças que afectam a vida diária das pessoas. Por exemplo, uma análise recente do Banco Mundial ao impacte das reformas agrárias da Colômbia concluiu que nem as repetidas inquirições parlamentares tinham ido ao cerne do problema, que era as elites terem-se apoderado do programa e terem-no distorcido à medida dos seus próprios fins. Houve conluio entre vendedores e compradores para empolar os preços das terras, dividir os excedentes e fazer o governo pagar a conta.²⁰

Uma solução para esses problemas é descentralizar o poder para baixar os níveis de governo – trazendo-o para mais perto do povo. Mas os funcionários locais não são mais imunes à captura pelas elites do que os do governo central. Na verdade, longe de reforçar a democracia local, a descentralização pode, realmente, reforçar o poder e a influência das elites locais.²¹ Nessas circunstâncias, os cidadãos podem ter mais sorte com os funcionários que estiverem mais distante. Um inquérito recente, realizado em 12 países, concluiu que em apenas metade havia algum tipo de provas – algumas bastante limitadas – de que a descentralização dá poder a mais pessoas, reduz a pobreza, aumenta o progresso social, ou mitiga a desigualdade espacial.²² A descentralização ajuda os pobres principalmente quando a política local é democrática, com fortes estruturas e práticas participativas abertas. Só se for acompanhada de forte apoio a grupos comunitários é que a descentralização pode dar poder às pessoas comuns.²³

Estas estruturas formais de responsabilização em democracia são fortes, teoricamente, mas são,

Mas, onde desempenha um papel decisivo na política, o dinheiro transforma o poder económico desigual em vantagem política desigual e mina o princípio de “uma pessoa um voto”

Porque é que os interesses económicos influenciam a política nas democracias? Por vezes, é uma questão de funcionários públicos corruptos procurando vantagens pessoais. Mas, há outros dois factores que também intervêm. Primeiro, os governos servem o interesse público promovendo empresas, o que cria postos de trabalho e gera crescimento económico. As políticas que desencorajassem o êxito das empresas poderiam não só minar as economias nacionais, mas também conduzir as empresas para o estrangeiro. Segundo, as empresas tendem a dominar recursos e acessos inigualáveis para os outros grupos – representam eles trabalhadores, consumidores ou causas ambientais.

Dinheiro das empresas e patrocínio político

Em muitos países, as contribuições e as pressões das empresas são características proeminentes da paisagem política. A aprovação nos Estados Unidos, no princípio do ano 2002, da histórica legislação de reforma do financiamento das campanhas deveu-se muito ao escândalo público da extraordinária expansão das contribuições empresariais para as campanhas, muitas delas em “papel-moeda”. As empresas deram 1,2 mil milhões de dólares em contribuições políticas, durante as eleições de 2000 – cerca de 14 vezes a quantidade já enorme com que contribuíram os sindicatos e 16 vezes as contribuições de outros grupos de interesses. Embora muitos países europeus tenham limites mais apertados para o financiamento empresarial, aparecem padrões semelhantes noutros países. E na Índia, calcula-se que as grandes empresas tenham fornecido 80% do financiamento dos grandes partidos.

Os donativos e as pressões empresariais abafam muitas vezes as vozes dos trabalhadores, dos consumidores, das mulheres, dos ambientalistas e de outros grupos de interesse e de cidadãos. Por exemplo, as agro-indústrias exerceram considerável influência nas posições nacionais em negociações comerciais internacionais. E casos muito publicitados – como o do projecto energético de Dahlon, no valor de 3 mil milhões de dólares, da Enron na Índia e de Aguas del Tunari, projecto empresarial de águas na Bolívia – mostram como as preocupações das pessoas, dos intelectuais, dos ambientalistas e de outros grupos locais são, muitas vezes, ignoradas até se transformarem em protestos e grandes confrontações. Na Bolívia, centenas de trabalhadores entraram numa greve geral, parando os transportes e gerando uma violenta resposta da polícia, na qual um manifestante foi atingido a tiro. Foi declarada, pouco depois, a lei marcial.

Casos como estes alimentam o ceticismo do público em relação à responsabilidade empresarial e não só dentro do movimento anti-globalização. As preocupações com a influência empresarial têm ressonância mais alargada na opinião pública inter-

Influência das empresas na política

nacional. No seu Inquérito do Milénio de 1999, a Gallup International entrevistou 57.000 pessoas de 60 países – e descobriu suspeita e desprezo generalizados pela conduta empresarial e expectativas mais elevadas quanto à responsabilidade social das empresas. Quase quatro de cada cinco inquiridos responsabilizam as empresas pela saúde e segurança públicas. Dois terços disseram que as empresas são responsáveis por suborno e corrupção. Em 12 estados europeus, mais de metade das pessoas inquiridas disseram que as empresas não dão atenção suficiente às suas responsabilidades sociais.

As pessoas estão cada vez mais preocupadas com o facto das empresas não serem responsabilizadas pelos seus actos, ou porque as leis são fracas, ou aplicadas com fraqueza. Na verdade, mesmo quando a legislação interna é adequada, muitas vezes não é aplicada. Nos Estados Unidos, dá-se menos atenção ao crime de colarinho branco na aplicação das leis, do que outros tipos de crime recebem. Entre 1992 e 2001, a Comissão de Títulos e Câmbios enviou 609 processos de colarinho branco à procuradoria dos EUA para acusação criminal. Mas, apenas 187 foram processados, dos quais 142 réus foram considerados culpados e 87 foram para a prisão.

Abordagens múltiplas para influenciar os processos de política

Os donativos a políticos e partidos políticos são, apenas, uma das maneiras das empresas influenciarem a política. As empresas envolvem-se numa ampla gama de actividades para garantir que os seus pontos de vista têm audiência e influenciam a política. As empresas preparam e apresentam projectos de legislação, prestam testemunhos e participam em consultas. Também influenciam a maneira como as políticas são aplicadas – negociando programas de execução, apoiando certos indigitados para cargos oficiais e influenciando o poder judicial através de seminários de informação. Um estudo recente de três comissões consultivas comerciais dos EUA concluiu que dos 111 membros, apenas 2 representavam sindicatos – e nenhum representava os consumidores (o lugar reservado a uma organização ambientalista não tinha sido preenchido). Mas, as empresas estavam bem representadas, com 92 membros de empresas e 16 de associações sectoriais.

Os debates políticos nos EUA sobre a mudança climática ilustram essas tendências. A U.S. Global Climate Coalition, um grupo industrial que coordena a participação empresarial nos debates políticos internacionais, tem pressionado agressivamente para esse fim, pondo vigorosamente em causa os argumentos científicos sobre a mudança climática. E se a maioria dos cientistas de topo concorda que têm que ser reduzidas as emissões de gases de estufa, a aliança tem argumentado

energicamente que os objectivos estabelecidos pelo Protocolo de Quioto são “irrealistas”.

O que é que se pode fazer?

Não podemos aspirar a acabar com as assimetrias dos recursos e do acesso. Então, como pode ser atacada a influência indevida das empresas? A reforma do financiamento político é crucial e deve incluir:

- Aumentar a transparência e a divulgação das fontes de financiamento de todas as eleições, partidos e candidatos.
- Fixar limites claros para os gastos, bem como para as contribuições – por nível e por fonte.
- Conceder financiamento público aos candidatos e aos partidos.

Muitos países estão a seguir estas medidas. A Indonésia, Coreia do Sul e Tailândia introduziram legislação compreensiva, que exige transparência e fixa limites para os gastos e contribuições. Em 2000, o Reino Unido começou a exigir a todos os partidos a divulgação da origem dos donativos acima de 5.000 libras a nível nacional e de 1.000 libras a nível local. O financiamento público pode assumir diferentes formas – desde uma abordagem “maximalista”, em que o financiamento público é a principal fonte de financiamento dos partidos e das eleições (como na Alemanha, Coreia e Suécia), até uma abordagem “minimalista”, em que apenas as eleições são parcialmente subsidiadas (como no Canadá, Austrália e Irlanda). O Reino Unido não concede financiamento estatal directo, mas os candidatos têm oportunidades de radiodifusão e serviço postal gratuitos.

As iniciativas também podem ser dirigidas ao outro lado da moeda, introduzindo normas de comportamento empresarial socialmente responsáveis na actividade política. Uma actividade política mais responsável inclui:

- *Transparência*, com as empresas a tornarem claras as suas actividades políticas. A Novartis publica documentos com tomadas de posição sobre protocolos de biosegurança e a Astra Zeneca revela o seu financiamento a grupos de pressão.
- *Responsabilidade*, com as empresas a fazerem um esforço para corresponder às preocupações públicas. A Scottish Power estimula comentários externos à sua política.
- *Consistência*, com as empresas a tornarem as suas posições consistentes com as dos grupos que defendem os seus interesses, como associações industriais ou “grupos-líder”.

A abordagem mais eficaz – e mais ambiciosa – seria as empresas saírem pura e simplesmente da política. Há toda a probabilidade disso exigir legislação, porque todas as empresas teriam que agir simultaneamente. Mas, algumas estão a tomar medidas nesse sentido. A Shell, por exemplo, deixou de fazer contribuições políticas.

muitas vezes, minadas por concentrações de poder e de influência que se auto-perpetuam. Nalguns países, os mesmos primeiros-ministros alternaram no poder durante décadas, e continua a política dinástica. No México, o mesmo partido esteve no poder durante mais de 70 anos, até que as eleições de 2000 puseram fim ao seu governo. Apesar das convulsões democráticas e de algumas incursões na política de grupos subrepresentados, as elites agarram-se ao poder do estado e prevalecem estruturas de poder desiguais.²⁴

Romper esses círculos viciosos exige o reforço das instituições democráticas e das capacidades do estado. Mas, isso é apenas parte da solução. A pressão política também tem que vir de estruturas formais externas, através do aparecimento de uma política democrática mais vibrante.

REFORÇAR AS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS FORMAIS

A maioria dos 81 países que, recentemente, deram passos no sentido da democratização têm, todavia, que se livrar da herança de passados autoritários, e as instituições e práticas democráticas ainda têm que se enraizar. Os processos representativos parecem estar em crise, mesmo em democracias bem firmadas. Nos Estados Unidos, o número de eleitores registados nas eleições presidenciais caiu de 96%, em 1960, para 51%, em 2000, e no Reino Unido, de 78%, em 1992, para 59%, em 2001. Embora estas tendências não sejam universais – o número de eleitores tem estado a aumentar nalguns países, especialmente na América Latina – assistiu-se a grandes quedas em mais oito países da OCDE.²⁵ Em França, Itália, Noruega e Estados Unidos, a filiação partidária é metade (ou menos) do que era há 20 anos (quadro 3.1). De acordo com inquéritos recentes na América Latina e na Europa Central e do Leste, há muito menos pessoas com confiança nos partidos políticos do que na igreja, nas forças armadas ou na televisão (figura 3.2).²⁶

Os países podem começar a restaurar a confiança do público nas estruturas representativas e a reduzir a concentração de poder político:

- Desenvolvendo veículos mais fortes para a participação política formal e a representação através dos partidos políticos e dos sistemas eleitorais.
- Reforçar os controlos sobre o poder arbitrário, separando os poderes entre o executivo, o judicial e o legislativo e criando entidades independentes eficazes.

QUADRO 3.1
Queda na filiação em partidos políticos

Países	Período	Variação de membros	
		Número	Porcentagem
França	1978–99	-1.122.000	-64,6
Itália	1980–98	-2.092.000	-51,5
Estados Unidos	1980–98	-853.000	-50,4
Noruega	1980–97	-219.000	-47,5
República Checa	1993–99	-225.000	-41,3
Finlândia	1980–98	-207.000	-34,0
Holanda	1980–2000	-136.000	-31,7
Áustria	1980–99	-446.000	-30,2
Suíça	1977–97	-119.000	-28,9
Suécia	1980–98	-143.000	-28,0
Dinamarca	1980–98	-70.000	-25,5
Irlanda	1980–98	-28.000	-24,5
Bélgica	1980–99	-136.000	-22,1
Alemanha	1980–99	-175.000	-9,0
Hungria	1990–99	8.000	5,0
Portugal	1980–2000	50.000	17,0
Eslováquia	1994–2000	38.000	29,6
Grécia	1980–98	375.000	166,7
Espanha	1980–2000	809.000	250,7

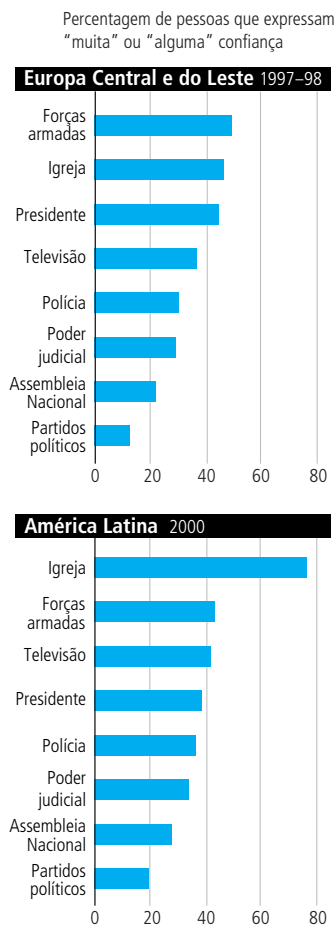
Fonte: Mair e van Biezen 2001, p. 12.

- Descentralizando democraticamente: devolvendo poder do governo central às províncias e às localidades, escorado em instituições e práticas democráticas locais mais fortes.
- Desenvolvendo meios de comunicação livres e independentes.

DESENVOLVER VEÍCULOS MAIS FORTES PARA A PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA FORMAL

Para funcionar bem, uma democracia depende de partidos políticos que funcionem bem e sejam sensíveis ao povo, mas novas democracias significam novos partidos. Estes partidos ainda não são capazes de satisfazer as suas funções tradicionais de educação política, mobilização e representação de interesses diferentes. Em muitos países africanos, os partidos da oposição desaparecem entre eleições, enquanto os partidos do poder se comportam como era costume nos sistemas de partido único. Escassez de financiamento público e limites à obtenção de fundos deixam os partidos dependentes de alguns poucos indivíduos ricos para financiar as suas actividades e campanhas. E com incentivos e favores políticos a fluírem dos partidos no poder, os políticos estão cada vez mais a mudar de filiação política – a “virar a casaca” – para aderirem ao partido vencedor. Esta prática tornou-se tão vulgar na África Ocidental que alguns governos, como os do Benim e do Níger, tornaram-na ilegal.²⁷

FIGURA 3.2
Confiança nas instituições



Fonte: Lagos 2001; Rose e Haerpfer 1999.

As quotas fazem a diferença na participação política das mulheres

Em todo o mundo, as mulheres representam menos de 14% das câmaras baixas dos parlamentos, uma percentagem que está a crescer a passo de caracol. Para acelerar esta tendência, muitos países introduziram quotas. São usadas nos 11 países que alcançaram uma representação de mulheres superior a 30%, da Suécia e outros países nórdicos à Argentina – o primeiro país latino-americano a introduzir uma quota, em 1991 – e a Moçambique. As quotas podem ser percentagens legisladas nos parlamentos, ou objectivos voluntários adoptados pelos partidos políticos.

Quotas legisladas em parlamentos

Na Índia, um terço dos lugares dos governos locais (*panchayats*) estão reservados a mulheres, desde 1993. Os partidos e grupos de interesse locais tiveram que descobrir candidatas para os representar e ganhar o seu apoio. Em 1998, as mulheres ganharam 40% dos lugares em eleições para os *panchayat*.

Em França, uma emenda constitucional de 1999 exigiu que pelo menos metade dos candidatos a

eleições municipais fossem mulheres. Como resultado, elas conseguiram 48% nas eleições em 2001, contra 22% em 1995. Nas eleições nacionais, em que essa exigência não existe, a quota de mulheres eleitas aumentou de 7%, em 1998, para apenas 9%, em 2001.

Quotas voluntárias nos partidos políticos

Em 1994, o Congresso Nacional Africano da África do Sul introduziu uma quota de um terço para mulheres, desencadeando ganhos impressionantes. Com 120 mulheres numa Assembleia Nacional de 400 membros, o país está actualmente em 8.º lugar no número de mulheres em parlamentos nacionais, vindo de 141.º em 1994.

No Reino Unido, o Partido Trabalhista introduziu listas só de mulheres para os lugares abertos, de 1993 até às eleições gerais de 1997. Em 2000, a Câmara dos Comuns britânica tinha 121 membros femininos, quase o dobro de 1995.

Mas as quotas não são uma bala de prata

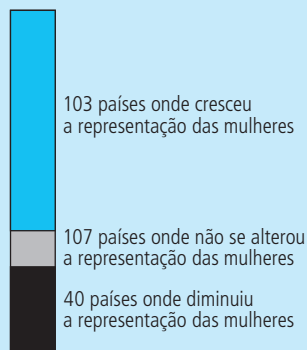
As quotas destinam-se a facilitar o acesso de mulheres a cargos electivos. Mas, aumentar a participação política das mulheres exige uma estratégia de longo prazo, para alterar práticas muito antigas que mantêm as mulheres fora da política. Essa alteração não pode ser legislada de um dia para o outro. Nem todos – incluindo alguns activistas dos direitos das mulheres – consideram as quotas uma estratégia sustentável. Mas, sem essas medidas radicais seria difícil atingir a massa crítica de representação das mulheres, necessária para fomentar uma nova cultura – uma cultura que culminasse na presença equilibrada de mulheres tanto nos parlamentos como nos órgãos governativos dos partidos políticos. As quotas são principalmente um remédio temporário e não são um substituto duma maior tomada

de consciência, do aumento da educação política, da mobilização dos cidadãos e da eliminação de obstáculos processuais à nomeação e eleição das mulheres. E ser eleita para um cargo é apenas o início das lutas das mulheres pela participação total – não significa que adquirem uma verdadeira base política, e a inexperience é um problema para os novos legisladores.

Assim, melhorar a qualidade da participação das mulheres na elaboração da política é tão importante como aumentar o número de mulheres eleitas, e estão em curso muitas iniciativas para apoiar as mulheres, uma vez eleitas. Nas Filipinas, o Centro para o Desenvolvimento Legislativo, uma organização não governamental (ONG), dá apoio em áreas como a preparação de agendas legislativas, desenvolvimento de propostas, defesa e participação nas deliberações em comissão e em plenário. Esta formação têm ajudado as legisladoras de três províncias a aprovar leis relacionadas com o género, como a criação de centros de crise para mulheres, e promoveu decisões políticas sensíveis ao género em temas como o da violência contra mulheres. Forjar laços entre mulheres políticas e grupos de mulheres sustenta iniciativas de defesa para aprovar leis que promovam os direitos das mulheres.

Em Trindade e Tobago, uma rede de ONG chamada Trabalhando para Obter a Igualdade de Direitos, formou 300 mulheres para concorrerem às eleições governamentais locais, em 1999. O objectivo eram sensibilizar as mulheres para preocupações específicas do seu sexo e para a maneira como essas preocupações podem ser resolvidas através da sua participação como advogadas ou como funcionárias públicas. O número de candidatas designadas para concorrer foi de 91 – um aumento de quase 100% em relação a 1996. E 28 conquistaram assentos – um aumento de 50%.

Progressos e retrocessos das mulheres nos parlamentos nacionais, 1995-2000



Fonte: International IDEA 2002b; IPU 2000a, 2001, 2002b; Reyes 2000.

Frequentemente, a estrutura organizativa dos partidos é tudo menos participativa. Os partidos que não são abertos e transparentes não têm probabilidades de ser democráticos nos seus compromissos políticos. Sem democracia interna, os partidos tornam-se feudos individuais. A liderança carismática, mais do que a plataforma política, orienta muitas vezes a lealdade partidária. Criar uma cultura democrática nos partidos políticos é, assim, vital. No mínimo, isso deve envolver eleições abertas e concorrenciais para a liderança do partido. Seria útil incluir essa exigência no programa de qualquer reforma política – como no

novo código eleitoral do Panamá, criado em 1995.

As eleições são processos complexos que exigem organização sistemática. Melhorar o recenseamento dos eleitores e os cadernos eleitorais e criar comissões eleitorais independentes são pedras angulares de um sistema livre e justo. A inclusão de partidos e candidatos como participantes, monitores e defensores de eleições, e não apenas como concorrentes, pode ajudar a garantir a estabilidade – como em Moçambique, em 1994, onde representantes dos partidos foram incluídos em todos os aspectos da preparação das eleições.²⁸ Os meios de comunicação

também podem contribuir para este esforço – difundindo informação, focando o debate público e aumentando a educação cívica e eleitoral (ver abaixo). E a sociedade civil também. Na Indonésia, organizações não governamentais (ONG) desempenharam um papel central na educação dos eleitores, explicando aos cidadãos os seus direitos e deveres, o valor da votação numa democracia e a natureza das novas leis eleitorais, para votarem de acordo com a sua livre vontade e consciência. Essas campanhas também ajudaram a convencer os cidadãos da justeza do sistema, da sua nova transparência e dos novos partidos e personalidades que entravam na vida política do país.

Muitos países estão a tentar reforçar os sistemas de representação. Seja em democracias estabelecidas, ou em novas democracias, esses esforços tendem a ter elementos comuns:

- *Melhorar a governação dos partidos políticos*, com padrões éticos, formação, disciplina e melhor gestão financeira. o Partido Democrata da Tailândia, por exemplo, lançou-se num processo de profissionalização da gestão do partido. O Partido Labang Demokratikong Pilipino, das Filipinas, está a trabalhar no problema dos favores políticos, criando um instituto de investigação e realizando seminários e discussões políticas.²⁹

- *Promover a participação das minorias e das mulheres*. Os partidos políticos são um grande factor institucional que está por trás da crónica subrepresentação das minorias e das mulheres. A situação está a melhorar, mas a passo de caracol. Em 103 países, a percentagem de mulheres no parlamento aumentou entre 1995 e 2000, mas em todo o mundo a média ainda é apenas de 14%. Muitas vezes, é necessária uma acção afirmativa para vencer obstáculos enquistados. As quotas, quer nos parlamentos, quer nos partidos, têm sido fundamentais para aumentar a representação. São usadas nos países com maior representação de mulheres no parlamento e estão a produzir alterações em países onde a participação feminina na política é historicamente mais baixa, como a França e a África do Sul (caixa 3.4).

- *Construir sistemas eleitorais*. Muitos países, quer democracias há muito estabelecidas, quer novas democracias, estão a reformar os seus sistemas eleitorais. O êxito das eleições mexicanas de 2000 assentou, em grande medida, na reforma de 1996 dos quadros eleitoral e político, bem como na completa reforma da comissão eleitoral, o Instituto Federal Eleitoral.

- *Limitar a influência distorcedora do dinheiro na política*. A reforma das finanças políticas está sob activo debate em muitos países, visando aumentar a transparência, nivelar o terreno de jogo (fixando limites aos gastos e às contribuições), encorajar subsídios públicos e contribuições das bases e gerir influências institucionais e empresariais indevidas na política pública. Na sequência de alegações de corrupção política, uma resposta vulgar tem sido novas leis – já introduzidas nalguns países, como a França e os Estados Unidos, e acaloradamente debatida noutros, como a Índia. Entre os elementos destas iniciativas contam-se leis de divulgação, limites dos gastos, proibição de certos tipos de donativos, subsídios públicos directos e indirectos para os partidos e os candidatos e subsídios para emissões políticas (ver caixa 3.3). Mas, um estudo em 60 países, feito pelo Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral, mostra que leis mais rigorosas são apenas um primeiro passo – e que quando as leis do financiamento político são acompanhadas pelo silêncio, pela indiferença e pela falta de formação técnica, os abusos são mais capazes de florescer.³⁰

REFORÇAR OS CONTROLOS SOBRE O PODER ARBITRÁRIO SEPARANDO OS PODERES

As democracias sofrem reversões quando os governos eleitos são derrubados. Mas, muitos governos eleitos tornaram-se autoritários, comportando-se cada vez mais como os seus antecessores autocráticos. As chaves para evitar esses abusos do poder são o reforço da separação dos poderes e a independência dos poderes legislativo e judicial – e a profissionalização da burocracia e das forças armadas.

Se o poder judicial consegue manter a sua independência é, muitas vezes, o teste decisivo para saber se o governo democraticamente eleito consegue evitar tornar-se autocrático. A feroz independência do poder judicial da Índia é uma pedra angular da democracia do país. Na verdade, o esticar da corda entre um poder judicial, que luta para se manter autónomo, e os partidos políticos e executivo é uma característica da vida política indiana. Dos esforços para eliminar a revisão judicial da legislação, nos anos 70, até ao activismo judicial dos anos 90, ocupando-se de processos de corrupção política, o poder judicial tem defendido vigorosamente a separação de poderes e garantido que os mecanismos de controlos são uma realidade (caixa 3.5).³¹ No Egipto, o Tribunal Cons-

Se o poder judicial consegue manter a sua independência é, muitas vezes, o teste decisivo para saber se o governo democraticamente eleito consegue evitar tornar-se autocrático

Poder judicial da Índia – independência e activismo na defesa das instituições e práticas democráticas

O sistema judicial indiano – Supremo Tribunal e altos tribunais estaduais – tem sido uma pedra angular da democracia no país, desde a independência. Ao longo das décadas, o sistema judicial repeliu contínuas interferências na sua independência. Nos últimos anos, um activismo judicial renovado tem defendido, vigorosamente, os direitos fundamentais dos cidadãos. Também tem salvaguardado bens ambientais e outros bens públicos. E tem atacado questões de responsabilidade democrática e acusações de corrupção no executivo.

Nos anos de 1970, os tribunais enfrentaram vários desafios à sua independência. Num caso célebre, em 1976, o primeiro-ministro da altura tentou eliminar o uso da análise judicial para limitar os poderes do parlamento. A tentativa foi derrotada e os tribunais determinaram que o quadro básico da constituição não podia ser alterado.

Nos anos de 1980, os tribunais começaram a ouvir litigações de interesse público, envolvendo os direitos humanos de pessoas pobres e destituídas de poder, especialmente em casos de brutalidade e tortura policial, violação sob custódia e tratamento desumano nas cadeias. Esses processos também protegeram bens públicos, como o ar puro e a água limpa e provisão de sangue não contaminado. Este activismo judicial coincidiu com o aparecimento de organizações da

sociedade civil e de movimentos sociais dedicados à justiça social e a objectivos dos direitos humanos. A sinergia criada entre a sociedade civil, os membros com mentalidade reformadora das classes médias e vários magistrados do Supremo e dos altos tribunais, como os juizes P. N. Bhagwati e Krishna Iyer, ajudou a avançar essas causas. Reformas legais providenciaram acções de classe em nome dos pobres, dos oprimidos e dos cidadãos vitimados.

Nos anos de 1990, os tribunais procuraram defender o princípio da separação de poderes e desligar os serviços secretos do controlo do executivo político. Fizeram-no para restabelecer a responsabilidade do Gabinete Central de Investigações, a principal agência de investigação do governo. Uma série de escândalos tinha revelado uma relação perigosa entre este gabinete, o gabinete do primeiro-ministro e outras elites políticas. Os tribunais restabeleceram a autoridade sobre o gabinete e fixaram o mandato do seu director num mínimo de dois anos. Houve contramovimentos no parlamento, que alegavam que o poder judicial estava a intrometer-se nas funções legislativa e administrativa, para além do que lhe competia, e que os juizes estavam a explorar recentes julgamentos por corrupção. Continua a haver um debate vivo sobre estas instituições, o seu desenvolvimento e a sua contribuição para a vitalidade da política democrática na Índia.

Fonte: Kohli 2001; Rudolph e Rudolph 2001.

titucional desempenhou um papel fundamental na imposição da supervisão judicial das secções de voto, nas eleições de 1987 e 2001.³² Em 1997, o Tribunal Constitucional do Mali anulou a primeira volta das eleições legislativas e ordenou nova votação, em resposta a uma petição de partidos da oposição. E em 2001, o Tribunal Constitucional do Gabão anulou um decreto presidencial que nomeava todos os membros do Conselho Económico e Social do país, dizendo que o decreto violava a exigência constitucional da eleição de 85% dos membros do conselho pelos seus pares de todo o país.³³

Durante o apartheid, o governo da África do Sul usou a lei e os tribunais para aplicar – e defender – as suas políticas, fazendo com que a maioria oprimida visse o sistema judicial como um instrumento da opressão branca. Mas, os defensores dos direitos humanos e alguns juizes complacentes impediram que o processo judicial perdesse toda a credibilidade, o

que se revelou crucial para a criação duma constituição democrática. Hoje, fortes medidas garantem um poder judicial independente e o Tribunal Constitucional assegura uma adequada separação de poderes entre os três ramos do governo. Além disso, o Tribunal Constitucional e a independente Comissão Judicial de Serviços tornaram os tribunais mais representativos – dos 199 juizes dos tribunais superiores, 45 são pretos e 26 são mulheres. Em 1994, quando acabou o apartheid, não havia mais do que um ou dois de cada (caixa 3.6).³⁴

Em muitas novas democracias, porém, o domínio do ramo executivo – e a influência excessiva das forças de segurança, especialmente das forças armadas – continua a ser uma herança persistente. Mudar para um sistema mais equilibrado, com um poder judicial e um poder legislativo independentes, não acontece de um dia para o outro. O poder legislativo desempenha muitas vezes um papel limitado na decisão política – por exemplo, com os orçamentos discutidos apenas na sua fase final, em muitos parlamentos. Na África do Sul, os parlamentares não têm poder para alterar orçamentos, mas apenas para aprovar ou rejeitar o que é apresentado. Mas a rejeição não é uma opção realista, porque imobilizaria o governo.³⁵ Noutros países, a maioria dominante altera muitas vezes a constituição sem amplo debate. Quando aumenta a pressão e o seu poder é posto em causa, os governantes podem tentar mantê-lo através, por exemplo, de emendas constitucionais que reforcem o poder do executivo. Nos Camarões, os tribunais militares podem exercer jurisdição sobre civis em processos que envolvam agitação civil. Estabelecer o controlo civil das forças armadas e da polícia é um desafio enorme em muitas novas democracias (ver capítulo 4).

Muitos países continuam a manter normas burocráticas, que entram, muitas vezes, em conflito com reformas democráticas, mesmo em democracias há muito estabelecidas, como o Japão. Os funcionários públicos podem não se adaptar prontamente ao papel de detentores de responsabilidades públicas. Conflitos jurisdicionais entre comissões eleitorais e ministérios do Interior realçam as dificuldades para vencer as normas burocráticas. O mesmo se passa com a relutância dos assistentes e nomeados presidenciais em tolerar o aparecimento de partidos políticos e de organizações da sociedade civil.

Muitas vezes os poderes legislativo e judicial carecem simplesmente de capacidade técnica, de espaço nos gabinetes e de acesso à informação. Um es-

tudo de 1993 sobre a Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Honduras concluiu que as comissões parlamentares careciam de pessoal especializado. Os parlamentares de El Salvador e do México também estão privados de assistência profissional, tendo apenas secretárias. Menos de uma dúzia dos 205 membros do parlamento do Nepal tem alguma formação em economia.³⁶

Muitos países estão a tentar enfrentar esses problemas, com êxito misto. Além de fornecerem aos parlamentos e ao poder judicial equipamento, métodos e pessoal técnico adequadamente formado, estão a introduzir inovações e reformas estruturais para reforçar os controlos dos abusos do poder. E estão a reforçar as comissões parlamentares para fomentarem tomadas de decisão mais eficazes e controlarem o executivo. Em 1983, a Irlanda criou um sistema de comissões que faz investigação para os membros do parlamento.³⁷ Em Portugal, Roménia e outros países, os líderes da oposição são escolhidos para liderar poderosas comissões legislativas, incluindo a comissão de finanças.³⁸ E em Marrocos, a constituição de 1996 introduziu um poder legislativo bicameral, para promover uma representação mais pluralista.³⁹

Outra abordagem é reforçar as entidades independentes – em particular, provedores de justiça, comissões eleitorais e de direitos humanos. Todos podem promover e defender reformas críticas e práticas democráticas em países com desequilíbrios de poder entre o executivo e os outros ramos. As comissões eleitorais independentes desempenham um papel decisivo na garantia da liberdade e da justiça das eleições (caixa 3.7). Uma condição importante da sua independência é a autonomia orçamental total, devidamente protegida por arranjos legais – e com orçamentos que não sejam apenas para eleições, mas também para processos preparatórios, depois auditados.

As comissões independentes têm sido fundamentais para proteger e promover os direitos humanos. Em 1998, 40% dos parlamentos de todo o mundo tinham organismos oficiais de direitos humanos.⁴⁰ A comissão da África do Sul controla activamente a aplicação dos direitos garantidos constitucionalmente. Tem atacado um amplo leque de questões, incluindo a prestação de serviços sociais, os direitos das comunidades rurais e o racismo nos meios de comunicação. A comissão está a transformar em realidade a visão de uma nação baseada nos direitos humanos (caixa 3.8).

CAIXA 3.6

Activismo judicial manteve a bandeira da democracia a flutuar – molemente – na África do Sul do apartheid

Até 1994, a África do Sul essencialmente não tinha constituição escrita e, seguramente, nenhuma lei de direitos. O parlamento era soberano e nenhum tribunal tinha o poder de derrubar as suas leis – independentemente de serem injustas e parciais. Mas, os tribunais tinham o poder de interpretar legislação, que usavam para atenuar algumas das leis mais notórias do *apartheid*.

O Centro de Recursos Legais, uma firma legal de interesse público, usava activamente os tribunais para combater as leis do *apartheid*. O centro obteve acórdãos dos mais altos tribunais do país, que deram alívio a centenas de milhares de negros sul-africanos – como a reversão, pelo tribunal, das políticas que impediam as mulheres e os filhos de trabalhadores urbanos de se juntarem aos maridos e pais em cidades “brancas”. Noutro processo, o centro impediu a expulsão de negros sul-africanos de áreas legalmente reservadas a brancos sul-africanos. Outra organização dos direitos humanos, os Ad-

vogados para os Direitos Humanos, proporcionou advogados de defesa gratuitos em centenas de processos que acusavam vítimas analfabetas do sistema de *apartheid* por transgredirem leis opressoras.

Sem os esforços dessas organizações, dos advogados que trabalhavam para elas e dos seus apoiantes noutros países, os tribunais da África do Sul teriam perdido toda a legitimidade aos olhos dos negros sul-africanos. Foi crucial, para o estabelecimento de uma constituição democrática, que a maioria negra mantivesse alguma confiança. Doutra maneira, a credibilidade do sistema judicial para salvaguardar os valores constitucionais da igualdade e da protecção da dignidade de todas as pessoas teria ficado fatalmente minada. Vistos à distância, pode parecer que esses esforços foram óbvios. Mas, na altura, havia pouca ou nenhuma luz ao fundo do túnel. A justiça e a justeza atingidas devem-se a muitos activistas que lutaram por elas.

Fonte: Goldstone 2002.

CAIXA 3.7

O papel dos organismos de supervisão independentes: A Comissão Federal de Eleições do México

As eleições presidenciais do México, em 2000, assinalaram um grande passo em frente para a democracia do país. Este resultado positivo foi amplamente atribuído às reformas constitucionais de 1996 dos sistemas eleitoral e político – e aos esforços e crescente credibilidade da Comissão Federal de Eleições (Instituto Federal Eleitoral). Essas alterações foram motivadas pela pressão da sociedade civil, da oposição e da comunidade internacional, resultando das eleições presidenciais controversas, de 1988, e de questões que se arrastavam sobre o processo eleitoral de 1994.

Em 1990, as reformas constitucionais criaram a Comissão Federal de Eleições e um Tribunal Eleitoral, que trata de recursos de disputas relacionadas com eleições. As reformas do princípio e meados dos anos de 1990 reforçaram a independência e a autoridade da comissão. As reformas constitucionais de 1996, em particular, eliminaram a supervisão executiva do Ministro dos Assuntos Internos e criaram um Conselho Geral apartidário de nove “conselheiros eleitorais” independentes.

Entre as outras inovações eleitorais do México, conta-se a criação de comissões de observadores, incluindo juizes como membros da comissão eleitoral e estabelecendo um serviço profissional para supervisionar eleições, que é responsável pela actualização anual dos cadernos eleitorais. A comissão eleitoral também instituiu reformas do financiamento das campanhas, embora os críticos argumentem que o Congresso aprovou um tecto muito mais alto do que o proposto inicialmente, para beneficiar o rico PRI – partido que esteve no poder durante mais de 70 anos.

Estas melhorias contribuíram para a oposição conquistar uma maioria na Câmara de Deputados, nas eleições legislativas decisivas de 1997 – pela primeira vez na história moderna do México – e para as eleições presidenciais de 2000 levarem um candidato da oposição, Vicente Fox, ao poder. As reformas eleitorais reforçaram consideravelmente a participação democrática directa de todos os cidadãos mexicanos nas instituições e nos processos governativos.

Fonte: Lopez-Pintor 2000; Instituto Federal Electoral 2002; Grayson 2000; Washington Office on Latin America 2000; Maguire 2002; Di Rosa 2002.

CAIXA 3.8

Comissão dos Direitos Humanos da África do Sul – promovendo valores e práticas democráticas com a investigação do racismo nos meios de comunicação

A Comissão dos Direitos Humanos da África do Sul – uma instituição independente criada pela constituição do país de 1994 – virou a sua atenção para o racismo nos meios de comunicação. As suas investigações começaram, em 1998, com uma queixa da Associação dos Advogados Negros e da Associação dos Contabilistas Negros da África do Sul, acusando dois jornais de racismo em notícias que envolviam negros.

Mais tarde, a comissão decidiu alargar o seu inquérito ao racismo nos meios de comunicação em geral. A discriminação racial em todos os níveis da sociedade tinha aparecido muito em queixas apresentadas à comissão, desde a sua criação, criando riscos para uma África do Sul pacífica e integrada. Ao alargar a sua investigação, a comissão não procurava fazer dos meios de comunicação bodes expiatórios. Estava, antes, a reconhecer o imenso

poder destes meios para moldar as opiniões e as percepções públicas.

O clamor que acompanhou o anúncio do inquérito foi significativo em si mesmo. Os críticos argumentavam que o inquérito violava o direito dos meios de comunicação à liberdade de expressão, minando o papel da comissão como protectora de todos os direitos atribuídos na constituição e na lei de direitos da África do Sul.

No seu relatório, a comissão partilhava o seu entendimento e interpretação do racismo, particularmente do “racismo subliminar”. Mas, a comissão já tinha atingido um importante objectivo: gerou uma ampla discussão pública sobre uma questão que ameaçava ser um grande obstáculo à construção da democracia e ao respeito pelos direitos humanos na África do Sul. Ao fazê-lo, aumentou a perspectiva de um consenso popular.

Fonte: Pityana 2000.

CAIXA 3.9

O processo de reforma da China – expandir a participação e a responsabilização

À medida que se desenrola a reforma na China e que o governo e o Partido Comunista deixam de governar todos os aspectos da sociedade e da economia, os líderes do país deram passos para aumentar a participação e a responsabilização no governo local. Os primeiros esforços foram nos anos de 1980, na sequência de uma série de iniciativas populares dos aldeões, que conduziram às eleições para comissões de aldeia, ao abrigo da Lei Orgânica das Comissões de Aldeia de 1987.

A lei tem tido resultados mistos, levando a um vivo debate entre eruditos sobre se as eleições de aldeia podem servir de base para uma reforma política mais fundamental. De acordo com fontes não oficiais do governo central, apenas 60% das eleições satisfazem todos os requisitos legais relevantes. Uma vez eleitos, as actividades dos líderes de aldeia podem ser limitadas por estruturas de poder pré-existentes. Mesmo assim, a maioria dos analistas concorda que as eleições estão a aumentar a responsabilidade, a legitimidade e a eficiência da administração popular.

As eleições estão a dar mais voz ao povo na formulação de políticas e programas nacionais de

reforma. Esta nova forma de interacção política será testada, nos próximos anos, com reformas agrícolas fundamentais. Ajudarão as reformas a evitar grandes dificuldades da população rural? E permitirão que as pessoas fiquem nas áreas rurais em vez de migrarem para as cidades e vilas?

Também tem havido importantes mudanças a nível nacional, com o partido e o governo a ficarem muito menos entrelaçados. Vários altos funcionários do governo não são membros do partido. Além disso, grande parte do sistema de serviço público está a ser profissionalizada. E tem havido esforços ambiciosos para combater a corrupção. O estado está a ser reduzido e racionalizado a todos os níveis de governo – central, provincial e inferior. O governo também manifestou o seu empenho em reforçar o estado de direito e eliminar os resquícios do velho estilo de “regras pelo homem”. Em suma, a grande reforma de todos os aspectos da governação chinesa foi posta em marcha, pelo menos com potencial para alterar a relação entre o estado e os seus cidadãos.

Fonte: UNDP China Country Office 2002; UNDP 1999a.

DESCENTRALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA

Em princípio, a descentralização do poder do centro para as províncias, distritos, ou localidades permite às pessoas participar mais directamente na tomada de decisão. Mas, na realidade, pode simplesmente transferir poder de um conjunto de elites para outro. A descentralização democrática – dando, verdadeiramente, voz às pessoas – exige mais do que apenas descentralizar e devolver poder. Também exige o alargamento da participação – especialmente de pessoas que muitas vezes são marginalizadas, como as mulheres, as minorias e os pobres – e o aumento da responsabilidade dos funcionários públicos, a nível local.

O panchayati raj da Índia ilustra este processo. A despeito do êxito da democracia a nível nacional e estadual, os governos locais da Índia, mandatados constitucionalmente – os *panchayati raj* – eram propensos à captura pelas elites e à subversão pela autoridade política central. As emendas constitucionais de 1992 e 1993 revitalizaram os panchayats, dando-lhes estatuto constitucional, determinando eleições regulares e reservando um terço dos assentos para mulheres e representação proporcional para grupos sociais marginalizados.

Em muitas regiões da Índia, esta alteração aumentou significativamente a visibilidade e a extensão da participação popular. Também permitiu que grupos marginalizados entrassem nos debates políticos – injectando novos recursos políticos no sistema, aumentando a legitimidade das instituições estaduais e dando uma medida de uniformidade à estrutura institucional dos governos locais, em todo o país. Em Madhya Pradesh e no Rajastão, dois estados com rendimentos baixos e algumas das piores taxas de escolaridade e de alfabetização do país, a alfabetização saltou 20 pontos percentuais entre 1991 e 2001. O envolvimento da comunidade no levantamento das famílias e na identificação das crianças que não estavam na escola, foi um importante factor de expressão das necessidades. Embora tivessem aberto 80.000 escolas nos 50 anos desde a independência, foram criadas mais 30.000 no prazo de três anos após o anúncio do esquema, em 1997.⁴¹ Além disso, a escolarização de raparigas e de crianças das tribos aumentou fortemente.

Nem todas as instituições do *panchayati raj* foram afectadas da mesma maneira. As autoridades políticas de vários estados – Querala, Madhya

Pradesh, Madrastra, Rajastão, Bengala Ocidental – apoiaram a descentralização através dos *panchayats* e descentralizaram eficientemente a tomada de decisão para níveis locais. Nalguns estados, o progresso foi mais lento, devido à ausência de transferências de recursos. E noutros, como o de Bihar, a reforma exacerbou divisões sociais e violência, enfraquecendo ainda mais essas instituições.⁴² Os êxitos foram mais pronunciados nos estados onde os princípios democráticos permeiam partidos políticos locais e outras instituições e processos, e reflectem-se na forte confiança que o povo tem neles.⁴³ Onde as hierarquias locais estão mais profundamente enraizadas, a reforma avançou menos.

A Bolívia constitui outro exemplo interessante de descentralização democrática. A sua Lei de Participação Popular, de 1994, alargou a participação política e descentralizou a tomada de decisão fiscal. A lei criou municípios em áreas rurais sem presença anterior do estado. Reconheceu, oficialmente, organizações populares locais. Reduziu a desigualdade, redistribuindo recursos fiscais com base na densidade populacional. E deu mais poder aos governos locais, descentralizando as infra-estruturas físicas para cuidados de saúde, educação, estradas locais, sistemas de irrigação e actividades culturais. As organizações populares desempenham um papel fundamental: a lei estabelece procedimentos para elas fazerem propostas para satisfazer necessidades municipais e para supervisionar os serviços e projectos do governo municipal.

A lei da Bolívia levou a uma capacitação muito positiva nalgumas comunidades, mas não noutras. Alguns críticos dizem que as organizações locais são demasiado heterogéneas e desorganizadas – e que minam outras organizações da sociedade civil, como os sindicatos, que representam os interesses das pessoas. Outros dizem que as elites continuam a poder sequestrar o processo. Dizem que o impacto da lei teria sido maior se tivesse sido acompanhada de medidas para reestruturar os partidos políticos locais e actuar contra a corrupção. Atribuem os resultados limitados da lei à continuação dos sistemas e processos políticos baseados em favores políticos, em que as decisões são tomadas sem consulta sistemática. Mesmo assim, esta iniciativa inovadora traz, mais claramente, grupos da sociedade civil para a governação local e aprofunda a prática democrática.⁴⁴

A descentralização democrática também está a espalhar-se em países industrializados, com medidas

para devolver o poder à Escócia e ao País de Gales, no Reino Unido, e às regiões, na Itália e em Espanha. Mas, um dos desenvolvimentos mais interessantes na descentralização, durante a última década, talvez tenha sido a expansão da participação popular e da responsabilização dos funcionários públicos, a nível local, na China e no Vietname.

Em 1998, o Vietname publicou o Decreto da Democracia Popular, em parte como resposta à insatisfação de alguns agricultores com a falta de transparência na afectação dos orçamentos locais. O decreto define áreas políticas em que população local precisa de ser mantida informada, incluindo procedimentos administrativos e planeamento e despesas orçamentais. Também traça áreas em que a população local deve discutir e comentar as decisões do governo, antes de serem tomadas. Entretanto, a China introduziu eleições em aldeias e em algumas municipalidades (caixa 3.9).

DESENVOLVER MEIOS DE COMUNICAÇÃO LIVRES E INDEPENDENTES

Talvez nenhuma reforma possa ser tão significativa para fazer funcionar as instituições democráticas como a reforma dos meios de comunicação: construir meios de comunicação diferentes e pluralistas, que sejam livres e independentes, que atinjam grande acesso e difusão, que apresentem informação precisa e não tendenciosa. O debate informado é a força vital das democracias. Sem ele, os cidadãos e os decisores ficam sem poder, carecendo dos instrumentos básicos para a participação e representação informada.

Os meios de comunicação livres desempenham três papéis cruciais na promoção da governação democrática:

- Como um fórum cívico, dando voz a diferentes partes da sociedade e permitindo o debate de todos os pontos de vista.
- Como agente mobilizador, facilitando o envolvimento cívico entre todos os sectores da sociedade e reforçando os canais de participação pública.
- Como vigilantes, controlando abusos do poder, aumentando a transparência do governo e tornando os funcionários públicos responsáveis pelos seus actos no tribunal da opinião pública (caixa 3.10).

As duas últimas décadas assistiram a grandes progressos na difusão dos meios de comunicação

*O debate informado
é a força vital
das democracias*

Meios de comunicação vigilantes fazem funcionar as instituições democráticas

Provavelmente, uma imprensa livre nunca é mais importante para a governação democrática do que quando actua como um guarda atento dos direitos do público. O jornalismo vigilante e de investigação, que já não é reserva privada de publicações alternativas, está a entrar na corrente principal em todos os cantos do mundo.

- *Estimular debates sobre política económica.* Carlos Cardoso, de Moçambique, usava o seu boletim noticioso diário por fax, o Metical, para dar um ponto de vista de oposição às prescrições políticas contidas nos acordos do governo com o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Os seus esforços ajudaram a animar debates sobre os programas do Banco Mundial e do FMI e sobre a responsabilidade do governo moçambicano para com o seu povo.
- *Controlar eleições.* No Gana, a transparência dos resultados das eleições de 2000 deveu-se, em parte, ao grande número de estações de rádio privadas do país. As estações tornaram difícil a falsificação da votação e deram credibilidade aos resultados declarados. O pessoal da rádio monitorizou as eleições e noticiou irregularidades, e os cidadãos comuns usaram as rádios para informar sobre actividades suspeitas. Antigamente, os cidadãos só conseguiam saber os resultados das eleições através de canais oficiais e era corrente a suspeita de que os resultados oficiais nem sempre reflectiam os votos depositados.
- *Denunciar abusos dos direitos humanos.* Uma investigação a fundo de Daniel Bekoutou, um repórter nascido no Chade que colabora com grupos dos direitos humanos, levou à detenção e indicição do antigo ditador do Chade Hissène

Habré pelas autoridades senegalesas, em Fevereiro de 2000. As investigações de Bekoutou revelaram provas de assassinatos políticos, de tortura e de “desaparecimentos” no Chade, quando Habré era presidente. Esta indicição sem precedentes em África mostra como os meios de comunicação podem ajudar a responsabilizar até chefes de Estado pelos seus crimes.

- *Denunciar a corrupção política.* No Peru, semanários como o *Caretas*, o *Oiga* e o *Si* e jornais como o *La Republica* e o *El Comercio* publicaram investigações críticas do então presidente Alberto Fujimori. As investigações revelaram esquadrões da morte, envolvimento militar na corrupção e ligações entre os senhores da droga e o establishment político. O mais espectacular foi a transmissão pela televisão por cabo, em 2000, de vídeos de subornos feitos em troca de votos, gravados secretamente pelo chefe da segurança do Peru. Fujimori demitiu-se imediatamente após a emissão.
- *Dar poder às mulheres.* A coligação palestina para as mulheres, a Comissão Técnica dos Assuntos das Mulheres, fez aumentar a consciência dos direitos das mulheres através de uma parceria activa com os meios de comunicação. Na preparação das eleições de 1996 para o Conselho Legislativo, um boletim informativo quinzenal, *Women and Elections*, defendeu uma quota de 30% para as mulheres. Embora a quota não tivesse emergido, o esforço aumentou a consciência do problema e fixou a legitimidade da comissão. Tem mantido as questões das mulheres na vanguarda do debate nacional, fornecendo oradores à rádio, informando jornalistas locais e estrangeiros e apresentando suplementos de jornais e programas de rádio e de televisão.

Fonte: Tetley 2002; Smulovitz e Peruzzotti 2002b; Sakr 2002.

independentes. Reformas económicas e políticas abrandaram as restrições aos meios de comunicação – incluindo a censura e os controlos da propriedade – e reforçaram as garantias constitucionais e legais de liberdade de expressão e informação.

Muitos países, da Indonésia ao Catar, aboliram leis de imprensa restritivas.⁴⁵ E a desregulamentação e privatização dos mercados dos meios de comunicação tornou-os mais competitivos e, muitas vezes, mais diversificados e pluralistas – nomeadamente através da penetração crescente de empresas mundiais e regionais de multimédia, como a CNN e Al-Jazira, nos mercados nacionais. A tecnologia da informação e a Internet também alargaram muito o

âmbito das comunicações de massas, tornando possível, mesmo a pequenas organizações de comunicação, atingir grandes audiências. A Internet também pode derrubar as barreiras do controlo do estado (caixa 3.11).

Estas alterações expandiram substancialmente a natureza e a escala dos meios de comunicação. Entre 1970 e 1996, o número de jornais diários nos países em vias de desenvolvimento mais do que duplicou, passando de 29 para 60 exemplares por 1.000 pessoas (figura 3.3). Em muitos países, forças políticas, económicas e tecnológicas estão a nivelar o campo de jogo no mercado de ideias, permitindo que se ouçam novas vozes e novos pontos de vista. A maioria das pessoas tem muito mais fontes de informação – tanto em quantidade como em diversidade – do que há apenas 10 anos. Uma informação amplamente disponível é crucial para a governação democrática, porque ajuda a desafiar as autoridades governamentais e provoca um debate mais equilibrado sobre problemas e políticas. A liberdade e a diversidade estão a reforçar os papéis dos meios de comunicação como agentes mobilizadores e vigilantes. Todavia, muitos países estão a uma grande distância de ter meios de comunicação genuinamente livres e independentes, que possam servir fins democráticos. Subsistem, por exemplo, monopólios de meios de comunicação de propriedade do estado: por exemplo, o Líbano é o único estado árabe que permite emissões privadas.

Poucos países tem leis da liberdade de informação e muitas vezes os jornalistas trabalham sob limitações rígidas. De acordo com a Freedom House, só num punhado de novas democracias é que a liberdade de imprensa é comparável à das democracias estabelecidas. Fazendo uma lista, estão a maioria dos países da Europa Central e do Leste e os países bálticos, vários países da América Latina e Caraíbas (tais como Costa Rica, Jamaica e Trindade e Tobago) e alguns da África (Maurícias, Senegal, África do Sul) e da Ásia (Mongólia, Filipinas, Tailândia).⁴⁶

Mesmo onde as liberdades de imprensa estão constitucionalmente garantidas, os governos inventaram novas maneiras de controlar a imprensa. Em muitos países da Europa Central e do Leste e noutros, são usadas acções de difamação para silenciar os críticos.⁴⁷ No Chile, o “desrespeito da autoridade” é um crime contra a segurança do estado e, apesar da Lei de Imprensa de 2001, restrições à liberdade

de expressão ainda impregnam a legislação chilena – onde as leis de difamação que o regime de Augusto Pinochet usou muito ainda estão em vigor.⁴⁸ Em vários países, o crime vago de “perigosidade” tem sido usado para restringir o jornalismo independente. A República Democrática do Congo ilegaliza as notícias que possam “desmoralizar” o público. No Zimbábue, com uma história de meios de comunicação vigorosos e independentes, o presidente obrigou a aprovar legislação que restringe severamente as liberdades de imprensa.

O jornalismo também continua a ser uma ocupação perigosa. Em 2001, 37 jornalistas morreram em serviço. Outros 118 foram presos.⁴⁹ Em todo o mundo, mais de 600 jornalistas, ou as suas organizações noticiosas, foram intimidados ou fisicamente atacados – principalmente porque algumas pessoas não concordavam com o que noticiavam.

Em 1944, o escritor Albert Camus disse: “A imprensa é livre quando não depende, nem do poder do governo, nem do poder do dinheiro”.⁵¹ Para serem livres e independentes e para produzirem informação factual não tendenciosa, os meios de comunicação tem que estar livres não só do controlo

CAIXA 3.11

Meios de comunicação da Internet – vencer as restrições

A Internet, com as suas baixas barreiras de acesso, proporciona fontes de informação alternativas, vencendo, muitas vezes, as restrições impostas à imprensa, rádio e televisão institucionalizadas. Para milhares de jugoslavos, nos meses que levaram às eleições de Setembro de 2000, a Internet tornou-se a única maneira dos partidos da oposição, dos meios de comunicação independentes e dos rivais de Slobodan Milosevic comunicarem com o público. A estação de rádio independente B92, tendo sido tomada pelo governo, emitiu o seu programa na Internet – fornecendo, diariamente, boletins informativos em sérvio e em inglês, bem

como entrevistas, vídeos e reportagens do país e do estrangeiro. *The Bosnian Serb Weekly Reporter*, proibido pelo Ministério sérvio da Informação, reapareceu nas caixas de correio dos seus leitores electrónicos. Organizações não governamentais que faziam campanha a favor de eleições democráticas e justas apresentavam análises e previsões pré-eleitorais e definiam os direitos e deveres de um “verdadeiro” votante. E o movimento de oposição liderado pelos estudantes Otpor (Resistência) informava sobre os frequentes ataques às suas instalações e a detenção dos seus membros pelo regime no poder.

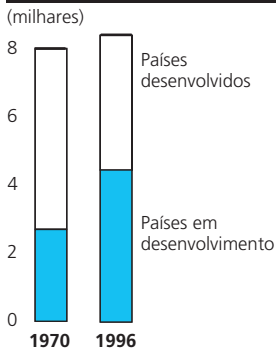
Fonte: Subasic 2002.

do Estado – mas também das pressões políticas e institucionais. Com um maior pluralismo dos meios de comunicação vem uma expectativa de maior pluralismo político nos meios de comunicação e de maior potencial para um debate mais alargado e melhor informado. Mas as pressões comerciais e políticas ainda distorcem o mercado de ideias.

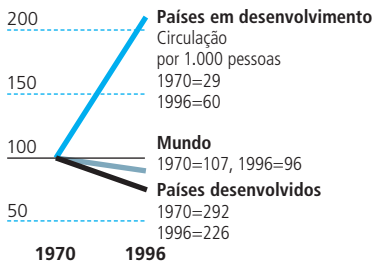
FIGURA 3.3

Crescimento espectacular dos meios de comunicação social nos países em desenvolvimento

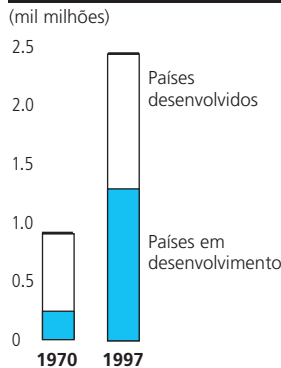
JORNAIS DIÁRIOS



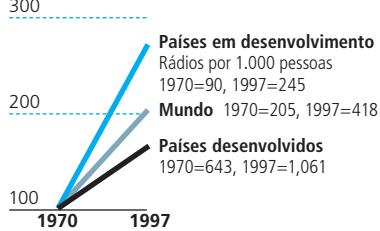
Circulação (por 1.000 pessoas)
Índice, 1970 = 100



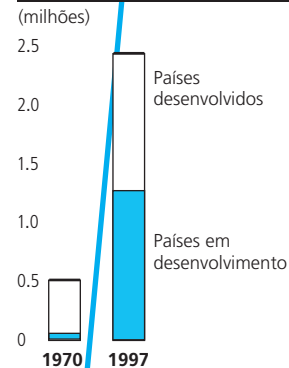
RÁDIOS



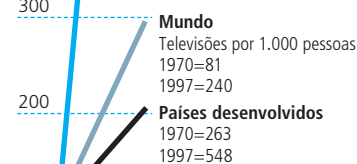
Rádios (por 1.000 pessoas)
Índice, 1970 = 100



TELEVISÕES



Televisões (por 1.000 pessoas)
Index, 1970 = 100

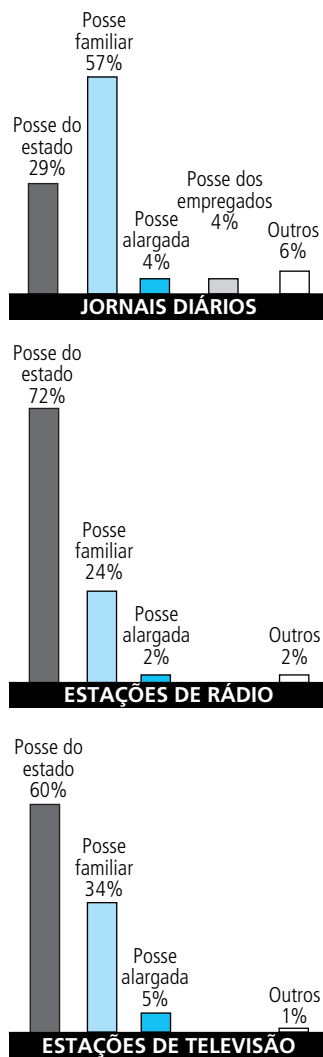


Países em desenvolvimento
Televisões por 1.000 pessoas
1970=10
1997=157

Fonte: UNESCO 1999b.

FIGURA 3.4

Quem possui os meios de comunicação?



Nota: as percentagens representam parcelas médias de propriedade para cinco jornais e empresas de radiodifusão do topo, em 97 países.
Fonte: Djankov e outros 2001.

A liberalização, a privatização e a nova tecnologia tiraram os meios de comunicação das mãos do governo e puseram-nos em mãos privadas. A maioria dos meios de comunicação que se publicam no mundo é propriedade privada, embora o sector público ainda detenha 60% das estações de televisão de todo o mundo (figura 3.4).⁵² Porém, a propriedade privada dos meios de comunicação está altamente concentrada, muitas vezes por famílias. No Reino Unido, quatro grupos são proprietários de 85% da imprensa diária (representando dois terços da circulação total). Nos Estados Unidos, seis empresas controlam a maioria dos meios de comunicação: *AOL Time Warner, General Electric, Viacom, Disney, Bertelsmann e News Corporation*. Na Austrália, o império de comunicação de Rupert Murdoch controla 60% da circulação de jornais diários.⁵³ Nalguns países, famílias de políticos influentes são grandes proprietárias de meios de comunicação; o caso mais conhecido é o de Silvio Berlusconi e sua família, em Itália. A Televisa do México e a Globo do Brasil são dois dos maiores monopólios de comunicação do mundo, controlados por indivíduos e suas famílias, abrangendo todos os aspectos da produção e distribuição de televisão, rádio, filme, vídeo e grande parte das indústrias publicitárias dos respectivos países. Na Venezuela, duas grandes empresas familiares dominam o mercado: o Grupo Phelps e o Grupo Cisneros.⁵⁴

Da Bolívia à França e aos Estados Unidos, cidadãos, políticos e jornalistas estão a lançar-se em vivos debates sobre a maneira como a politização dos meios de comunicação e os baixos padrões profissionais contribuem para a deterioração da vida democrática.⁵⁵ Os meios de comunicação podem estar submetidos a fins manifestamente políticos, comprometendo a ética profissional básica de fornecer informação precisa e não tendenciosa. A verdade é a primeira baixa da guerra, mas os meios de comunicação são normalmente as vítimas e não os agressores. Mas, não no Ruanda em 1994, quando a rádio – o mais vulgar meio de comunicação do país – foi usada para incitar ao genocídio. Os jornalistas envolvidos enfrentam agora acusações de crimes contra a humanidade perante o Tribunal Penal Internacional para o Ruanda.

As empresas de comunicação são negócios e é de esperar que se comportem como tal. Daí a crescente tendência para o “infotimento” – a fusão da informação com o entretenimento – também visto

como uma ameaça por muitos (figura 3.5). As empresas de comunicação também têm um papel cívico como fornecedoras de notícias e informação. As tensões entre estes dois papéis nunca serão eliminadas – e a resposta a uma excessiva influência empresarial sobre as notícias não pode ser um regresso ao controlo excessivo do estado. As soluções têm que conjugar a necessidade de responsabilizar os meios de comunicação e a necessidade de os manter livres. Os meios de comunicação podem estar livres do controlo, tanto empresarial, como do estado, se isso servir em primeiro lugar e acima de tudo ao público e se seguir padrões mais altos de profissionalismo e de ética.

Há uma gama de mecanismos para promover padrões mais elevados de profissionalismo e responsabilidade, que não depende de controlos restritivos do estado:

- *Comissões independentes dos meios de comunicação.* Entre o punhado de comissões independentes dos meios de comunicação está a Comissão dos Meios de Comunicação do Gana, que está autorizada “a tomar todas as medidas adequadas para garantir a criação e manutenção dos padrões jornalísticos mais elevados nos meios de comunicação de massas”.⁵⁶ Usando uma combinação de persuasão moral e boa vontade profissional, a comissão tem decidido muitas vezes contra o abuso do poder pelos jornais e tem-nos levado a pedir desculpas e a fazer retractações. Até agora tratou de mais de 50 casos e resolveu 28 amigavelmente.
- *Sanções do mercado – votar com a carteira.* O público pode sempre retirar o seu apoio a um jornal ou meio de comunicação infractor, recusando-se a comprá-lo ou a vê-lo. O jornal estatal do Zimbábue, *The Herald*, perdeu mais de 40% dos seus leitores, passando de 744.000, em 2000 para 430.000, em 2001, em parte porque as pessoas perderam a fé na sua credibilidade. Em contrapartida, o privado *Daily News* viu o número dos seus leitores aumentar de 512.000, em 2000 para 582.000, em 2001.⁵⁷
- *Auto-regulação.* A auto-regulação inclui padrões profissionais e linhas de orientação internas dos jornais e das agências noticiosas. Conselhos de imprensa que examinem queixas sobre o desempenho dos meios de comunicação são outro elemento fundamental. Os provedores do leitor, mantidos por jornais do Brasil, Canadá, Japão, Espanha e Estados Unidos, também pertencem a esta categoria.⁵⁸ Há maior atenção à necessidade de elevar os padrões

profissionais através da ética, da formação, da educação e de uma maior ênfase na qualidade.

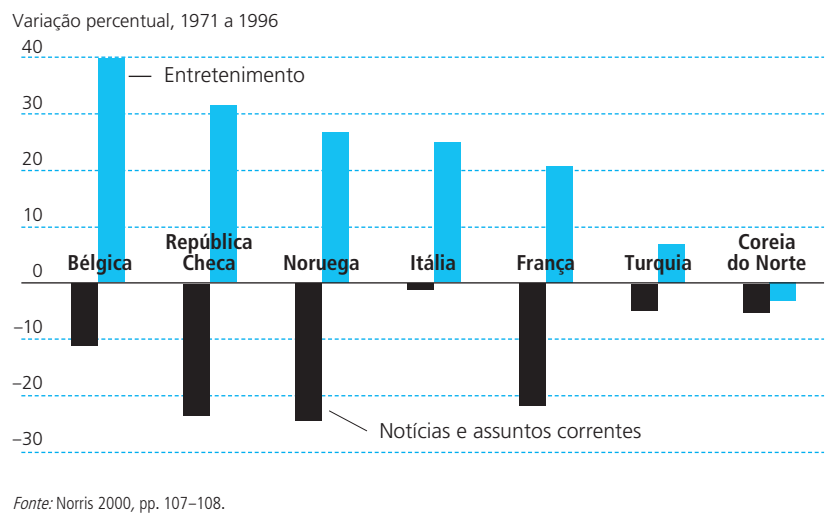
Muitos dos elementos acima estão reunidos no *Media Accountability System* (também conhecido por M*A*S), de Claude Jean Bertrand, que destaca maiores esforços dos meios de comunicação para desenvolver padrões éticos, especialmente através de debates abertos com o público. O sistema também torna claro que a responsabilidade dos meios de comunicação não deriva unicamente dos esforços institucionais. Começa pela consciência de cada jornalista e tem que se basear em normas e padrões socialmente aceites de boa conduta. Nos últimos anos, tem havido desenvolvimentos positivos a este respeito: os meios de comunicação noticiosos estão mais disponíveis para examinar publicamente a ética e o desempenho da imprensa e os cursos de jornalismo estão a tratar da ética com mais frequência.

PROMOVER A POLÍTICA DEMOCRÁTICA PARA APROFUNDAR A PRÁTICA DEMOCRÁTICA

Embora o reforço das instituições democráticas seja essencial, não é suficiente para promover uma participação mais efectiva das pessoas e uma tomada de decisão mais responsável pelos que estão no poder. Uma cidadania alerta é que faz funcionar as instituições e os processos democráticos. A pressão política de baixo para cima é normalmente a espoleta mais eficaz da mudança. Os grandes progressos do desenvolvimento humano nos últimos dois séculos – a abolição da escravatura, o reconhecimento da igualdade de direitos das mulheres, o progresso da própria democracia – não teriam sido concedidos de cima. Teve que se lutar por eles.

Se muito se tem escrito sobre os desafios da criação de instituições democráticas, tem havido muito menos análise da política democrática: as lutas das pessoas pobres e marginalizadas para reivindicarem os seus direitos e vencerem obstáculos institucionalizados. Estas lutas dependem tanto do reforço das liberdades civis, das instituições da sociedade civil e de meios de comunicação livres, como do reforço das liberdades políticas e das instituições políticas. «É muito possível ter responsabilidade na... alta política do Estado, governantes honestos e eleições livres e ainda assim uma profunda injustiça ou irresponsabilidade na política profunda da sociedade, isto é, nas relações entre ricos e pobres, poderosos e fracos.»⁵⁹

FIGURA 3.5
Mudança de foco das notícias para o entretenimento no serviço público de radiodifusão



Uma tendência da última década é a expansão da política democrática, com uma onda de activismo cívico em todo o mundo, a exigir maior responsabilidade das autoridades governamentais e das empresas privadas e organizações multinacionais. Estes actores da sociedade civil estão a usar abordagens novas e inovadoras para fazer ouvir as suas mensagens e expandir o seu papel de vigilantes que controlam para participantes activos na fixação das agendas.

Um dos exemplos mais significativos é o aparecimento da planificação orçamental participada e responsável: as iniciativas da sociedade civil para examinar a despesa pública e, nalguns casos, participar no desenvolvimento de orçamentos oficiais. Poucas decisões governamentais têm tanto significado para as pessoas comuns como as que são tomadas durante a elaboração de orçamentos públicos – especialmente para os pobres, que dependem das “rendimentos públicos” como a escolaridade, cuidados de saúde, estradas, abastecimento de água e electricidade. Todavia, as pessoas comuns têm, normalmente, pouca intervenção na formulação do orçamento. Na maioria dos países, o processo orçamental é quase exclusivamente uma prerrogativa de burocratas e do executivo. Os parlamentos também participam, mas muitas vezes só no fim. E grande parte do processo é normalmente envolvida em segredo sem igual em qualquer outra zona de decisão do governo com excepção da segurança nacional.

Iniciativas orçamentais sensíveis ao género – um instrumento cada vez mais popular

Os orçamentos sensíveis ao género são um novo instrumento inovador que dá poder às organizações das mulheres e à sociedade civil para manter a despesa pública responsável por compromissos internacionais e nacionais de promoção da igualdade dos sexos. Nos últimos anos, essas iniciativas espalharam-se a mais de 40 países. Estão organizadas em rede mundial, com o apoio de agências como o Secretariado da Commonwealth, o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para as Mulheres e a Organização para a Co-Operação e Desenvolvimento Económico. Ainda experimentais, as iniciativas demorarão a desenvolver-se e a dar frutos.

O que são orçamentos sensíveis ao género?

Orçamentos sensíveis ao género não são orçamentos separados para mulheres e raparigas. Em vez disso, são análises da despesa pública na óptica do género. São uma maneira de assegurar consistência entre compromissos sociais para atingir metas de igualdade entre os sexos – como na educação ou trabalho – e os recursos que são atribuídos. A questão fundamental é: que impacte tem a política fiscal na igualdade entre os sexos? Ela reduz, aumenta, ou não altera a desigualdade entre os sexos?

Os orçamentos sensíveis ao género foram iniciados por activistas australianos que levaram o governo a avaliar o impacte na igualdade entre os sexos de todos os elementos do orçamento nacional, entre meados dos anos de 1980 e meados dos anos de 1990. Posteriormente, muitos outros países adoptaram o conceito para aumentar a participação e a responsabilização no processo orçamental, especialmente à luz de compromissos internacionais para promover a igualdade dos sexos.

Diferentes iniciativas nacionais

Na última década, os defensores da igualdade entre os sexos começaram a usar orçamentos sensíveis ao género de muitas maneiras. Alguns foram iniciados pelo governo, como na Austrália. Outros foram iniciados por grupos da sociedade civil, como nas Filipinas e na África do Sul. E ainda outros foram iniciados por parlamentares, como no Uganda. A maioria incide na monitorização, enquanto alguns se envolvem nas fases preparatórias, como no Brasil e no Reino Unido. A maioria funciona a nível nacional, mas alguns – como o Uganda – incidem nos níveis locais, onde as relações tradicionais e opressivas entre os sexos são mais fortes. Todos apontam para o efeito deste novo instrumento de estimular uma nova política participada que desafia o “poder da bolsa”.

Na *África do Sul*, a Iniciativa Orçamental das Mulheres capacita os parlamentares e outros com análises e informações para supervisionar e criticar os orçamentos do governo. Tem sido uma experiência de co-Operação entre o Grupo de Política para Economia e Género (parte da Comissão Parlamentar das Finanças) e duas organizações não governamentais (ONG) concentradas na investigação política. Ao ligar investigadores e membros do parlamento, os investigadores podiam ter a certeza de que o seu trabalho avançaria como defesa, enquanto os parlamentares teriam uma base sólida para a sua defesa. Desde o princípio que se esperava que os membros nucleares da iniciativa também recorressem a outros, como investigadores e pessoas de referência. A iniciativa publicou uma série de livros e, mais recentemente, uma série de documentos chamados *Money Matters*, escritos para serem acessíveis a uma larga gama de leitores. O governo da África do Sul também introduziu a análise do orçamento sensível ao género no executivo, sob a liderança do Ministro das Finanças. Esta decisão, em conjunto com a iniciativa, teve alguns efeitos positivos. Por exemplo, todas as análises sectoriais do orçamento incluem já uma análise sensível ao género.

Na *Tanzânia*, o orçamento sensível ao género inspirou-se na Austrália e na África do Sul. Iniciado pela Programa de Rede sobre o Género, uma ONG tanzaniana, os principais pontos fortes do programa são as alianças criadas com o governo, especialmente com os seus activistas da igualdade entre os sexos. Formando uma equipa com um investigador da ONG e um agente do governo, a iniciativa tem autorização para fazer investigações em quatro ministérios sectoriais (educação, saúde, agricultura, e indústria e comércio), no Ministério das Finanças e na Comissão de Planeamento e no processo do orçamento. Também tem feito investigação em distritos seleccionados.

No *México*, a ONG Equidade de Género (Igualdade de Género) e o Centro Fundar para Análise e Investigação, uma ONG de investigação de políticas, lançaram-se em projectos de preparação orçamental sensível ao género no interior dos seus estados e municipalidades, avaliando-os à luz das experiências de descentralização e da transferência de recursos para os orçamentos locais. Têm tentado fazê-lo envolvendo organizações da sociedade civil, funcionários públicos e instituições estatísticas, e têm incitado o debate público sobre decisões orçamentais locais.

Nas *Filipinas*, o organismo sobre o género – sob a forma da Comissão Nacional sobre o Papel das Mulheres Filipinas – dá assistência técnica às agências governamentais na elaboração de orçamentos e planos de desenvolvimento e género, e monitoriza as dotações

de 5% das agências governamentais estipuladas para essas actividades.

A iniciativa do *Uganda* foi encabeçada pelo Fórum para as Mulheres em Democracia, uma ONG criada por deputadas e que tem fortes ligações com as reuniões de grupos de interesses especiais do parlamento. Reúne mulheres que ocupam assentos reservados para elas, pessoas com deficiências, jovens e trabalhadores, bem como mulheres que conquistaram assentos “abertos”, com o objectivo de ultrapassar a monitorização das dotações orçamentais e dos processos para examinar o impacte de todas as despesas e receitas e aumentar a inclusão e transparência dos processos oficiais.

No *Reino Unido*, O Grupo Orçamental das Mulheres, um grupo extragovernamental de activistas, tem, desde 1990, submetido oficialmente um documento consultivo pré-orçamental, em Novembro de cada ano, delineando as principais políticas e as alterações propostas ao tesouro. O grupo concentra-se nos impostos e benefícios e não nas despesas, porque estas afectam uma percentagem da população muito maior do que nos países em desenvolvimento.

Em *Porto Alegre*, Brasil, a iniciativa orçamento e género faz parte do processo mais amplo de orçamento participativo. Algumas ONG, como o Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (CIDADE) apoiam este processo, com a CIDADE a acompanhar e analisar reuniões do conselho, a realizar seminários e cursos de formação para delegados, membros do conselho e líderes da comunidade, a investigar a percepção que os participantes têm destes processos e a difundir informação através de documentos, do jornal mensal *De Olho no Orçamento* e do seu sítio na Web. Os cidadãos participam em duas reuniões anuais organizadas pelo governo local, em que são seleccionados 5 sectores prioritários de uma lista de 14 (sistema de esgotos, habitação, pavimentação, educação, assistência social, saúde, transportes, organização da cidade, desportos, lazer, desenvolvimento económico, cultura, saneamento ambiental, iluminação pública), analisando os pedidos regionais ou temáticos e as dotações orçamentais. O saneamento ambiental e a iluminação pública foram acrescentados à lista, em 2000-01, através deste processo participativo. Entre 1991 e 2001, o número de cidadãos que participam no processo orçamental quintuplicou. Embora esta iniciativa não vise especificamente questões de género, o processo participativo e o trabalho de investigação e defesa que lhe estão associados realçaram várias preocupações relacionadas com o género e abrem perspectivas para outras iniciativas de orçamento sensível ao género.

Mas, iniciativas recentes de grupos de cidadãos para examinar os orçamentos locais e centrais estão a ajudar a abrir este processo à intervenção das pessoas comuns. Muitas dessas iniciativas começam por auditorias sociais, ou por avaliações de impacto – análises que trazem a lume as preocupações com as prioridades de investimento e a má utilização de fundos. Esses esforços ajudam, por vezes, a inverter decisões oficiais. Em Israel, o governo propôs cortes profundos na despesa social, em 1998. O Centro Adva, uma organização de análise política apartidária orientada para a acção, avaliou o impacto potencial desses cortes. Como resultado, uma ampla coligação fez lobby junto do governo – e os cortes nos cuidados com as crianças e nas pensões foram retirados, os cuidados de saúde universais foram mantidos e os cortes nas horas de ensino e de assistência no domicílio foram reduzidos.

No Rajastão, Índia, uma organização popular chamada Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS, ou Associação Poder dos Operários e Camponeses) lançou uma campanha, em 1988, para garantir salários mínimos para os trabalhadores nos trabalhos públicos durante a seca. Cedo se tornou claro que a corrupção estava na origem dos baixos salários. O MKSS analisou as contas do governo e descobriu que as autoridades locais estavam a facturar aos governos central e estadual custos salariais muito superiores ao que era pago aos trabalhadores. Para combater essa e outras fraudes – incluindo estimativas inflacionadas de projectos de obras públicas e o uso de materiais de má qualidade – as investigações do MKSS catalisaram agências estatais para controlar a despesa e exigir que todas as contas das aldeias fossem examinadas em reuniões da aldeia abertas a todos.

Estes novos tipos de participação popular estão a espalhar-se pelo mundo à medida que grupos da sociedade civil vão além dos assobios e dos protestos para assumirem funções de fiscalização, que normalmente são da responsabilidade de instituições do estado. O movimento Poder Ciudadano da Argentina controla o funcionamento interno dos partidos políticos – função anteriormente desempenhada unicamente por agências estatais. Além disso, o movimento está a forçar a mudança através de uma melhor aplicação das leis e regulamentos existentes, da reforma institucional e de mais transparência e controlo.

Iniciativas como estas levaram à programação orçamental participada – participação pública mais

CAIXA 3.13

Tecnologia e o poder da governação electrónica

Da Ásia à Europa, à América Latina e à África, os governos estão a adoptar maneiras mais inovadoras de interagir com os cidadãos, adaptando muitas práticas do comércio electrónico. Seja a lista de e-mail do primeiro-ministro do Japão, com 2 milhões de subscritores, ou as consultas em linha patrocinadas pelo governo na Europa e na Austrália, a Internet está a encorajar um envolvimento mais directo do cidadão com os representantes eleitos.

As vantagens da governação electrónica para a prestação de serviço público também começou a estender-se a países em desenvolvimento. No estado indiano de Karnataka, os agricultores podem descarregar resultados agrícolas e informação relacionada, a partir dos quiosques de informação do RTC (Resultados de Propriedade, Arrendamento e Cultura) mais próximos. Nos Emiratos Árabes Unidos, o Projecto de Tribunais do Dubai criou um sistema em linha completo para seguir e acompanhar processos em tribunal, desde a abertura do processo à decisão final. No Chile, um projecto de governo electrónico permite que os pobres se inscrevam em linha para cupões de alojamento e subsídios – evitando o tempo, o custo e a burocracia da inscrição em pessoa nos escritórios do Ministério da Habitação, localizado apenas nas principais cidades.

Fonte: UNPAN 2002; Nua Publish 2002; Clift 2002; Working Group on E-Government in the Developing World 2002.

A Internet também melhorou a transparência e denunciou a corrupção em departamentos governamentais. Estão a proliferar sítios anti-corrupção na Web, dentro e fora do governo, inspirados em trabalhos como o Respondanet da América Latina (www.respondanet.com), que liga técnicos, funcionários públicos e cidadãos preocupados com o uso adequado de fundos públicos.

Esperando-se que os 500 milhões de actuais utilizadores da Internet cresçam para aproximadamente mil milhões, até 2005, os governos deviam expandir a governação electrónica em benefício de todos os cidadãos – pelo menos onde o tempo e o financiamento necessários não são proibitivos.

- Anunciar todas as reuniões públicas em linha, de maneira sistemática e fidedigna.
- Usar formulários de comentários, inquéritos em linha e grupos-alvo para obter os meios necessários para um verdadeiro governo electrónico. Na África do Sul, os cidadãos podem analisar propostas políticas em linha e fazer comentários, mesmo antes de uma questão de política chegar à fase de Documento Verde e de projecto de lei.
- Manter consultas governo-cidadão em linha. Para terem verdadeiro impacto na decisão política, essas consultas deviam ser altamente estruturadas.

sistemática e institucionalizada na preparação de orçamentos. Em 1989, Porto Alegre, no Brasil, introduziu um processo que permite aos cidadãos participar na preparação dos orçamentos municipais. Nos seus primeiros sete anos, o processo resultou em notáveis ganhos de desenvolvimento humano para os pobres: a percentagem de famílias com acesso a serviços de água subiu de 80% para 98%, a parte das pessoas com acesso a instalações de esgotos saltou de 46% para 85% e o número de crianças matriculadas na escola pública duplicou.⁶⁰ Esta abordagem foi retomada em cerca de 100 outras municipalidades do Brasil. Além disso, mais de 40 países usaram a programação orçamental participada para promover despesa pública sensível ao género (caixa 3.12).

A programação orçamental participada mostra que até o véu da complexidade técnica que tem protegido os orçamentos do questionamento público pode ser levantado, uma vez que grupos de cidadãos tenham tempo, capacidade e acesso à informação. Estas novas formas de participação popular – desde

Democracia participativa em funcionamento – preparando a nova constituição da Tailândia

Durante a elaboração do projecto da nova constituição da Tailândia, organizações da sociedade civil insistiram e conseguiram que lhes fosse dada a oportunidade de fazer propostas substantivas. A Assembleia de Redacção da Constituição era, em si mesma, um órgão participativo, com 99 membros – 76 representando as diferentes províncias do país.

Organizações da sociedade civil fizeram sugestões à assembleia em duas ocasiões. Além disso, 28 organizações activas em questões de democracia reuniram-se regularmente no princípio de 1997, para formular projectos de resolução sobre a nova constituição. Outro conjunto de re-

comendações foi publicado conjuntamente pelas principais redes de organizações não governamentais (ONG), organizações privadas, a Comissão Coordenadora do Desenvolvimento Rural (com 300 membros), as 28 organizações democráticas, o Grupo da Reforma Política e da Sociedade Civil, a Rede Mulheres e Constituição, a Organização do Trabalho da Tailândia e pelo Fórum Popular Regional para a Constituição.

Estas iniciativas foram completadas por outras, que alargaram o debate sobre a nova constituição através de campanhas nos meios de comunicação de massas e de audições públicas organizadas em Banguecoque e em todas as províncias.

Fonte: UNDP 1999d.

influenciar agendas através de protestos até aumentar a cooperação na tomada de decisão – estão a reforçar as instituições democráticas. A governação electrónica é outra avenida emergente para a participação das pessoas na política, encorajando o envolvimento mais directo do cidadão com os representantes eleitos (caixa 3.13).

As exigências populares de maior responsabilidade já não param no estado ou nas fronteiras nacionais. Como se viu no capítulo 5, a integração económica global reforçou o poder e a influência de actores globais – organizações intergovernamentais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial do Comércio e as empresas mundiais. Estas instituições mundiais e as suas regras governam importantes aspectos das políticas económicas nacionais e têm enormes impactes na vida das pessoas – criando um hiato global-nacional na participação e na responsabilidade democrática.

Estão a funcionar redes mundiais da sociedade civil para compensar esses hiatos, com êxito diferente. Estão a ser ajudadas nos seus esforços pela Internet, que torna possível criar redes formais de organizações não governamentais (ONG), bem como redes muito mais livres de indivíduos e organizações que podem mobilizar acção colectiva. Por exemplo, uma campanha da Rede de Acção da Floresta Tropical e do Greenpeace levou a Home Depot, o maior retalhista de madeira do mundo, a deixar de comprar madeira de florestas em perigo e de fornecedores que se envolvessem em abates insustentáveis. A característica fundamental desta iniciativa foi a mobiliza-

ção de centenas de organizações ambientais e grupos populares.⁶¹

Abundam acções dessas. Se não fosse a Internet, essas organizações e grupos populares teriam ficado isolados, envolvidos em esforços dispersos. O Capítulo 5 discute mais pormenorizadamente como essa acção pública mundial se tornou uma verdadeira força na governação mundial, fiscalizando as empresas, governos e organizações intergovernamentais e conseguindo grandes progressos para o desenvolvimento humano.

Esses esforços autónomos são bastante prometedores, porque proporcionam um canal mais directo de responsabilização – desafiando as limitações convencionais da acção social, que tipicamente exige passar por instituições estabelecidas de responsabilização. Mas, esse desprezo pela convenção também levanta questões difíceis para a responsabilização e a governação democrática. Em particular, a capacidade dessas redes mundiais infligirem grandes e imediatos custos à reputação dos actores públicos e privados tende a funcionar contra a noção do processo devido. Os critérios de ponderação da informação são normalmente vagos e sujeitos a alterações sem aviso prévio, e o alcance da informação incorrecta maliciosa é enorme.

Estas e outras preocupações com as funções e responsabilidades mais correctas dos actores da sociedade civil criaram a exigência de que esses grupos sejam publicamente mais responsáveis pelas suas actividades: uma exigência que muitos estão a tentar satisfazer. As ONG etíopes adoptaram códigos de conduta para uma efectiva auto-regulação. Os códigos salientam a importância da transparência e da responsabilidade e a necessidade de assegurar que as ONG sejam verdadeiramente representativas das pessoas cuja vida afectam.

Expandir o espaço político e social do empenhamento social popular é fundamental para aprofundar a democracia e construir a governação democrática. As responsabilidades pela expansão desse espaço são tanto do estado, que tem que proteger as liberdades civis e políticas, como dos membros da sociedade que se envolvem neste exercício e o animam. Na década passada, ⁶² países assinaram o Convénio Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, aproximadamente o dobro dos que assinaram nos 25 anos anteriores. Mas, até Fevereiro de 2002, 39 países ainda não tinham assinado.⁶³ E se garantir liberdades políticas e civis básicas é um

primeiro passo crucial, muitos países restringem as actividades dos sindicatos, das organizações profissionais e das ONG. Nalguns países, as ONG podem ser proibidas por terem objectivos políticos. E como foi assinalado, em muitos países os meios de comunicação estão limitadas na manifestação de divergências ou têm uma difusão inadequada.

Não se pode dizer que o activismo civil tenha falhado, apenas porque algumas acções não levam à mudança. Algumas iniciativas estão condenadas a falhar, da mesma forma que todos os candidatos, menos um, perderão necessariamente uma eleição. O que é importante nas democracias é a disseminação da prática democrática, onde as pessoas podem exprimir os seus pontos de vista, influenciar decisões e controlar o desempenho em relação aos compromissos – tanto nacionais como internacionais. A abordagem única da Tailândia, na elaboração do projecto da sua constituição é um exemplo deste tipo de democracia participada (caixa 3.14).

APROFUNDAR A DEMOCRACIA PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO

Reforçar a responsabilidade é fundamental para um mais amplo processo de implantação de valores, práticas e princípios democráticos em todos os aspectos da sociedade – para construir democracias fortes, duradouras e inclusivas, mais sensíveis e responsáveis perante as pessoas comuns. Mas o hiato entre a aspiração e a prática democrática é grande, tanto nas democracias antigas, como nas novas. A subrepresentação crónica das mulheres, a negligência dos interesses das minorias e o funcionalismo militar e civil não responsável e não transparente são questões comuns. A experiência notável da Costa Rica em matéria de consultas públicas sobre o estado da democracia é uma boa ilustração disto (caixa 3.15).

Os défices democráticos podem significar uma cidadania oca. As pessoas não têm direitos inteiramente iguais, porque as constituições não os garantem, ou porque as instituições administrativas não os fazem cumprir. E quando há um desfasamento entre normas e direitos, os direitos não são respeitados – como é frequentemente o caso da discriminação das mulheres.

Democratas realistas dizem que isso é de esperar da democracia representativa, que acima de

CAIXA 3.15

Costa Rica – cidadãos auditam a qualidade da democracia

A Auditoria dos Cidadãos sobre a Qualidade da Democracia foi um processo sistemático de libertação e análise pública realizado na Costa Rica, em 1998-2001. Fez o levantamento da maneira como a democracia funciona na vida quotidiana para os cidadãos médios, identificando os pontos em que a vida se aproxima mais das suas aspirações democráticas – e aqueles em que há falhas.

O processo começou por definir padrões de avaliação da qualidade da democracia – um conjunto de aspirações democráticas partilhadas. Um painel de proeminentes costa-riquenhos – políticos, académicos, líderes empresariais e outros – foi constituído para esse fim, alargado com inquéritos e consultas a grupos-alvo. Seguiu-se uma pesquisa no terreno, envolvendo mais de 50 investigadores a recolherem testemunhos empíricos, que depois foram avaliados por painéis de cidadãos, em função dos padrões e usando uma metodologia objectiva.

A auditoria concluiu que as pessoas não avaliam a qualidade da democracia como um todo. Em vez disso, usando a metáfora do acidentado território da Costa Rica, salientaram contrastes gritantes entre diferentes partes da vida democrática. Entre os picos está a qualidade do sistema eleitoral e a análise constitucional das políticas públicas. Entre os vales estão os governos locais. As regiões quentes são a falta de participação dos cidadãos nas organizações sociais e políticas e nas políticas públicas, as extensas práticas de clientelismo em programas de política social e o mau tratamento dos cidadãos pelos burocratas.

Ao investigar as aspirações democráticas, a auditoria proporcionou uma importante pers-

pectiva. Para os costa-riquenhos, a democracia é mais do que um regime democrático. Embora as eleições e a liberdade estejam no núcleo democrático, a maioria das pessoas também acredita que a democracia é uma maneira de exercer poder político na vida quotidiana. Por outras palavras, a democracia é um regime político que exige um tipo particular de estado – um estado que protege os direitos humanos, que assegura a responsabilização e as normas legais e que trata as pessoas com justiça e respeito. Os cidadãos vêem a democracia como uma maneira de organizar a sociedade, de modo que as pessoas não sofram desigualdades extremas que impeçam o exercício da sua cidadania.

A auditoria também descobriu graves diferenças subnacionais na qualidade da vida democrática, sublinhando a importância de ultrapassar as abordagens convencionais estado-nação da democracia. Estas perspectivas chamam de novo a atenção para a importância das desigualdades sociais e económicas e da participação política.

A auditoria já deixou a sua marca. A proposta de reforma administrativa do governo incluiu um capítulo sobre os direitos dos cidadãos, baseado, largamente, nas conclusões da auditoria sobre o mau tratamento generalizado pelos funcionários públicos. A auditoria também ajudou câmaras empresariais e sindicatos a lançar novas trocas de impressões sobre a questão fracturante da liberdade de organização nas firmas privadas. Além disso, a auditoria está a inspirar outros países no sentido de realizarem exercícios semelhantes.

Fonte: Vargas Cullell 2002; O'Donnell 1999; 2001; Proyecto Estado de la Nación 2001.

tudo é um sistema de concorrência política e não um sistema destinado exclusivamente a dar poder aos cidadãos, a gerar elevada ou directa participação nos assuntos governativos, ou a produzir justiça económica e social. E, certamente, a democratização não garante mais justiça social do que crescimento económico, paz social, eficiência administrativa, harmonia política, mercados livres ou o fim da ideologia. Mas, as instituições, práticas e ideais da democracia têm capacidade de pôr em causa a concentração de poder político e evitar o aparecimento da tirania. Assim, desempenham um papel crucial na construção duma governação que seja tanto do povo como para o povo.